



ARTÍCULOS

Construcción y vivienda en la ciudad de Córdoba, 1947 - 1965

Rinaldo Antonio Colomé

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 11, No. 3-4 (1967): 3º y 4º Trimestre, pp. 67-98.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3628>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Colomé, R. (1967). Construcción y vivienda en la ciudad de Córdoba, 1947 - 1965. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 11, No. 3-4: 3º y 4º Trimestre, pp. 67-98.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3628>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3628)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

CONSTRUCCION Y VIVIENDA EN LA CIUDAD DE CORDOBA 1947-1965 *

RINALDO A. COLOMÉ

Córdoba es una ciudad que está cambiando profundamente su fisonomía desde los últimos veinte años, sobre todo en la zona céntrica.

Esta transformación, que se nota a diario, en cuanto a cantidad de viviendas y metros cubiertos construidos apenas ha sido cuantificada en una serie que comenzó a publicar en los últimos años la Dirección de Estadísticas de la Municipalidad. Respecto a la existencia de viviendas y algunas de sus características, la única información completa es la obtenida de los Censos Nacionales de 1947 y 1960.

Este trabajo, que forma parte de un estudio más amplio sobre la Ciudad de Córdoba que ha venido realizando el Instituto de Economía y Finanzas, tiene por objeto salvar en alguna medida estas deficiencias. Para ello, la tarea básica ha consistido en computar el número de viviendas y la cantidad de metros cubiertos construidos en el período comprendido entre los años 1947 y 1960, especificando también ubicación, categoría y tamaño medio de las unidades¹.

Posteriormente y aprovechando las encuestas periódicas sobre desocupación, se obtuvo información cualitativa sobre las viviendas existentes en el año 1965, complementando y actualizando así los datos básicos anteriormente citados.

* Serie de Investigaciones del Instituto de Economía y Finanzas N° 6.

¹ Se agradece la colaboración prestada por la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba al permitir el acceso al archivo de la Dirección de Obras Privadas, como así también la disposición temporaria de personal en la tarea del relevamiento de los datos.

El trabajo se ha dividido en tres capítulos. En el Capítulo I se hace una somera referencia al medio físico en que se encuentra asentada la Ciudad de Córdoba y a las etapas históricas de su crecimiento, para destacar la importancia que aquél ha ejercido sobre éste. Su conocimiento constituye el elemento básico para la división de la ciudad en zonas o áreas homogéneas, materia de la parte segunda del capítulo.

El Capítulo II está dedicado al análisis cuantitativo de la vivienda en Córdoba. Este análisis se hace a dos niveles de agregación; esto es, primero, para la ciudad como un todo, y luego, para cada zona en particular. De esta manera se determinan los incrementos netos de viviendas habidos en el período en la ciudad y cómo se distribuyeron entre las zonas.

En el Capítulo III se hace un análisis cualitativo de la vivienda. En primer lugar se estudian las características de las viviendas construidas en el período 1947-1960 en base a los datos suministrados por la serie de construcción computada para ese período. Los atributos con que se trabajó en este caso fueron la categoría y tamaño medio de la vivienda. Luego se analizan las características de las viviendas existentes en el año 1965, según los datos de las encuestas realizadas por el Instituto de Economía y Finanzas.

El trabajo consta, además, de un Anexo que se refiere a las fuentes de información y la metodología empleada, y de un Apéndice Estadístico y Gráfico².

Capítulo I

ZONIFICACIÓN DE LA CIUDAD

1. EL MEDIO FÍSICO Y LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD

El medio físico en el que ha sido fundada y le tocó crecer a la Ciudad de Córdoba es sumamente variado y accidentado. El Río

² Por su extensión, este último no ha sido incluido, pudiendo ser consultado en el Instituto por los interesados.

Primero la divide en dos partes casi iguales, el Arroyo La Cañada divide, a su vez, una de ellas en otras dos; las barrancas, los cañadones, y las lomas la fueron seccionando por doquier y obligando a que la expansión tomara formas caprichosas. A estos accidentes naturales se sumaron los creados por el hombre hace ya muchos años, cuando la ciudad era todavía una aldea: acequias, canales de riego, líneas férreas.

En el crecimiento de la ciudad es posible distinguir cuatro etapas. La primera corresponde a la ciudad enmarcada por el plano definitivo de fundación, mediante el cual se la asentó en la margen derecha del Río Primero, teniendo como límites naturales por el Norte y Este al nombrado río, a La Cañada por el Oeste y a las barrancas por el Sur, que comenzaban en los actuales Boulevares Junín y San Juan.

Córdoba creció durante más de dos siglos dentro de los límites definidos por su plano de fundación. La superación de aquéllos indica la iniciación de la segunda etapa. En ésta se fueron cubriendo las zonas baldías entre la ciudad y el río, y hacia el Oeste se cruzó La Cañada, dada la facilidad de trasponer el arroyo y a la existencia a continuación de ésta de un valle a un mismo nivel³. Se formó aquí una zona de quintas, y fue la primera que tuvo la ciudad.

Este esquema de la ciudad colonial se mantuvo, siguiendo siempre su expansión hacia el Oeste, hasta fines de la década del 1870, cuando se podría considerar que finaliza la segunda etapa de su crecimiento. Esta parte de la ciudad corresponde casi exactamente a lo que en este trabajo se ha denominado Zona 1: "Casco Céntrico".

Al finalizar la década del setenta la ciudad comienza a crecer en sentido contrario, hacia el Este, iniciando la tercera etapa. Se fundan el "pueblo" de San Vicente, cuyo comienzo fue el de una colonia agrícola, y en la otra margen del río, el "pueblo" de General Paz (1880). Estos quedaron pronto comunicados con la ciudad debido a la instalación de las compañías de tranvías a caballo. Tam-

³ Desde mucho tiempo atrás (1670) existía en las proximidades de la finalización de Alto Alberdi un caserío denominado El Pueblito o La Toma, de indios dedicados a atender la acequia que suministraba el agua a la ciudad.

bién se observa un leve crecimiento hacia el Sur, en las márgenes de La Cañada, formándose el Pueblo Güemes. Esta era la conformación de Córdoba alrededor de 1880.

Con la llegada del hoy Ferrocarril General Belgrano se levantó la estación de Alta Córdoba en los "Altos del Norte", lo cual dio nacimiento a ese barrio; por esa misma época también se urbanizó la zona de Alto Alberdi ligando El Pueblito con la ciudad. Los trabajos de urbanización de Nueva Córdoba en los "Altos del Sur" comenzaron a fines de la década del 80, extendiendo la ciudad en esa dirección y sobrepasando por primera vez después de más de 300 años los límites del plano definitivo de fundación.

El camino a Saldán (hoy Avenida Castro Barros) dio nacimiento al Pueblo San Martín y en sentido contrario se formó Pueblo Colón. También por esa época comenzaron a levantarse casas veraniegas en las proximidades del Río Primero, formándose Villa Cabrera y Las Rosas. Esta era la ciudad de la década de 1890.

Lógicamente, muchas de estas zonas urbanizadas estaban escasamente pobladas —incluso San Vicente continuó siendo una zona de quintas hasta después de 1900— lo que permitió a la ciudad seguir creciendo por varios años dentro de estos límites y ganar en densidad de población. Un plano del año 1927 muestra un reducido crecimiento en extensión entre la década de 1890 y ese año, no obstante el fuerte incremento de la población producido durante el mismo período. Los barrios importantes que se formaron en ese ínterin fueron Pueyrredón (General Juan B. Bustos) y Leandro N. Alem (Talleres), ambos en la zona Noreste.

Con esto se cierra otra etapa en el crecimiento de Córdoba, la de la formación de los grandes barrios, con bastante vida independiente y centros de atracción propios. El conjunto de estos grandes barrios⁴ se ha denominado en la zonificación como Zona 2: "Barrios Tradicionales".

Se podría decir que ésta es la "ciudad del tranvía eléctrico", en el sentido de que estos barrios se formaron por la instalación de las líneas del tranvía o se consolidaron con ellas. Este medio urbano de

⁴ A excepción de Colón y Leandro N. Alem.

transporte consolidó la conformación radial de la ciudad, iniciada originalmente a consecuencia de la topografía, pues la disposición de las líneas mantuvo a los barrios en compartimentos estancos conectados entre sí por el centro de la ciudad.

En el referido plano del año 1927 aparecen también algunos barrios mucho menores recientemente formados. Ellos son: Crisol, Nueva Córdoba Anexa, Revol, y parte de Bella Vista.

Córdoba siguió luego creciendo rápidamente hacia los cuatro puntos cardinales, orientándose los nuevos barrios según los polos de atracción que fueron apareciendo. La difusión del automóvil y del transporte automotor colectivo favoreció la expansión.

La fundación de la Fábrica Militar de Aviones fue un polo de atracción que impulsó la urbanización de las zonas próximas a ella sobre la ruta a Villa Carlos Paz. Se formaron así Barrio Flores, Ameghino, Rosedal, Benjamín Matienzo, Arsenales y otros menores. La instalación de las fábricas del Grupo Fiat sobre la ruta a Buenos Aires dio impulso a las urbanizaciones de esa zona, beneficiadas por el nuevo acceso a la ciudad, y favoreció la formación de otros barrios, tales como Deán Funes y San Lorenzo. La fundación de Industrias Kaiser Argentina hizo lo propio con las zonas próximas a la ruta a Alta Gracia, principalmente a Santa Isabel y Villa El Libertador.

El crecimiento demográfico impulsó la urbanización de las barrancas y cañadones que habían quedado enclavados en la ciudad como verdaderas islas, algunos de ellos muy próximos del centro como Cofico, Junior's, Paso de los Andes y Quinta Santa Ana, y otros algo más retirados tales como Maipú, Parque Vélez Sársfield y Colinas de Vélez Sársfield. El crecimiento de la población por un lado, y la moderna maquinaria utilizada para realizar movimientos de tierra, por otro, hicieron económica la urbanización de dichas zonas.

Sin embargo, la ciudad también tiene predilección por extenderse hacia el Nor-Oeste, próximo a la ruta que conduce a la zona serrana de Villa Allende y Río Ceballos, donde se han efectuado modernas urbanizaciones, tales como el Cerro de las Rosas, Villa Belgrano y otras menores. Al mismo tiempo se ha renovado y extendido

considerablemente Argüello, la zona de Villa Warcalde y otras próximas a Villa Allende, que nacieron como villas veraniegas.

2. CARACTERIZACION DE ZONAS O AREAS HOMOGENEAS

Se considera zona o área homogénea aquella en que la reunión de ciertos atributos comunes a sus componentes se presenta con mayor frecuencia. Para la definición de las zonas de la ciudad de Córdoba se usó como unidad de agrupamiento a las secciones del catastro municipal. Estas secciones son relativamente grandes y en algunos casos no presentan homogeneidad de atributos en toda su extensión. Como consecuencia de ello se presentaron dos tipos de problemas. a) Que una sección no presente características perfectamente identificables con las respectivas zonas definidas, b) Que una sección no presente características perfectamente identificables con alguna de las zonas definidas.

En el primer caso se optó por incluir la sección dentro de aquella zona a la cual pertenece el sector de mayor extensión; o sea, se siguió el criterio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. De este modo se incluyeron Barrio Independencia (Cofico), Parque San Vicente y Patria en la Zona 2 cuando en realidad correspondería haberlos incluido en la Zona 4. Por el mismo motivo se debió incluir Bajo General Paz, Barrio Industrial, una parte de Crisol (sector Bajada del Pucará) y el sector próximo a la ex-Compañía de Tranvías en el área "Residencial Urbano".

Por varios motivos este hecho, aunque desfigura en algo a las zonas en el plano, no es un obstáculo serio para el análisis de los datos de la serie de construcción de viviendas. Primero, los atributos cuantificados y analizados, tamaño y categoría de la construcción, son bastante similares entre las zonas 2 y 4, aunque el aspecto urbano de los barrios sea distinto. Segundo, los tres barrios incluidos en la Zona 2 tienen una extensión relativamente pequeña con respecto al total de la zona. Finalmente, en cuanto a los sectores incluidos impropriamente en la Zona 4, el problema se simplifica aún mucho más ya que éstos son muy pequeños y casi no han tenido construcción en el período analizado.

En el segundo caso, cuando la sección no era claramente identificable, la solución fue incluirla dentro de aquella zona con la cual se correspondería en mayor medida. Un ejemplo de esta situación se encuentra con Villa Cabrera, que fue incluida en la Zona 4.

Teniendo en cuenta motivos de orden histórico y las características actuales de la ciudad, se la dividió en siete zonas o áreas homogéneas, a partir de las cuales se tabularon los atributos de la construcción y la existencia de viviendas. Las zonas se han definido de la siguiente manera:

Zona 1: "Casco Céntrico": Es el centro tradicional de la ciudad, o más precisamente a lo que muchas veces se ha denominado la "ciudad colonial"⁵.

La competencia por el uso del suelo es intensa entre el comercio, la vivienda y las oficinas. Aquí se observa la más alta concentración y especialización en el comercio, pudiendo por tal motivo designarse alternativamente esta zona "Distrito Comercial Central". Se da también la más alta concentración de oficinas públicas pues se encuentra ubicada en la misma toda la administración municipal y casi íntegramente la administración provincial, además de delegaciones del gobierno nacional y representaciones consulares. Lo mismo puede decirse respecto de los establecimientos educacionales secundarios y universitarios más importantes. Finalmente hay una gran concentración de centros de diversión: los teatros de la ciudad, las principales salas cinematográficas, de varieté, etc., como así también las sedes sociales de los principales clubes y sociedades culturales y de fomento están localizadas en este radio, aunque los últimos tengan sus campos de deportes en otros sectores de la ciudad.

La actividad industrial desarrollada en la zona corresponde a imprentas y publicaciones, confecciones y establecimientos de productos alimenticios (panificación, fábricas de pastas, productos lácteos, etc.). Existe también una gran cantidad de talleres de reparación ubicados principalmente en las proximidades del Río Primero.

⁵ Véase el punto 1 de este Capítulo.

En cuanto al tipo de construcción se observa que alternan las viviendas independientes con los edificios de departamentos. Este es el sector donde más se nota la transformación de la ciudad; los viejos y amplios caserones del siglo pasado están siendo reemplazados por grandes edificios de varios pisos, construidos o vendidos principalmente en propiedad horizontal.

La zona ocupa el segundo lugar en densidad de población y ésta puede considerarse alta, a excepción de un sector de transición caracterizado por el deterioro y desuso de la propiedad que se extiende a partir de la calle Santa Rosa y La Cañada hacia el Río Primero, con una densidad media de 60 a 90 personas por hectárea ⁶.

Zona 2: "Barrios Tradicionales": Esta zona está compuesta por los viejos barrios que se formaron a partir de 1880 y hasta los primeros años de 1900, cuando la ciudad "rompió el espacio matriz" ⁷; antaño alejados, están hoy amalgamados en un solo conjunto con el Casco Céntrico debido al crecimiento de la ciudad, formando un anillo que lo envuelve casi completamente.

La actividad comercial está representada por grupos de negocios de comercio diario, centro comercial vecinal o de barrio y aun de mayor jerarquía. En el aspecto industrial se encuentran radicadas las principales plantas de las ramas alimenticias (molinos harineros, cerveza, aguas gaseosas y bebidas sin alcohol), de maderas, papel y cartón, productos químicos y algunos talleres auxiliares de las ramas metálicas y de fabricación de maquinarias. También se encuentra ubicada aquí una gran cantidad de talleres de servicio y una usina generadora de electricidad. En general, los barrios que la integran presentan como característica una cierta independencia comercial y aun para la vida cultural y entretenimientos, representada por cines, clubes, plazas, etc.

⁶ Los datos sobre densidad de población corresponden al año 1960, según el Censo Nacional de ese año, y fueron obtenidos de un plano de densidades existente en la Dirección del Plan Regulador de la Municipalidad de Córdoba.

⁷ Véase el Punto 1 de este Capítulo.

Zona 3: "Expansión Tradicional": Esta zona, como su designación lo indica, está constituida por la expansión más o menos espontánea de los barrios tradicionales, siendo, en consecuencia, un anillo que la envuelve. La construcción es de categoría bastante inferior a la de la zona anterior pero guardando en buena medida las características de aquélla, como que algunas secciones forman parte de la Zona 2.

La actividad comercial es reducida, existiendo casi exclusivamente negocios de comercio diario, a excepción de la Av. Caraffa en Villa Cabrera que posee un comercio de mayor jerarquía. Existe actividad industrial en variada proporción y de diversas ramas industriales, siendo de destacar principalmente los talleres del Ferrocarril General Belgrano, la planta Forja Argentina y la Central Deán Funes de la Empresa Provincial de Energía.

La zona tiene en promedio una densidad de población media, o sea entre 60 a 90 habitantes por hectárea.

Zona 4: "Residencial Urbano": Está constituida por barrios de muy reciente data surgidos en lugares que anteriormente habían sido quintas, o barrancas y cañadones muy próximos al centro de la ciudad.

La construcción es moderna y de buena calidad, con jardines a la calle, las que en general están prolijamente arboladas. Además en algunos de ellos la existencia de espacios verdes dejados por las empresas urbanizadoras contribuyen a realzar su belleza y a exaltar el contraste con sus vecinos.

Estos barrios son típicamente residenciales. No existe actividad industrial y el comercio está representado exclusivamente por grupos de negocios de comercio diario. Tampoco poseen centros culturales o de expansión.

Al año 1960, fecha del Censo Nacional, la densidad de población de estos barrios era muy variada: Rogelio Martínez, el más antiguo, y Quinta Santa Ana estaban densamente poblados (de 120 a 150 habitantes por hectárea); Junior's, que sigue a Rogelio Martínez en orden de antigüedad, tenía también una densidad bastante alta (de 90 a 120 habitantes por hectárea); Nueva Córdoba Anexa

y Maipú Primera Sección tenían la misma densidad de Junior's, mientras que la Segunda Sección de Maipú estaba escasamente poblada (de 30 a 50 habitantes por hectárea), y Paso de los Andes poseía de 60 a 90 habitantes.

Zona 5: "Barrios en Formación": Con este nombre se ha designado al conjunto de nuevos barrios que forman un anillo en torno a los incluidos en la zona de "Expansión Tradicional". Estos son de escasa dimensión y casi todos producto de la actividad de compañías urbanizadoras, las que en general han exigido pequeños jardines al frente.

Muchos de estos barrios están escasamente poblados, siendo algunos meras urbanizaciones casi totalmente despobladas. Las excepciones principales son: Barrio Yofre Norte, que es de los más antiguos y tiene de 90 a 120 habitantes por hectárea; también están medianamente poblados los del sector norte de la ciudad formados por Marqués de Sobremonte, La France, Ana Zumarán, Las Margaritas, Los Paraísos, Sargento Cabral y General Pringles (de 60 a 90 habitantes por hectárea).

La actividad comercial está limitada a grupos de negocios de comercio diario. Las plantas industriales existentes están ubicadas preferentemente fuera del perímetro urbanizado de los barrios; una excepción importante es una fábrica de cemento portland. Tampoco hay talleres de servicio. Los establecimientos educacionales son escasos, y lo mismo ocurre con los demás servicios básicos.

Zona 6: "Centros Industriales": Esta zona está compuesta por aquellos barrios ubicados en las proximidades de las tres grandes empresas industriales de la ciudad: Industrias Kaiser Argentina, DINFLA y el Centro Industrial Fiat. Algunos existían a la fecha de la instalación de éstos y otros se remozaron luego de este acontecimiento, mientras que los restantes se urbanizaron después y crecieron al impulso de aquéllos.

Esta zona comprende los barrios ubicados al Sur-Este de la ciudad, bordeando al Centro Industrial Fiat: Deán Funes, San Lorenzo, Ferreyra y José Ignacio Díaz; los ubicados al Sur-Oeste próximos a

Industrias Kaiser Argentina: Santa Isabel, Villa El Libertador, General Güemes y Comercial; y los ubicados al Oeste de la ciudad, bordeando a DINFLA (al Oeste del Canal Maestro Norte y sobre la ruta a Carlos Paz).

Aparte de las nombradas dentro de la zona existen otras empresas importantes que pertenecen también casi exclusivamente a las ramas metalúrgicas. Es una zona típicamente industrial, pues la actividad comercial está circunscripta a grupos de negocios de comercio diario.

Desde el punto de vista urbanístico esta zona difiere muy poco de la anterior y la división es bastante arbitraria. Su distinción persigue como objeto tratar de determinar la medida en que estos centros industriales han actuado como focos de atracción de población.

Junto con la Zona 7, constituyen las zonas de más baja densidad de población, siendo muy pocos los sectores que a la fecha del censo llegaban a tener entre 30 a 60 habitantes por hectárea.

Zona 7: "Residencial Suburbano": Esta zona comprende los barrios ubicados sobre la margen del Río Primero próximos a la ruta a Río Ceballos en el sector Nor-Oeste de la ciudad. Los sectores más viejos, Argüello, Villa Warcalde y Villa Rivera Indarte nacieron como lugares de veraneo, a diferencia de los más cercanos a la ciudad, Cerro de las Rosas, Villa Belgrano, etc. Es un área típicamente residencial; la ausencia de plantas industriales es casi absoluta y la actividad comercial está compuesta por negocios de comercio diario y por una gran cantidad de establecimientos con fines recreativos, tales como restaurantes, bares, confiterías, boites, etc., ubicados principalmente sobre las grandes rutas de tránsito. Sin embargo, cuenta con importantes centros educacionales primarios y secundarios, clubes e importantes servicios básicos, los cuales dan una autonomía vecinal que no poseen las otras zonas, a excepción de los barrios tradicionales.

La construcción es exclusivamente de viviendas independientes con amplios espacios verdes, cercos vivos y calles arboladas. Las características señaladas hacen que éste sea un sector típicamente residencial.

A la fecha del censo de 1960 era una zona escasamente poblada y donde se registraba la más baja densidad de población, con promedio de 10 a 30 habitantes por hectárea.

Capítulo II

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA VIVIENDA

1. EXISTENCIA DE VIVIENDAS EN 1947 Y 1960

El Censo Nacional del año 1960 arrojó un total de 126.385 viviendas existentes en la Ciudad de Córdoba, mientras que en el año 1947 esa existencia era de 83.703, de manera tal que el incremento neto operado en ese período fue de 42.682 unidades.

La información por radio suministrada por el Censo de 1960 hizo posible determinar las cantidades de viviendas para cada zona, las que se consignan en el Cuadro 1. De ahí surge, atendiendo a la

CUADRO 1 — EXISTENCIA Y DISTRIBUCION DE VIVIENDAS
1947 y 1960

Zona	Denominación	1947 (*)		1960	
		Cantidad	%	Cantidad	%
1	Casco Céntrico	7.284	8.7	7.180	5.7
2	Barrios Tradicionales	33.241	39.7	37.629	29.8
3	Expansión Tradicional	15.013	17.9	27.483	21.7
4	Residencial Urbano	5.012	6.0	8.357	6.6
5	Barrios en Formación	15.771	18.8	33.121	26.2
6	Centros Industriales	4.409	5.3	6.072	4.8
7	Residencial Suburbano	2.973	3.6	6.543	5.2
	Total	83.703	100.0	126.385	100.0

(*) La distribución por zonas para 1947 se obtuvo restando de los valores de 1960 la cantidad de viviendas construidas en cada una durante el período 1947-60 y sumando las bajas estimadas.

cantidad de viviendas que poseen, que hay tres zonas "grandes" y cuatro zonas "chicas". La de mayor construcción es la Zona 2: "Barrios Tradicionales" con 37.629 viviendas, que representan casi el 30% del total; le sigue luego la Zona 5: "Barrios en Formación" con 33.121 y en tercer término la Zona 3: "Expansión Tradicional" con 27.483 unidades. Entre las tres zonas poseían en 1960 el 77,7% del total de viviendas de Córdoba. La Zona 6: "Centros Industriales", es la más pequeña de todas con 6.072, representando apenas el 4,8% del total.

2. CONSTRUCCION, BAJAS E INCREMENTO NETO DE VIVIENDAS EN EL PERIODO 1947-60.

Del total de viviendas existentes al año 1960, 55.389, o sea el 43,8% fueron construidas en el período comprendido entre los años 1947 a 1960. La cantidad construida por zonas y los porcentajes que representan con respecto al total de la ciudad están consignados en el Cuadro 2.

Como era de esperar, la mayor cantidad construida corresponde a las tres zonas "grandes", representando el 80,2% del total. La zona donde se registró el mayor número de construcciones es la Zona 5: "Barrios en Formación", donde se levantaron 17.350 viviendas, que representan el 31,2% del total construido en el período. El segundo lugar le correspondió a "Expansión Tradicional" con 15.260 viviendas, que representan el 27,6% y el tercer lugar a los "Barrios Tradicionales", cuyo porcentaje es del 21,3.

La superficie cubierta en el período alcanzó a 4.486.960 metros cuadrados para toda la ciudad. La distribución por zona se corresponde con el orden de la distribución del número de viviendas, excepto para las zonas 1 y 7, en que aquél aparece invertido.

El "Casco Céntrico" es la zona que registra menor construcción en el período, no obstante ser la que hoy día ofrece la imagen moderna de Córdoba, es decir, aquélla en la cual el cambio se nota en mayor medida y da a Córdoba la sensación de una gran ciudad. Sin embargo, para explicar este hecho hay que recordar primero, que entre el año 1960, fecha en que se cierra el período que se está

CUADRO 2 — CONSTRUCCION, BAJAS E INCREMENTO NETO DE VIVIENDAS, 1947-60

Zona	Denominación	Construcción				Bajas		Incremento Neto	
		Cantidad	%	Superficie (m ²)	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1	Casco Céntrico	1.141	2,2	138.914	3,1	1.245	9,8	— 104	— 0,2
2	Barrios Tradicionales	11.778	21,3	960.143	21,4	7.390	58,2	4.388	10,3
3	Expansión Tradicional	15.260	27,5	1.047.972	23,3	2.790	22,0	12.470	29,2
4	Residencial Urbano	4.627	8,3	446.867	10,2	1.282	10,0	3.345	7,8
5	Barrios en Formación	17.350	31,2	1.378.427	30,7	—	—	17.350	40,6
6	Centros Industriales	1.663	3,1	118.124	2,6	—	—	1.663	3,9
7	Residencial Suburbano	3.570	6,4	396.513	8,8	—	—	3.570	8,4
	Total	55.389	100,0	4.486.960	100,0	12.707	100,0	42.682	100,0

considerando, y 1966 la construcción ha sido muy intensa en esta zona. No se dispone de estadísticas completas, pero los edificios recién terminados y otros en construcción son una evidencia de esta afirmación: en 1960 había muchos más baldíos en la ciudad y la mayoría de los edificios hoy terminados estaban entonces en construcción.

Por otro lado, en las presentes series de construcción han sido computadas solamente aquellas viviendas con certificado final de obra otorgado por la Sección Obras Privadas de la Municipalidad; como pueden producirse demoras en solicitarlo aún después de algún tiempo de habilitada la construcción⁸, podrían existir algunos edificios terminados a esa fecha que no están incluidos en la serie.

Las bajas ocurridas en el período se estimaron en 12.707, correspondiéndole a la Zona 2: "Barrios Tradicionales" el 58,2% del total, o sea 7.390 unidades. A la Zona 3 le correspondió el 22,0% y las zonas 1 y 4 alrededor del 10,0% a cada una. Se consideró que las otras zonas no habían experimentado bajas por lo reciente de su formación⁹.

Yendo ahora al incremento neto de viviendas en el período 1947-1960, se puede observar que en la Zona 5: "Barrios en Formación", es donde se ha registrado el mayor volumen respecto al total de la ciudad, correspondiéndole el 40,6%. El segundo lugar le corresponde a la Zona 3 con el 29,2% y el tercer lugar a la Zona 2. La Zona 7: "Residencial Suburbano" tuvo un incremento neto sobre el total construido del 8,4% y en la Zona 1 la cantidad de vivienda ha permanecido prácticamente estancada.

3. POBLACION Y VIVIENDAS

En los puntos anteriores de este capítulo se cuantificó la construcción y el incremento neto de viviendas habidas en el período.

⁸ El certificado final de obra es un requisito exigido por la Empresa Provincial de Energía Eléctrica de Córdoba para la conexión definitiva de la luz eléctrica, motivo por el cual la demora en solicitarlo no puede prolongarse por mucho tiempo.

⁹ Para una explicación detallada de los procedimientos de estimación de las bajas ocurridas en el período, véase Anexo Fuentes y Método al final de este trabajo.

Es interesante conocer ahora la medida en que este incremento de viviendas se correspondió con el de la población.

La Ciudad de Córdoba tenía en el año 1947 una población de 386.828 habitantes y la cantidad de viviendas era de 83.703 unidades. Estos valores dan una relación media de 4,62 habitantes por vivienda.

Al cabo de 13 años, en 1960, la población de Córdoba era de 589.153 habitantes y la cantidad de viviendas 126.385 unidades, lo que da una relación media de 4,66 habitantes por vivienda, o sea, casi idéntica a la del año 1947. Este valor es superior al promedio para todo el país (4,29), pero bastante inferior al de la Capital Federal que era de 5,13, siendo superado éste por las provincias de Salta (5,22), San Juan (5,14) y Tucumán (5,18).

La relación entre población y vivienda puede especificarse mejor mediante una medida del hacinamiento habitacional, esto es, la cantidad promedio de personas por cuarto. Esta medida depende, aparte de la población, de dos variables fundamentales: a) la cantidad de vivienda y b) la cantidad de cuartos por vivienda. Esta última ha aumentado considerablemente entre 1947 y 1960, ya que de 2,52 pasó a 3,4. La consecuencia es que, no obstante haber permanecido estancada la cantidad de personas por vivienda, la cantidad de personas por cuarto ha experimentado una importante disminución, habiendo pasado de 1,83 en el año 1947 a 1,36 para el año 1960.

La medida del hacinamiento habitacional en la ciudad de Córdoba en el año 1960 es una de las menores del país como puede verse en el Cuadro 3. Los valores más bajos corresponden a las provincias de La Pampa y Buenos Aires (1,26), Santa Cruz (1,29), Córdoba (1,31) y Santa Fe (1,32); otras provincias superaban en promedio dos personas por cuarto, tales los casos de Formosa (2,30), Tucumán (2,21) y Santiago del Estero (2,07). El promedio para todo el país y Capital Federal era de 1,46.

El índice de hacinamiento habitacional ha mejorado notablemente en la ciudad de Córdoba en comparación con el resto del país, sobre todo si se tiene en cuenta el efecto en sentido inverso

CUADRO 3 — COEFICIENTE DE HACINAMIENTO DE LA POBLACION DE LA CIUDAD DE CORDOBA, 1960

Zona	Denominación	Viviendas	Cuartos	Cuartos por vivienda	Población	Personas por vivienda	Personas por cuarto
1	Casco Céntrico	7.180	32.054	4,50	34.425	4,80	1,07
2	Barrios Tradicionales	37.629	140.693	3,72	172.700	4,59	1,23
3	Expansión Tradicional	27.483	85.816	3,12	127.706	4,65	1,49
4	Residencial Urbano	8.357	32.561	3,89	39.820	4,65	1,22
5	Barrios en Formación	33.121	100.124	3,02	152.656	4,61	1,52
6	Centros Industriales	6.072	17.180	2,82	33.983	5,60	1,98
7	Residencial Suburbano	6.543	24.373	3,72	27.836	4,25	1,14
	Total	126.385	432.801	3,42	589.153	4,66	1,36
	Capital Federal	578.743	2.036.929		2.966.816	5,13	1,46
	Total del País	4.665.567	13.730.317	2,94	20.008.945	4,29	1,46

del fuerte incremento de población habido entre 1947 y 1960. Sin embargo, está todavía bastante distante del promedio de una persona por cuarto habitable considerada como "confortable" en algunos países de Europa ¹⁰.

Analizando en particular los datos para cada una de las zonas, puede observarse en el Cuadro 3 que la de mayor cantidad de cuartos por vivienda se ubica en el Casco Céntrico, con 4,5 de promedio, y en segundo lugar la Residencial Urbana con 3,9. Las zonas N° 6 "Centros Industriales" y N° 5 "Barrios en Formación" son las de más reducidas relaciones con 2,82 y 3,02 cuartos por vivienda, respectivamente.

La cantidad de personas por vivienda es bastante pareja en la mayoría de las zonas y su promedio similar al obtenido para toda la ciudad. Las únicas que se destacan netamente son la Zona de Centros Industriales con 5,60 habitantes por vivienda, muy por arriba del promedio de la ciudad, y la Zona, N° 7: "Residencial Suburbano" con 4,25, o sea bastante más bajo que el promedio de las otras zonas.

Contrariamente a lo anterior, el índice de hacinamiento habitacional es muy desperejo. El Casco Céntrico tiene un promedio de 1,07, el Residencial Suburbano 1,14, mientras que la zona de Centros Industriales (1,98) aloja casi dos personas por habitación.

Capítulo III

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA VIVIENDA

1. CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN EL PERIODO 1947-1960

a) *Categoría de la construcción*

La información contenida en las fuentes analizadas no era lo suficientemente explícita como para poder definir y distinguir varias categorías de viviendas en forma detallada. Por tal motivo, aten-

¹⁰ Consejo Federal de Inversiones, *Bases para una Política Nacional de Viviendas*, Buenos Aires, 1964, pág. 12.

diendo a la disponibilidad de datos sobre las características principales de la construcción, se optó por distinguir tres categorías definidas de la siguiente manera:

I. La vivienda de categoría superior, a veces de lujo, que se denominó de primera categoría, fue considerada tal debido a la distribución y amplitud de sus ambientes, en general dotadas de recepción, bibliotecas, salas de estar, chimeneas, instalaciones sanitarias completas y bien distribuidas, cocina y "office" completamente instalados, planos de carpintería no standards, amplias aberturas, placars, dependencias de servicio, garage o cochera, instalaciones eléctricas con numerosas bocas, pudiendo tener además calefacción, aire acondicionado y ascensores.

II. En el otro extremo de calidad se encuentra la vivienda precaria. Estas son construcciones muy económicas cuya característica distintiva principal está señalada por ausencia o muy deficientes instalaciones sanitarias, techos de zinc, fibrocemento o ladrillo armado, frentes sin terminar o inexistentes, estrechez de los ambientes construidos. A estas viviendas se las ha denominado como de tercera categoría.

III. En forma residual, o sea por exclusión, se obtuvo la segunda categoría. En ésta se incluyeron todas aquellas construcciones que no encuadraban decididamente en alguna de las categorías anteriores, por lo que su amplitud es mucho mayor que la de aquéllas.

De acuerdo a estas definiciones, el 86% de los metros cubiertos construidos en el período corresponden a viviendas de segunda categoría (véase el Cuadro 4). Este alto porcentaje estaría señalando que la construcción de viviendas realizada en Córdoba en ese período posee las dependencias y servicios básicos necesarios para que la familia desarrolle sus actividades en forma cómoda y eficiente y le permita alcanzar niveles de vida dignos y deseables para una comunidad en proceso de desarrollo económico y social.

Por otro lado, desde el punto de vista económico, la distribución relativa entre las distintas categorías de viviendas, indicaría una eficiente distribución de los recursos escasos. En efecto, sólo el 10,9%

de los metros cuadrados cubiertos construidos corresponden a la primera categoría, o sea a viviendas de lujo. Y tan sólo el 2,6% corresponden a la tercera categoría, es decir, a viviendas precarias, que no pueden considerarse como satisfactorias.

Con esto no se quiere decir que en Córdoba no haya escasez de viviendas. Muy por el contrario, es perfectamente conocida la proliferación de las "villas miserias", principalmente en las márgenes del Río Primero y en las barrancas y cañadones. Simplemente, lo que se ha querido señalar es que en la construcción registrada ante la Dirección de Obras Privadas de la Municipalidad se nota una adecuada asignación de recursos desde el punto de vista de la comunidad.

CUADRO 4 — CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN LA CIUDAD DE CORDOBA, 1947-60

Zona	Denominación	Superficie Cubierta, por Categoría (m ²)			
		1ª	2ª	3ª	Total
1	Casco Céntrico	60.625	77.466	823	138.914
2	Barrios Tradicionales	173.007	774.024	13.112	960.143
3	Expansión Tradicional	51.587	964.267	32.118	1.047.972
4	Residencial Urbano	85.124	358.774	2.969	446.867
5	Barrios en Formación	45.681	1.273.364	59.382	1.378.427
6	Centros Industriales	4.647	110.270	3.207	118.124
7	Residencial Suburbano	66.399	326.476	3.638	396.513
	Total	487.070	3.884.641	115.249	4.486.960

Analizando cada una de las zonas en forma individual, se observa que en el Casco Céntrico se ha construido el más alto porcentaje (43,6%) de viviendas de primera categoría con respecto al total de lo construido en cada zona.

Debido a que el 86,5% de los metros cubiertos construidos corresponden a viviendas de segunda categoría, es ésta la que tiene

el mayor porcentaje, tanto en conjunto como en cada una de las zonas en particular. Pero la distribución no es uniforme, sino que varía, señalando una caracterización muy importante de la estratificación económica y social en las distintas zonas.

Como era de esperar, en la Zona N° 1: "Casco Céntrico" se registró el menor porcentaje, respecto al total de lo construido, de construcciones de segunda categoría (el 55,8%) ya que las construcciones de primera categoría representan el 43,6% y las de tercera categoría son prácticamente nulas.

Los otros sectores de la ciudad que tienen porcentajes importantes de construcciones de primera categoría son la Zona N° 4: "Residencial Urbano" (19,0%), la Zona N° 2: "Barrios Tradicionales" (18,0%) y la Zona N° 7: "Residencial Suburbano" (16,8%), aunque, como puede apreciarse, los porcentajes son bastante bajos en comparación con el del Casco Céntrico. Estos importantes porcentajes de construcción de viviendas de primera categoría en las zonas antes nombradas coinciden con valores casi nulos para las viviendas de tercera categoría; solamente en la Zona N° 2: "Barrios Tradicionales" aquél apenas sobrepasa el 1%.

En las zonas restantes N° 3: "Expansión Tradicional", N° 5: "Barrios en Formación" y la N° 6: "Centros Industriales", el porcentaje de viviendas de primera categoría es muy pequeño al mismo tiempo que es alto el porcentaje correspondiente a viviendas de la tercera categoría, con valores aproximadamente iguales a los primeros (casi el 4%, en promedio). También es en estas zonas donde se dan los porcentajes más altos en viviendas de segunda categoría con los siguientes valores: Zona N° 3: "Expansión Tradicional", el 92,1%; Zona N° 5: "Barrios en Formación", el 92,4% y Zona N° 6: "Centros Industriales", el 93,4%. Analizando los datos surge también que la Zona N° 5 es la que tiene menor el porcentaje de construcción de viviendas de primera categoría y el mayor porcentaje en viviendas de la tercera categoría (3,3 y 4,3%, respectivamente) y asimismo la única donde el porcentaje de construcciones de tercera categoría es mayor que el correspondiente al de la primera categoría.

Obviamente, las anteriores consideraciones deben ser interpretadas teniendo en cuenta la importancia relativa de cada zona respecto al total, la que actúa como ponderación de cantidad de metros cubiertos en cada zona distribuidos por categoría. Así por ejemplo, si bien es cierto que en el Casco Céntrico el 43,6% de lo construido corresponde a la primera categoría, esto sólo representa el 12,5% con respecto al total de la ciudad. En igual sentido a la Zona Nº 2 correspondió la mayor cantidad de metros cubiertos de primera categoría (35,5% del total de la ciudad), aun cuando este porcentaje, calculado sobre la construcción en la misma zona llega apenas al 18%.

La segunda categoría se ha distribuido entre las zonas en forma casi idéntica a la distribución total de metros cubiertos, debido justamente a que es la categoría dominante en el total de la construcción.

En cuanto a la tercera categoría, el 51,5% de los metros cubiertos construidos en la ciudad se ubicaron en la Zona Nº 5: "Barrios en Formación", siguiéndole luego la Zona Nº 3 y la Zona Nº 2. La construcción de viviendas de tercera categoría es prácticamente nula en las restantes zonas.

b) *Tamaño medio de la vivienda*

Otro importante indicador de las características de las viviendas construidas en el período 1947-60 es el tamaño medio de la vivienda.

El promedio en el período, de metros cubiertos por unidad de vivienda y para la ciudad como un todo, alcanza a 81 m², habiendo sufrido pequeñas oscilaciones anuales. Lamentablemente no es posible comparar el tamaño de la construcción en la ciudad de Córdoba con el tamaño en otras ciudades del país, debido a que las estadísticas publicadas no se refieren solamente a obras nuevas, sino también a ampliaciones.

Dentro de la ciudad, la zona con construcciones de mayor tamaño es el Casco Céntrico, siendo el promedio del período de 121,8 m² cubiertos. Las cifras indican fuertes oscilaciones anuales. Le sigue la zona Nº 7: "Residencial Suburbano", con un promedio de 111,1 metros y en tercer lugar la zona Residencial Urbana con

CUADRO 5 — SUPERFICIE MEDIA DE LA VIVIENDA
CONSTRUIDA, 1947-60

Zona	Denominación	Superficie media (m ²)
1	Casco Céntrico	121,8
2	Barrios Tradicionales	81,5
3	Expansión Tradicional	68,7
4	Residencial Urbano	96,6
5	Barrios en Formación	79,4
6	Centros Industriales	71,0
7	Residencial Suburbano	111,1
	Total	81,0

96,6 metros. Las zonas Nº 2 y 5 igualan aproximadamente al promedio general de la ciudad, y las zonas Nº 3 y 6 son las de viviendas de menor tamaño, con 68,7 y 71,0 m², respectivamente.

2. CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS EXISTENTES AL AÑO 1965

Los cuadros incluidos en esta sección presentan información bastante detallada sobre el problema, por lo que los comentarios van exclusivamente a algunas características que aparecen como más significativas. A diferencia de la información anterior, referida a totales de la ciudad, la presente incluye datos en valores porcentuales por provenir de una investigación muestral, vale decir, de un conjunto representativo de viviendas ¹¹.

La primera conclusión de carácter general es que la vivienda existente actualmente en la ciudad de Córdoba es aceptable. Los inquilinatos, ranchos, viviendas precarias y otros tipos representan el 7,8%. Los inquilinatos, como era de esperar, tienen su asiento

¹¹ La descripción de la encuesta realizada se encuentra en el Anexo Fuentes y Método.

principal en las zonas más antiguas, utilizándose generalmente casas en deterioro: la Zona Nº 2: "Barrios Tradicionales" registra el más alto porcentaje.

Las paredes de adobes y de otros tipos representan apenas el 0,5%, siendo el resto, o sea casi la totalidad, de ladrillos. El 9,8% de las paredes están sin revocar, correspondiéndole a los Centros Industriales el más alto porcentaje (23,4%) y en orden decreciente la Zona 5 con el 16% y luego la Zona 3 con el 11,5%.

Los pisos son principalmente de mosaico y baldosa (84,3%) mientras que los que podrían considerarse como precarios: ladrillo, cemento, tierra y otros representan el 11,5%. La zona que posee viviendas de mejores pisos es el Casco Céntrico: no hay pisos de tierra y el porcentaje de los de cemento no tiene significación. Por el contrario, tiene un 17,4% de viviendas con pisos de parquet, porcentaje que debe considerarse como muy alto, si se tiene en cuenta que esta categoría de pisos representa apenas el 3,3% en el total de la ciudad, y que la zona que le sigue en importancia es la Residencial Suburbana con el 4,8%.

CUADRO 6 — TIPO DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE CORDOBA
(en % del total), 1965

Zona	Denominación	Tipo de Edificio			
		Casa Indep.	Depar- tam.	Casa de inquil.	Otros
1	Casco Céntrico	40,3	46,4	4,4	8,9
2	Barrios Tradicionales	80,9	9,5	5,5	4,1
3	Expansión Tradicional	87,0	4,5	3,6	4,9
4	Residencial Urbano	92,5	3,4	1,4	2,7
6	Barrios en Formación	90,2	2,5	4,0	3,3
5	Centros Industriales	95,2	—	—	4,8
7	Residencial Suburbano	82,5	9,3	3,9	4,5

CUADRO 7 — CARACTERISTICAS CONSTRUCTIVAS DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD
DE CORDOBA (en % del total), 1965

Zona	Denominación	Pared de ladrillos	Revoques	Piso				Servicio Eléctrico
				Mosaico	Baldosa	Parquet	Otros	
1	Casco Céntrico	97,6	93,2	71,0	4,4	17,4	7,2	97,9
2	Barrios Tradicionales	99,4	90,5	78,0	13,8	2,5	5,7	95,9
3	Expansión Tradicional	98,8	83,5	76,4	8,3	0,9	14,4	90,1
4	Residencial Urbano	99,8	93,2	93,8	6,7	2,1	3,4	97,9
5	Barrios en Formación	99,6	80,6	75,4	3,1	1,4	20,1	82,0
6	Centros Industriales	98,4	74,2	58,0	8,1	0,8	33,1	67,7
7	Residencial Suburbano	97,0	87,2	73,6	10,8	4,8	10,8	88,6
	Total	99,0	85,4	76,1	8,2	3,3	12,4	90,1

La zona donde los pisos de las viviendas tienen la menor calidad es la de los Centros Industriales, pues el 12,9% y 10% de las habitaciones tienen piso de tierra y de cemento, respectivamente, mientras que el parquet no llega al 1%. La Zona N° 5: "Barrios en Formación", es la que sigue con porcentajes algo menores.

Según esta misma información, el 9,2% de las viviendas de la Ciudad carecen de electricidad, correspondiéndole también a los Centros Industriales el más alto porcentaje (32,5%) y a los Barrios en Formación el siguiente puesto con el 17,6%.

CONCLUSIONES

En el análisis realizado a través de los tres capítulos han ido surgiendo conclusiones aisladas sobre los aspectos cuantitativos y cualitativos del problema de la vivienda en la ciudad. Conviene ahora señalar las que pueden considerarse como más importantes y efectuar al mismo tiempo una evaluación de conjunto para que se compaginen debidamente en algunas conclusiones generales.

Las viviendas construidas en el período 1947-60 representan:

a) La vivienda existente en la Ciudad de Córdoba reúne, en líneas generales, las condiciones mínimas requeridas y podría decirse que es de buena calidad en su gran mayoría. Esto se afirma teniendo en cuenta que sólo el 2,6% del total de viviendas construidas en el período 1947-60 corresponden a la tercera categoría. Por otro lado, la existencia de viviendas en 1964-65 indica que los ranchos y viviendas precarias representan el 1,2% del total y que si se incluyen los inquilinatos y otras formas se llega al 7,8%.

b) La cantidad de personas por vivienda ha permanecido estancada en el período que termina en 1960 con respecto al año 1947. Sin embargo, el hacinamiento habitacional ha experimentado una importante disminución, habiendo pasado de 1,83 personas por cuarto en el año 1947 a 1,36 en 1960. Esta medida es una de las menores del país, pero dista bastante de la considerada como "confortable óptima" (una persona por cuarto).

c) El número de viviendas aumentó en un 51% entre los años 1947 y 1960. El mayor incremento se produjo en la Zona Residencial

Suburbana y los Barrios en Formación, cuyo número de viviendas creció el 120 y 110%, respectivamente. Sin embargo, en cantidad absoluta le corresponde a los Barrios en Formación el primer puesto, ya que absorbieron el 40,6% del incremento neto total registrado en la Ciudad de Córdoba en el período.

d) De acuerdo a las características que poseen las viviendas en cada una de las distintas zonas resulta que el Casco Céntrico es el área con mejor construcción de la ciudad. Aquí se registró el más alto porcentaje de construcción de primera categoría, el menor (casi nulo) de tercera categoría y el mayor tamaño medio por vivienda en el período 1947-60. La comparación de las viviendas existentes en 1964-5 le asignó también el primer lugar en calidad de pisos, revoques y posesión de servicios eléctricos. El segundo lugar en materia de confort le correspondió a la Zona Residencial Urbana en la cual el 19% de las viviendas construidas en el período 1947-60 fueron de primera categoría y casi nulo el porcentaje de tercera categoría. Comparte con el Casco Céntrico el primer lugar en revoques y servicios eléctricos y posee muy buenos pisos. En orden sucesivo están ubicadas las Zonas Residencial Suburbano, Barrios Tradicionales y Expansión Tradicional. Las zonas de más baja calidad de vivienda resultan los Barrios en Formación y los Centros Industriales.

ANEXO FUENTES Y MÉTODO

1. *Construcciones en el período 1947-60*: La serie de volumen de construcción correspondiente a estos años y de los atributos analizados se obtuvo por medio de una investigación del Instituto de Economía y Finanzas. La fuente primaria de los datos fueron los expedientes de edificación tramitados ante la Dirección de Obras Privadas de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

De los expedientes con Certificado Final de Obra se extrajeron los siguientes datos: a) Ubicación de la construcción: circunscripción, sección, manzana y lote del Catastro Municipal; b) Superficie del terreno y de la edificación; c) Destino: 1) Vivienda Familiar Independiente; 2) Vivienda Familiar Dependiente; 3) Vivienda Familiar Departamento; 4) Vivienda Familiar Propiedad Horizontal;

5) Vivienda Familiar Otros Tipos; d) Categoría de la construcción (primera, segunda o tercera), cualquiera fuera su destino; e) Metros cuadrados afectados a los distintos destinos (rubro c); f) Número de cuartos.

Para definir estos conceptos se ha seguido, en lo pertinente, el criterio de los Censos de Vivienda de los años 1947 y 1960, clasificaciones de la Dirección General de Rentas de la Municipalidad de Córdoba y conceptos adecuados a los fines del trabajo.

Debido a que los expedientes analizados se encontraban archivados por fecha de iniciación y no por fecha de finalización de la obra, y que éstas fueron clasificadas según esta última fecha, se procedió luego a ajustar los datos. Para ello se revisaron nuevamente los certificados finales de obra y se calcularon para cada año promedios de retardo entre la fecha de iniciación y de finalización de las obras. Aplicando estos coeficientes de retardo a los datos originales, se obtuvieron cifras definitivas que constituyen la serie y expresan las cantidades de vivienda y metros cuadrados edificados según el año de finalización de las obras.

2. *Existencia de Viviendas en el año 1960*: El Censo General de la Nación de 1960 proveyó los datos de vivienda a esa fecha, constituyendo la última información oficial. Tomando el plano de ubicación de los radios censales y la información sobre número de viviendas en cada uno de ellos, fue posible asignar las mismas a las zonas definidas en este trabajo. Algunos radios no coincidieron con las secciones del catastro municipal incluidas en las respectivas zonas, lo que obligó en esos casos a efectuar una asignación proporcional a la cantidad de manzanas, corregidas por un reconocimiento personal de la zona. Los radios que fue preciso fraccionar representan el 17,3% del total de la ciudad y la cantidad de viviendas asignadas mediante este procedimiento el 27,6%.

3. *Definiciones Censales de Vivienda*: Una primera dificultad que debe advertirse en la tarea de establecer cifras de viviendas se refiere a la definición misma de vivienda, que no coincide exactamente en los censos de 1947 y 1960. La existencia de baño y cocina

para uso exclusivo de la persona o grupo de personas que integran el "hogar censal" exigida por el Censo de 1960, en contraposición con las piezas de inquilinato y casas habitaciones del personal de servicio (cuando éstas forman una unidad independiente) incluidas como vivienda en el Censo de 1947, pueden dar como resultado que la existencia obtenida para el año 1960 sea menor que la que se hubiera obtenido siguiendo la definición de 1947¹². Sin embargo, esta exigencia de baño y cocina de uso exclusivo no es aplicable a los casos de viviendas precarias ni provisionales, las que son aceptadas como viviendas (incluyendo carpas, cuevas, o cualquier otro lugar de cualquier tipo de construcción fijo o móvil que sirvieron en el momento del censo para alojamiento de las personas). Por estos motivos es imposible abrir un juicio exacto con respecto al sesgo en más o en menos que podría resultar en la comparación de los datos de ambos censos y se ha seguido el criterio de aceptarlas como equivalentes.

4. *Bajas*: La existencia de viviendas al año 1947, la existencia al año 1960 y el incremento producido en el período según la serie de construcción preparada por el Instituto, permitió efectuar el cálculo de bajas para el total de la Ciudad.

No se tiene ninguna información acerca de la edad de la vivienda en Córdoba que permita verificar las cifras obtenidas. Los patrones convencionales internacionales de envejecimiento estiman la vida útil de la vivienda en 50 años¹³. Sin embargo, la duración de la vivienda depende de muchos factores, tales como material empleado en la construcción, mantenimiento, clima, condiciones del suelo, etc. Si se aplicara el criterio anterior, deberían haberse demolido en Córdoba en el período 1947-60 aquellas viviendas construidas, en promedio, en los catorce años anteriores a 1910. Tomando como base el incremento de la población entre los años 1897 y 1910,

¹² Véase "Censo Nacional de Vivienda de 1960", *Boletín de Estadística*, Abril/Junio 1965.

¹³ Propuesta de la Comisión Económica para América Latina en un informe sobre vivienda dentro del área, citado por Consejo Federal de Inversiones, o. c.

y suponiendo que en promedio cada vivienda estuviera habitada por cinco personas¹⁴, se tendrían que haber construido para reemplazo alrededor de 12.400 viviendas, cifra aproximadamente igual a la cantidad de bajas obtenidas.

Es visible que en la Ciudad de Córdoba hay muchas viviendas con más de cincuenta años de edad, sobre todo en el Casco Céntrico y en los Barrios Tradicionales (principalmente General Paz y San Vicente). Estas son las buenas construcciones de la época. Sin embargo, en los suburbios de entonces se construyeron también al mismo tiempo viviendas muy modestas, tales como casas de adobe y otros materiales inferiores. Este tipo de construcción tiene una vida mucho menor y es desplazado a los suburbios más alejados a medida que crece la ciudad. Este razonamiento permite afirmar que se han producido asimismo demoliciones de construcciones posteriores a 1910.

La conclusión del párrafo anterior permite localizar las bajas dentro de las distintas zonas de la ciudad. Las demoliciones ocurridas entre 1947 y 1960 no corresponden exclusivamente a la ciudad de 1910, sino más probablemente en promedio a la ciudad de los años veinte, que estaba formada por el Casco Céntrico, los Barrios Tradicionales y algunos sectores de Expansión Tradicional (Villa Cabrera, parte de San Martín y Alta Córdoba, Barrio Talleres, Maldonado, Crisol, zona de la Bajada de San Roque y parte de Villa Páez). Además, en las restantes zonas, (Barrios en Formación, Centros Industriales y Residencial Suburbano) deben haber ocurrido algunas demoliciones: cuando se urbaniza un nuevo sector se demuelen generalmente algunas viviendas de tipo rural, pero es probable que su importancia sea muy baja, por lo que se considerará que no ha habido demoliciones.

El criterio definitivo para distribuir las bajas por zonas es el siguiente:

a) Zona Nº 1, "Casco Céntrico": Se partió de estos supuestos: 1) la cantidad de baldíos existentes en 1960 era la misma que en el año 1947; 2) el terreno ocupado por nuevas viviendas es exacta-

¹⁴ En 1947 y 1960 el promedio es de 4,6.

mente del mismo tamaño (en promedio) que el de las viviendas que se demuelen, y 3) la construcción de nuevos locales comerciales se hace en unidades de terreno exactamente iguales (en promedio) a las de las viviendas que se demuelen.

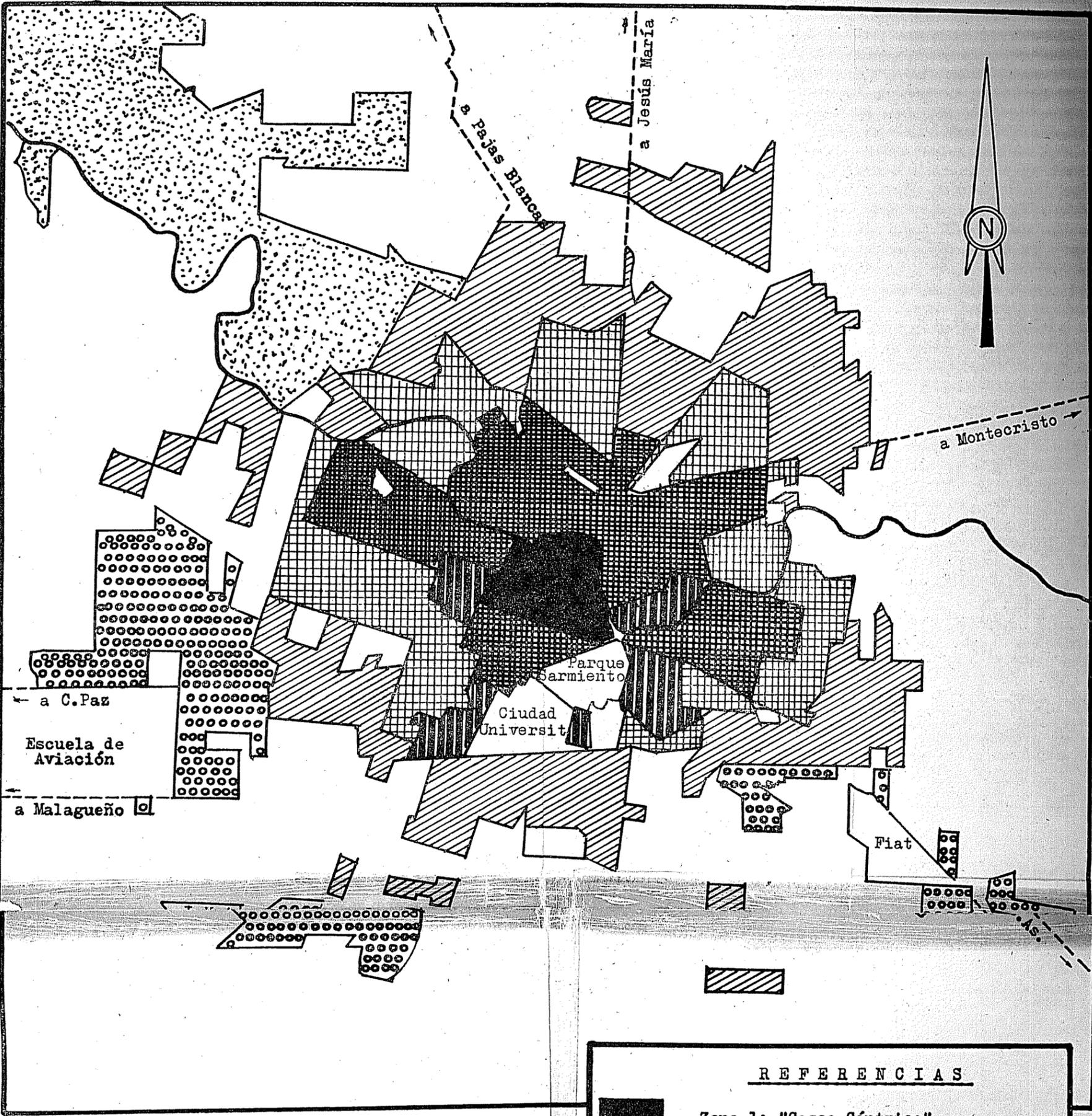
En consecuencia, al monto total de viviendas terminadas en el período se le restó la cantidad de departamentos construidos en propiedad horizontal, pues obviamente en una unidad de terreno se construyen varios departamentos de este tipo, y al resultado anterior se le adicionó la cantidad de locales construidos con destino comercial, obteniéndose de esta manera el total de bajas.

Es muy probable que haya habido más baldíos en 1960 que en 1947, lo que significaría una mayor demolición, que en una unidad de terreno se haya construido más de un local para comercio, que se hayan levantado grandes locales para comercio sin edificación para vivienda en su parte superior, y que existan locales para uso profesional que no han sido tenidos en cuenta, pero, en definitiva, la opinión es de que la cifra estimada es bastante aproximada, y que el error producido es más bien por defecto que por exceso.

b) Zonas Nº 2: "Barrios Tradicionales", Nº 3: "Expansión Tradicional" y Nº 4: "Residencial Urbano": No existiendo otro indicador, el supuesto adicional para la distribución de las restantes bajas de vivienda entre estas tres zonas ha sido que ellas se han distribuido en proporción al número de manzanas.

La mayoría de los barrios incluidos en la zona Residencial Urbana no existían en los años veinte y en 1947 apenas si habían aparecido las primeras urbanizaciones (Rogelio Martínez y Juniors), por lo que a primera vista parecería lógico no computar demoliciones. Sin embargo, han sido construidos en gran parte en lo que antes eran barrancas y cañadones, habitados en muchos sectores por viviendas precarias del tipo de las denominadas "villas miserias". La urbanización eliminó el rancharío y otras viviendas precarias que el Censo de 1947 había considerado como vivienda. Por consiguiente a la cantidad de manzanas obtenidas para las Zonas 2 y 3 se le agregó la de aquellos sectores de la Zona 4 que fueron urbanizados entre los años 1947 y 1960 y que anteriormente poseían viviendas.

5. *Características de las Viviendas Existentes en 1964-65*: Los datos que informan sobre las características de las viviendas existentes a esa fecha son el resultado de una investigación especial del Instituto de Economía y Finanzas y se obtuvieron a través de dos encuestas realizadas en la Ciudad de Córdoba en octubre de 1964 y en abril de 1965. El tamaño de la muestra fue en cada caso aproximadamente de 1.600 viviendas y al agregarse a los fines de este estudio, resultó un tamaño total de unas 3.200 unidades.



CIUDAD DE CORDOBA

Zonas Urbanas

REFERENCIAS	
	Zona 1: "Casco Céntrico"
	Zona 2: "Barrios Tradicionales"
	Zona 3: "Expansión Tradicional"
	Zona 4: "Residencial Urbano"
	Zona 5: "Barrios en Formación"
	Zona 6: "Centros Industriales"
	Zona 7: "Residencial Suburbano"

LA NUEVA POLITICA DE DESARROLLO PARA ITALIA MERIDIONAL *

AUGUSTO GRAZIANI

SUMARIO. — 1. Introducción. — 2. La situación actual del Mediodía. — 3. El Mediodía en el momento actual de la economía italiana. — 4. Mediodía y planificación nacional. — 5. Los programas de desarrollo para el Mediodía.

1. INTRODUCCION

El problema del Mediodía de Italia ya ha constituido el objeto de un trabajo en esta revista hace cinco años¹. Luego, no es necesario describir aún una vez más las características generales de esta región, ni detenerse sobre medidas que, a partir de 1950, el Estado italiano ha puesto en ejecución a fin de promover un proceso de desarrollo económico. Nos limitaremos a recordar algunos datos de carácter general que servirán como introducción. En cambio, el problema que pretendemos afrontar con mayor amplitud en el curso de este trabajo se refiere a la posición del Mediodía en el momento actual, después de quince años de política de desarrollo, y a las modificaciones que la política de desarrollo podrá sufrir con la ejecución del programa general de la economía italiana, que deberá ser realizado a partir del año 1966.

La situación de atraso económico del Mediodía, no representa una novedad de nuestros días. Es cierto que antes de la fundación

* Traducido del original italiano por el Dr. Luis Alberto Fortunato.

¹ *La política del desarrollo en el Sud de Italia. Enseñanza de una experiencia.* Revista de Economía y Estadística, Nueva Serie, Año VI, Nº 4, Cuarto trimestre 1962.

del Reino de Italia en 1860, nadie había hablado de "problema meridional" y es también cierto que sólo entonces, el levantamiento económico y social del Mediodía fue considerado como una meta a obtener mediante una acción de gobierno consciente y prolongada, utilizando instrumentos de intervención que, si bien hoy aparecen como completamente inadecuados, entonces representaban lo mejor de la política económica y que la finanza pública ponía a disposición de los gobiernos. Pero si antes de entonces el problema no había sido resuelto, esto era debido no al hecho de que el Mediodía poseyera una estructura económica y social análoga a la de los otros países, sino al hecho de que el Mediodía representaba una unidad política existente por sí misma (un "país subdesarrollado", en el lenguaje actual), y sólo con la creación del Reino en el año 1860 él se transformó en una región subdesarrollada comprendida en el ámbito de un país que englobaba en su territorio regiones mucho más avanzadas por su estructura económica y nivel de rentas. Los estudios de carácter histórico sobre las condiciones del Mediodía antes de 1860, estudios que actualmente se van haciendo numerosos, tienden a reconfirmar esta circunstancia. Sobre este punto, las investigaciones de Petino, de Villari, las testimoniales recogidas por Mozzi, parecen decisivas: cuanto más se esclarece la vida económica del Mediodía en los siglos XVII y XVIII, tanto más nítida se delineaba la imagen de una región físicamente pobre, casi totalmente montañosa, bordeada de llanuras palúdicas y sólo en trechos cultivada, una región en la cual alternan la constante sequía del estío y la furia devastadora de las aguas en la estación invernal, sofocada por una presión demográfica que ha generado un hambre insaciable de tierras, llevando a cultivar hasta el último palmo disponible; una región en donde la obra del hombre fatalmente ha empeorado la situación, destruyendo los recursos de bosques, agravando el desequilibrio hidrogeológico, y poco o nada ha hecho para crear condiciones de vida civilizada; en donde los caminos dignos de este nombre se cuentan con los dedos de una sola mano, la estructura social ha conservado los rasgos de la sociedad feudal, la misma religión, como las investigaciones de Palomba han demostrado, bajo el rostro

del cristianismo conserva inmutadas las tradiciones del mundo pagano; en fin una región, en la cual, sólo con fatiga y sólo llevado por la curiosidad de lo desconocido, o atraído por los restos del mundo clásico, el viajero europeo asoma la mirada atónita, si no más bien incrédulo.

La teoría según la cual el atraso del Mediodía habría nacido con la unificación del Reino de Italia, sostenida por ilustres estudiosos como Nitti y Salvemini, va perdiendo, en consecuencia, validez. Ella puede ser aceptada en la versión atenuada, según la cual la unificación del país habría producido un agravarse del desequilibrio entre el Norte y el Sur, y obstaculizado el encauzamiento de un proceso de desarrollo en las regiones meridionales. Esta tesis contiene, sin lugar a dudas, mucho de verdadero, si se considera que una región atrasada siempre está perjudicada con la unificación económica con una región más avanzada y en la fase de un rápido desarrollo, y que la obra de los gobiernos italianos, adecuando la política económica según los intereses de la industria del Norte, aplicando una política fiscal totalmente desfavorable a las regiones meridionales, y disipando considerable parte de los recursos del país en discutibles empresas coloniales, poco o nada pudo hacer para resolver el desequilibrio económico del Mediodía. Como veremos más adelante, en esta posguerra el Mediodía se ha encontrado en una posición semejante a la de cien años atrás, unificado económicamente con las regiones septentrionales en período de desarrollo; con la diferencia que esta vez, los instrumentos de política económica aplicados han sido más eficaces y tienen validez para impedir que la diferencia entre las dos Italias se agravase posteriormente.

La política de desarrollo para el Mediodía aplicada a partir de 1950, se puede subdividir en tres fases diversas. La primera puede ser denominada la *fase de las obras públicas*, que va desde 1950 hasta 1957; la segunda es la *fase de primera industrialización* y va de 1958 a 1965; la tercera será la *fase de la planificación*, y está por comenzarse. Nos limitaremos a pocos datos sobre las dos primeras fases.

Para interpretar concretamente la política de desarrollo comenzada en 1950 aproximadamente, es necesario tener presente las condiciones económicas generales de Italia, inmediatamente después de la segunda guerra mundial. Italia apenas salía de un difícil período de reconstrucción caracterizado por una fuerte inflación; dos millones de trabajadores, cerca del 10% de la población activa, quedaban desocupados, la balanza de pagos era crónicamente pasiva; nada indicaba que un período de veloz desarrollo estuviera por comenzarse, ni que la industria italiana estuviera sobre su consolidación en los mercados internacionales. Las opiniones pesimistas acerca del futuro de la economía italiana estaban destinadas a ser desmentidas pocos años después, pero en aquella época ellas condicionaron marcadamente la intervención pública en el Mediodía, e indujeron a estimar que la industrialización de las regiones meridionales habría podido tener lugar sólo gradualmente y con gran lentitud, y, que, anuladas las posibilidades de emigración al extranjero, la población presente en el Sur habría debido quedar confinada definitivamente en aquella región.

Se delinearon de esta manera, dos objetivos principales en las intervenciones destinadas a favor del Mediodía, que fueron: a) Asegurar la completa ocupación en el sector agrícola de las fuerzas de trabajo disponibles; b) asegurar con un vasto programa de obras públicas, condiciones aceptables de vida civilizada en todos los centros poblados.

El programa de intervenciones fue impulsado en 1950 y se articuló en tres órdenes de medidas: reforma inmobiliaria, creación de la Caja del Mediodía, incentivos para la industria. La reforma inmobiliaria comprendió aproximadamente un tercio de la superficie agraria de todo el país; y, en la zona en que fue aplicada, cerca de un décimo de la superficie, equivalente a unas 800 mil hectáreas, se expropió. Los terrenos expropiados, elegidos de manera tal que afectaran a los latifundios más extensos, excluyendo los establecimientos más productivos, fueron subdivididos en pequeñas parcelas de 5-6 hectáreas promedio, y asignados en propiedad a familias de campesinos. A la expropiación se acompañó una amplia tarea de in-

versiones, dirigidas al fin de acrecentar, mediante obras de irrigación y de transformación fundiaria, la productividad de los terrenos expropiados. La Caja para el Mediodía recibió para el primer período de quince años, a partir de 1950, una partida de más de dos mil billones de liras, destinados a ser gastados, los dos tercios aproximadamente en la creación de infraestructura (irrigaciones, fertilizaciones, acueductos, caminos, ferrocarriles) y un tercio en créditos para la industria, escuelas, obras asistenciales. Si la reforma fundiaria debía servir para asegurar la plena ocupación en el sector agrícola, la Caja tuvo el deber de crear condiciones de vida civilizada en todo el territorio del Mediodía; ella se fijó el ambicioso objetivo, entre otros, de asegurar agua corriente, energía eléctrica y escuelas a cada centro habitado del Mediodía. El programa inicial de la Caja ha sido completado sustancialmente antes de 1965. Por último, a los incentivos a favor de la industria, se agregaron los mayores para las máximas intervenciones en el campo de las infraestructuras; esta fue la parte menos poderosa del programa de intervención. En 1953 fueron creadas tres instituciones de créditos especiales para la industria en las regiones meridionales, con la función de proveer créditos con tasas de interés de favor (aproximadamente el 3% anual frente al 10-12% y también más, establecido por los bancos privados). Otros incentivos fueron las exenciones de impuestos aduaneros al consumo para la importación de maquinarias, exenciones fiscales, reducciones de tarifas ferroviarias, la obligación para las empresas públicas de destinar por lo menos el 40% de las propias inversiones a las regiones meridionales.

La segunda fase, que se desarrolló entre 1958 y 1965 se caracterizó por un gradual abandono del criterio asistencial para hacer lugar a un criterio más eficiente de producción. Concluida la fase de las expropiaciones los Entes para la Reforma Fundiaria continuaron la propia acción concentrándose en obras de transformación cultural y de asistencia técnica. La Caja del Mediodía al mismo tiempo, mostró una tendencia a evitar la dispersión de las intervenciones en todo el territorio del Mediodía, concentrando la propia acción en las zonas de llanura, susceptibles de receptor cultivos de

irrigación, demorando las intervenciones en las zonas más desoladas o montañosas. Análoga orientación fue seguida para la industria y la ley del 29 de julio de 1957 (la ya famosa ley n° 634) dispuso la creación de *áreas de desarrollo industrial*, en las cuales debían constituirse consorcios de Entes locales, que con el sostenimiento financiero de la Caja, habrían cuidado la ejecución de obras públicas con el fin de crear un ambiente favorable a la instalación de nuevos establecimientos industriales; a las empresas localizadas en estas zonas señaladas la Caja estaba autorizada a conceder medidas especiales, como contribuciones para compras no reembolsables, y la disponibilidad de predios industriales. Aun cuando originariamente se hubiera entendido limitar estrictamente la creación de áreas industriales a las zonas más promisorias, el número de las áreas y de los núcleos creció rápidamente hasta superar cuarenta. Mayor impulso ha sido dado a la concentración territorial por la acción de las empresas públicas: un gran complejo siderúrgico de Italsider ha sido instalado en Taranto, que junto con un establecimiento petroquímico creado en Brindisi por iniciativa privada, ha dado las bases para una gran concentración industrial que interesa a Puglia y Basilicata; Igualmente ENI ha instalado una refinería sobre la costa meridional de Sicilia, que junto a otros establecimientos petroquímicos surgidos entre Catania y Siracusa, constituye el nudo para un conglomerado industrial más vasto.

2. LA SITUACION ACTUAL DEL MEDIODIA

Se ha hecho costumbre medir el desarrollo del Mediodía con el metro del desarrollo que se verifica en las regiones del Norte, y juzgar los resultados obtenidos únicamente en base a la amplitud de la separación entre el Norte y el Sur. Este criterio puede estar justificado en parte, desde el momento en que la unificación económica representa uno de los objetivos más relevantes del país. Aún no se puede observar que, a causa del velocísimo desarrollo económico que se ha verificado en las regiones septentrionales (en similitud de cuanto se ha producido en otros países euro-

peos) este criterio tiende a hacer aparecer los resultados conseguidos mucho menores de lo que ellos son en realidad.

Si se realiza una comparación entre Norte y Sur se destaca fácilmente que las distancias económicas entre las "dos Italias" no se han reducido; más bien, en todo caso, en el curso de la posguerra se han acrecentado. De todos modos, esto no se debe al hecho de que el Mediodía haya sufrido retrocesos, si no al solo hecho de que en el veloz proceso de crecimiento económico las regiones del Norte han procedido con paso más expeditivo que las regiones del Mediodía. Esto resulta claramente de la siguiente tabla.

TASA MEDIA ANUAL DE DESARROLLO DE LA RENTA BRUTA, (1951-1964

	Precios Corrientes		Precios Constantes	
	total	por habit.	total	por habit.
Mediodía	8,7	7,6	4,7	4,2
Centro Norte	8,8	7,9	6,0	5,1
Italia	8,8	8,0	5,7	4,9

Si se comparan las tasas de desarrollo de las dos regiones (recordando también que las tasas de desarrollo por habitante son subestimadas en el Mediodía porque la población presente es en realidad inferior a la que resulta oficialmente) se ve con claridad cómo el Mediodía ha continuado, aunque sea lentamente, perdiendo terreno con respecto al Norte. Pero esta circunstancia, si bien importante, no es, de todos modos, el punto esencial. Lo que interesa es que por primera vez ha comenzado para el Mediodía un proceso de desarrollo veloz, con ritmos parangonables a los de las economías más dinámicas. Una tasa de desarrollo del 5% anual en términos reales a lo largo de quince años no es una realización de poca importancia para una economía subdesarrollada, aun cuando las regiones industrializadas del Norte han realizado todavía más.

La economía del Mediodía ha realizado una tasa de acumulación muy elevada, que del 20,7% en 1951 ha crecido al 28,1% en 1964, realizando de esta manera una tasa de desarrollo de las inversiones en términos reales igual al 8,8% debido, exclusivamente,

a aportes de las regiones del Norte, desde el momento en que el Mediodía consume prácticamente toda la utilidad producida en el ámbito del territorio regional. Esta circunstancia ha sido indicada varias veces como uno de los puntos débiles en la economía del Mediodía, que resulta incapaz de autofinanciar el propio crecimiento. Pero, lo que más interesa es el hecho de haber colocado en el Mediodía una masa tan ingente de capitales productivos, y no se debe olvidar por lo demás que todos los países, en las primeras fases del propio desarrollo han efectuado conspicuas importaciones de capitales; si el Mediodía ha podido evitar la penosa fase inicial del ahorro forzado, esto debe ser considerado como elemento positivo y no como debilidad del desarrollo de la economía meridional.

BALANCE ECONOMICO DEL MEDIODIA, 1964
(millones de dólares USA)

Utilidad regional neta	9.328	Consumos parti- culares	8.478
Amortizaciones	802	Consumos públicos	1.562
Importaciones netas	2.754	Total	10.040
		Inversiones fijas	2.794
		Variaciones previstas	50
Recursos disponibles	12.884		12.884

Las fuertes entregas en préstamo de capital han permitido un aumento veloz de la productividad de los recursos. La productividad del trabajo ha crecido una tasa media del 4,3% al año; en la industria, tal interés de crecimiento ha sido del 3,6% al año. La productividad global de los recursos (medida por De Meo según la fórmula de Abramovitz) ha aumentado a promedios aún más elevados: 4,2% al año en la industria, y 4,5% al año en el conjunto de la economía.

Estos progresos han sido obtenidos a través de modificaciones radicales en la estructura de la producción. La agricultura que en 1951 proveía el 37,7% de la utilidad regional bruta, en 1964 participaba allí sólo en el 23,4%; y viceversa, la participación del sector de la industria ha aumentado del 25,7% al 29,1%. Análoga transformación se ha obtenido en la estructura de las inversiones; mientras

en 1951 las inversiones industriales representaban el 24,2% de las inversiones totales, tal cuota ha aumentado progresivamente hasta el 30,2% en 1964. La estructura de la ocupación ha sufrido modificaciones, asimismo, profundas. Entre 1951 y 1963 la ocupación agrícola ha descendido del 58,4% al 42,0% del total, mientras la ocupación industrial ha aumentado del 23,3% al 33,0%.

Estas modificaciones de estructura han sido subyugadas por un proceso continuado e intenso de emigración hacia las regiones del Norte, proceso que ha sufrido una disminución sólo en tiempos más recientes, a causa de la crisis económica que el país está atravesando en estos momentos. Entre 1951 y 1961 (los años de los dos censos de la población) se calcula que aproximadamente un millón ochocientos mil personas han dejado las regiones del Mediodía, cifra ésta igual al 10% aproximadamente de la totalidad de la población meridional.

La evolución estructural no ha afectado en igual medida a todas las regiones del Mediodía, pero se ha verificado con especial intensidad en algunas zonas delimitadas, que se encaminan a ser los polos de desarrollo de las regiones meridionales. Las zonas de más intenso desarrollo son aquéllas de los alrededores de la ciudad de Nápoles, la franja entre Bari y Brindisi, el territorio de Taranto, la zona de Catania y Siracusa en Sicilia. Diversos elementos han concurrido a determinar esta concentración. En algunos casos, como en la zona de Nápoles, las nuevas empresas se han apoyado en un núcleo de industrias preexistentes; en Brindisi ha sido la iniciativa particular al intervenir con importantes inversiones en el campo de la petroquímica; en Taranto ha sido una empresa que creó un complejo siderúrgico. La tendencia a concentrar el desarrollo industrial en un número restringido de zonas particularmente favorecidas ha sido confirmada también oficialmente, como ya hemos dicho, con la ley de 1957 que prevé la constitución de áreas de desarrollo industrial; pero esta ley, por sí sola, no ha sido determinante para la concentración de las iniciativas, desde el momento en que las áreas y los núcleos aprobados son ya más de 40.

No obstante el veloz desarrollo que hemos descripto, en el Mediodía continúa una economía sustancialmente pobre; con una renta por habitante cerca de los 500 dólares anuales, él se coloca junto a otros países mediterráneos y tiene poco de común con los países industrializados de Europa central-septentrional. El problema del desarrollo del Mediodía requiere, pues, aún mucha atención y, sobre todo, es necesario tener presente que tal problema se coloca hoy en términos un tanto diversos a los originales. La intervención en favor del Mediodía no puede continuar siendo hoy una intervención de carácter asistencial en que el Mediodía representa una economía abierta e insertada en un país en fase de veloz desarrollo. Si la economía del Mediodía permaneciera en economía de subsistencia, ella estaría destinada a desaparecer del todo. Hoy, ya es fácil comprobar que la población tiende a transferirse al Norte en busca de utilidades más elevadas, que la agricultura resiste sólo con dificultad la competencia de los productos provenientes de regiones mejor dotadas, que el mismo artesanado es desplazado hasta en los propios mercados locales, bajo la invasión de productos manufacturados industriales provenientes de las regiones septentrionales. Luego, resulta claro que la visión de un Mediodía basado en una agricultura familiar, integrada por una industria semiartesana, si podía tener sentido mientras el Mediodía era una economía sustancialmente cerrada, no lo tiene hoy, cuando constituye una economía abierta al ingreso de los productos y a la salida de trabajadores. La economía del Mediodía podrá subsistir sólo como economía eficiente a nivel europeo, capaz de soportar la competencia internacional, tanto en el sector agrícola como en el sector industrial.

Esto significa que el enfoque total del programa de desarrollo debe ser invertido. Mientras hace ya quince años, se creaban pequeños establecimientos agrícolas familiares a fin de asegurar la total ocupación, hoy se debe tender a crear grandes establecimientos eficientes, ubicados sólo en las zonas susceptibles de receptor una agricultura rica y competente. Y puesto que esas zonas son muy limitadas en número y en extensión, y se resumen en breves trechos de litoral, que por la naturaleza llana del suelo, consienten la insta-

lación de cultivos de irrigación de alta utilidad y con fácil salida a los mercados, la agricultura meridional deberá expulsar aún buena parte de los ocupados en ella. Estos deberán encontrar trabajo en otros sectores productivos, para lo cual un extenso programa de industrialización se impone como una necesidad. La alternativa para ello es la despoblación total de la región.

3. EL MEDIODÍA EN EL MOMENTO ACTUAL DE LA ECONOMIA ITALIANA

La conclusión a la que hemos llegado es que sólo una política de intensa industrialización puede poner en movimiento en el Mediodía un proceso de desarrollo económico eficiente y duradero. El problema del desarrollo económico del Mediodía llega a ligarse, de esta manera, con el más vasto problema del desarrollo industrial de todo el país. Para entender correctamente cómo el Mediodía se inserta en los problemas de la economía nacional, será necesario dar un paso atrás y echar una mirada a la situación general de la economía italiana.

Italia ha atravesado, entre 1951 y 1961, un período de intensa expansión económica general. La tasa de crecimiento ha sido superior al 5% anual en términos reales por habitante; la tasa de acumulación bruta ha superado el 20% y en 1962 ha logrado el 26%. El déficit de la balanza de pagos, que era una característica tradicional de la economía italiana, ha sido eliminado rápidamente, gracias a la veloz expansión de las exportaciones; además entre los años 1958 y 1961, Italia ha podido acumular conspicuos saldos de divisa activa, que luego se han convertido en reserva preciosa en los años inmediatamente sucesivos. Todo país en período de desarrollo debe superar dos obstáculos fundamentales: el de contener los consumos para dar lugar a un monto adecuado de inversiones, y el de desarrollar una corriente de exportaciones suficiente para hacer frente a las necesidades crecientes de importaciones. El llamado milagro económico italiano ha consistido justamente en haber encontrado la ma-

nera de resolver simultáneamente ambos problemas por un decenio completo. El mecanismo, merced al cual este resultado ha sido conseguido, merece ser examinado brevemente, porque constituye un ejemplo interesante de los resultados que se pueden obtener, siempre que circunstancias favorables se encuentren incorporadas a una buena capacidad de empresa.

Italia disponía de una vasta reserva de mano de obra mal ocupada, reserva que iba más allá de la desocupación oficial, y que estaba concentrada especialmente en el sector agrícola y en el sector del pequeño comercio y de los servicios.

En el curso del decenio 1951-1961, la presión de la mala ocupación ha limitado sensiblemente la fuerza sindical de los trabajadores; en efecto, mientras en el curso de este período se recuerdan numerosas huelgas de naturaleza semipolítica, o que han actuado en oposición a medidas de despido, las primeras huelgas auténticas de naturaleza económica, dirigidas a obtener mejoras salariales, se verificaron sólo en 1961-1962. El resultado fue que, durante el decenio 1951-1961, el nivel medio de los salarios de la industria aumentó mucho menos que el nivel medio de la productividad; en la totalidad de la industria manufacturera, el índice de la producción horaria del trabajo (1953 igual 100) había alcanzado en 1961 el nivel 184, mientras el índice de los salarios pasaba apenas el nivel 147. De este modo la industria gozó de márgenes de utilidad crecientes, que permitieron inversiones siempre mayores; en tanto la distribución de la utilidad, cada vez mayor en perjuicio de los trabajadores y a favor de la empresa, frenaba el desarrollo de los consumos. De esta manera sucedió que, mientras la renta nacional bruta creció a una tasa media del 5,7% al año, la tasa de desarrollo de los consumos (siempre en términos reales) sólo fue del 5,3% anual. Gracias a este mecanismo fue como se produjo la acumulación del capital sin inflación: Italia, que en el período inmediatamente posterior a la guerra había atravesado un período de inflación vertiginosa, que en el transcurso de pocos años había reducido el valor de la lira a una quincuagésima parte del valor prebélico, conoció hasta 1961 un decenio de estabilidad monetaria casi absoluto, con precios

al por mayor estacionarios, y precios al menudeo moderadamente crecientes.

Esta situación afortunada, que permitía una, veloz acumulación de capital, fue aprovechada hábilmente, ya sea por empresarios particulares como por empresarios públicos. La empresa pública dio contribuciones fundamentales en el campo de la petroquímica, asegurando la disponibilidad de combustible y de productos químicos básicos, así como en el campo de la siderurgia, desarrollando cuatro grandes centros de producción de ciclo integral, que sustituyeron la vieja e inadecuada siderurgia de chatarra. La industria, privada se desarrolló velozmente, en forma especial en el sector de la mecánica y de la química. Algunos datos significativos son consignados en la siguiente tabla:

VALOR AGREGADO POR LA INDUSTRIA AL COSTO DE LOS FACTORES, 1950-1961 (millones de dólares USA, 1954)

	1950	1961	Incremento medio anual en %
Extractivas	107	458	14,1
Manufactureras	3.923	10.125	9,0
Mecánicas	1.030	2.928	10,0
Químicas y caucho	461	1.944	14,0
Alimenticias, bebidas y tabacc	850	1.556	5,5
Textiles	550	792	3,4
Metalúrgicas	243	888	12,5
Vestuario, ropa, pieles, cuero	171	365	7,1
Madera	213	392	5,7
Materiales de construcción	152	480	11,0
Varias	253	800	11,0
Construcciones	454	1.741	13,0
Electricidad, Gas, Agua	368	827	7,6
Total	4.852	13.151	9,5

Fuente: P. Saraceno, *Italia hacia la plena ocupación*. Milán, Fentrinelli, 1963.

De la tabla resulta una de las características más salientes del desarrollo económico italiano y, precisamente, de que la expansión

ha sido mucho más veloz en el sector de los bienes de primera necesidad (alimenticios y textiles). Bajo un cierto aspecto, esto puede ser considerado favorablemente, en cuanto es signo de una evolución hacia una estructura industrial más compleja y diferenciada; aún despierta no poco asombro en un país como Italia, que partía de un nivel de utilidad muy bajo y en el cual ante todo deberíamos esperar el crecimiento de las producciones de bienes de primera necesidad, y sólo más tarde los de producción no esenciales. Esta anomalía constituye la famosa *distorsión* en la estructura de los consumos italianos, de los que se ha discutido tanto, distorsión consistente en un veloz desarrollo de los consumos no necesarios (automóviles, artefactos eléctricos del hogar y semejantes) agregada a un limitado desarrollo de los consumos esenciales (productos alimenticios, instrucción, asistencia sanitaria). La distorsión en los consumos es debida evidentemente a una distorsión en la distribución personal de la utilidad; el desarrollo de los consumos de lujo se ha hecho posible por la existencia de un conjunto de utilidades elevadas, mientras que el estancamiento de los consumos esenciales es debido al lento desarrollo de las utilidades medias de la mayoría de los trabajadores. El conjunto de utilidades elevadas ha sido creado por un número limitado de grandes empresas industriales que han realizado producciones en vasta escala, aplicando tecnologías adelantadas, obteniendo elevados niveles de productividad; la zona de las utilidades bajas en cambio está constituida por unas diez mil pequeñas empresas semi artesanas, que aplican técnicas productivas primitivas, y realizan niveles de productividad y de salarios muy bajos. Si por un lado esta situación de dualismo salarial ha representado una distorsión en el desarrollo y ha sido fuente de indudables desigualdades en la remuneración de los trabajadores, de otra parte, ella ha consentido la creación de una demanda interna de productos no esenciales, que eran los mismos que la industria debía producir para la exportación. De tal modo la industria italiana ha encontrado en el mercado interno una demanda similar a la de los mercados extranjeros y esta unificación de mercados ha consentido asumir a las empresas dimensiones mayores, realizar más

vastas economías internas y externas y, en cierta medida, ponerse al reparo de los peligros de las fluctuaciones cíclicas.

En nuestros días, la situación tiende a cambiar radicalmente. Con haber alcanzado progresivamente la plena ocupación, las situaciones de dualismo están destinadas a desaparecer, las pequeñas empresas no encontrarán más mano de obra disponible dispuesta a trabajar todavía a salarios muy bajos, y deberán actualizarse en las técnicas y crecer en las dimensiones, o desaparecer.

Lograda la ocupación plena, la economía italiana deberá hacer frente a una presión de los salarios mucho más vigorosa que en el pasado. Los primeros síntomas de la plena ocupación se han manifestado ya desde 4-5 años, bajo la forma de un desplazamiento de salarios que en algunos sectores ha alcanzado alturas no despreciables. Llevadas por la escasez de mano de obra, las empresas mayores han comenzado a ofrecer salarios que superaban de hecho los establecidos por los contratos colectivos del 30-40 y en algunos casos también al 50%. En 1962 y en 1963, a continuación de una ola de huelgas nacionales, los salarios contractuales también han dado un rápido salto hacia adelante, causando una seria contracción en las utilidades de las empresas. En un principio las autoridades monetarias han tratado de sostener a las empresas, proporcionándoles créditos más generosos; sucesivamente hacia fines de 1963, frente al desequilibrio creciente de la balanza de pagos y al aumento repentino de los precios, han cambiado ruta, procediendo a una brusca contracción del crédito, que ha reducido el ritmo de las inversiones, y en consecuencia la ocupación y los consumos, encaminando la economía hacia una fase de depresión. Pero, además de este episodio temporario que ha interrumpido el veloz desarrollo de la economía italiana, queda el problema de fondo constituido por el hecho de que, mientras en el pasado, como hemos visto, el desarrollo económico italiano se había desenvuelto en clima de desocupación o de subocupación estructural, de ahora en adelante un nuevo mecanismo de desarrollo deberá ser encontrado, si se quiere que la expansión continúe también en clima de plena ocupación.

Con el alcance de la plena ocupación, Italia viene a encontrarse en una situación siempre más similar a las de otros países europeos, como Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos, que deben realizarlo contando sólo sobre el aumento de la productividad, sin poder confiar sobre el aumento de la ocupación sino en los límites en que éste es alimentado por el crecimiento de la población por la inmigración de trabajadores de otros países. En una situación de plena ocupación, el peligro es que la fuerza de los sindicatos pueda llegar a imponer aumentos salariales tan elevados que no dejen ningún margen para la acumulación. En toda economía debe existir un desnivel entre productividad media del trabajo y salario, si se quiere que allí exista acumulación de capital; pero, mientras en una economía planificada, la amplitud de este margen es establecida por las autoridades centrales, en una economía de iniciativa privada, es resultado de las contrataciones entre trabajadores y empresa y en una situación de plena ocupación, él tiende a reducirse comprometiendo la acumulación del capital. Dificultades de esta naturaleza se han presentado en todos los países occidentales que han alcanzado la ocupación plena. Para superarlas se intenta aplicar una *política de las utilidades*, dirigida a ejercitar una acción sobre los sindicatos de los trabajadores, a fin de contener las solicitudes de aumentos salariales entre la medida en que aumenta la productividad media del trabajo; de este modo, los márgenes de utilidades que en una economía de iniciativa privada son necesarios para asegurar la acumulación del capital, no resultan afectados.

Sin embargo, mientras en países como Gran Bretaña y los Países Bajos parece que la política de las utilidades está consiguiendo resultados promisorios, es muy dudoso que en un país como Italia ella pueda revelarse igualmente fructífera. Esto sucede por la siguiente razón. El desarrollo económico italiano, como hemos dicho precedentemente, ha sido un desarrollo esencialmente dualista, caracterizado por la coexistencia de grandes empresas ultramodernas, en las cuales los trabajadores eran remunerados según los contratos colectivos nacionales (y también más) y de pequeñas empresas primitivas, en las cuales el nivel de los salarios es muy inferior a lo que

la ley prescribe. Para las grandes empresas el alcanzar la ocupación plena no ha ocasionado hasta ahora aumentos de salarios muy sensibles: muchas veces éstas pagaban ya de hecho los salarios que ahora se han convertido en obligatorios por contrato; más bien han sido las pequeñas y medianas empresas las que han sentido los efectos mayores de los aumentos salariales, por cuanto la creciente escasez de trabajadores las ha obligado a pagar salarios previstos por los contratos colectivos. Dada la estructura de la economía italiana, el efecto de mayor relevancia de la ocupación plena no es tanto el acrecentamiento del nivel de los salarios contractuales, como el de extender las esferas de aplicación del salario contractual a un círculo de empresas industriales cada vez mayor. La velocidad con la que esta extensión se verifica depende esencialmente del ritmo del desarrollo industrial, y no de las contrataciones sindicales, para las cuales no puede ser regulada por la política de las utilidades, que tiene como único objetivo el de disciplinar la acción sindical. La política de las utilidades puede representar un instrumento eficaz en los países que han alcanzado una estructura industrial homogénea, en la que los sindicatos representan efectivamente la totalidad de los trabajadores y de la totalidad de las empresas, y en consecuencia los términos de un acuerdo, se aplican a la totalidad de la estructura productiva. En un país como Italia, en donde la estructura de la industria es, y continuará siendo por bastantes años, esencialmente dualista, una política de las utilidades contratada por los sindicatos tendría eficacia sólo en relación a un número limitado de empresas, mientras que bajo el impulso de la ocupación plena el aumento de los salarios continuaría imperturbado en todas las empresas que no participan en la contratación sindical.

Si Italia no puede confiar en la política de las utilidades para disciplinar el equilibrio entre consumos e inversiones, es necesario recurrir a otros instrumentos. Es justamente en relación a estas exigencias que el Mediodía adquiere una importancia decisiva para el total desarrollo económico del país. En las regiones meridionales existe todavía una vasta reserva de trabajo desocupado o mal ocupado; si bien las emigraciones de los últimos años han aliviado mu-

cho la presión demográfica, quedan aún amplias posibilidades de ocupar trabajadores. La industrialización del Mediodía, si de una parte, representa una exigencia para el desarrollo de la región, de otra representa una exigencia igualmente seria para la continuidad del desarrollo de la totalidad del país. Dada la distribución regional de la oferta de trabajo, es fácil prever que una vez superada la crisis actual, si las inversiones industriales continuaran localizándose en las regiones septentrionales, esto producirá una presión sindical mucho más fuerte, lo que no sucedería si las inversiones fueran a localizarse en las regiones del Mediodía. Si se obtuviera una continuidad del desarrollo industrial concentrado preferentemente en el Norte, los márgenes de utilidades fatalmente serían corroídos, y la acumulación terminará por reducirse, produciendo una disminución en el desarrollo; si viceversa se tuviere un desplazamiento de las nuevas iniciativas hacia el Sur, la expansión de la industria podría continuar sin provocar aumentos de salarios superiores a los aumentos de la productividad, asegurando de esta manera la continuidad del desarrollo económico de la totalidad del país y al mismo tiempo la eliminación de los desequilibrios regionales.

El razonamiento que hemos desarrollado hasta aquí parece confirmar una vez más, y no sólo en el interés regional, sino también en interés de la totalidad del país, la necesidad de proceder a una deliberada política de industrialización del Mediodía. Pero, naturalmente esta orientación está muy lejos de ser aceptada pacíficamente; por el contrario, ello levanta una serie de objeciones y lesiona no pocos intereses. Es justamente por esta razón que sólo una política de programación puede asegurar en los límites de lo posible, una conciliación de los intereses en juego. Luego trataremos de aclarar cuáles son las posiciones contrapuestas. Después nos preguntaremos en qué medida las providencias que el gobierno italiano se apresta a tomar en el campo de la programación y del desarrollo pueden lograr reconciliarlos.

De una parte encontramos los intereses de las regiones meridionales, que sugieren obviamente que el plan de obras públicas realizado hasta ahora sea transformado en un plan de inversiones indus-

triales que acelere el desarrollo económico de la región, creando posibilidades de trabajo para la mano de obra local, y ponga término a las emigraciones.

De criterio opuesto son las regiones septentrionales; mientras que en 1950 ellas asumieron la actitud favorable para la realización de una política de inversiones en el Mediodía, ahora frente a la perspectiva de una intensificación de esta política asumen una actitud mucho más cauta y casi de desconfianza. Ya hace quince años, al día siguiente de la guerra, las regiones septentrionales disponían de un potencial productivo ampliamente suficiente, sobre todo en cuanto se refería a la disponibilidad de infraestructuras; lo que faltaba para encaminar la recuperación era el sostén de la demanda global. El programa de obras públicas predispuesto con la creación de la Caja para el Mediodía, era exactamente lo que se requería, en cuanto aseguraba por un largo número de años un gasto público regular y considerable, que si bien realizado en las regiones meridionales, habría repercutido indirectamente a favor de las industrias localizadas en el Norte, desde el momento en que la oferta de bienes instrumentales y de consumo en el Mediodía resultaba más bien dura. Al mismo tiempo, los gastos para obras públicas no creaban ningún peligro de competencia para las empresas del Norte. No hay pues que quedar estupefactos si, en 1950, el programa de inversiones en el Mediodía fue aprobado sin graves oposiciones.

Hoy la situación es un poco distinta. Las regiones industriales del Norte comienzan a presentar graves síntomas de congestión por la superconcentración de empresas industriales en torno a los tres centros claves de Milán, Turín y Génova; los inconvenientes han alcanzado tal medida que el desarrollo industrial podrá proseguir sólo si los tres polos tradicionales son acompañados por otras áreas de desarrollo industrial. Las regiones del Norte tienen conciencia clara de la asfixia hacia la cual se dirigen, y ya desde hace tiempo se han adelantado solicitando la creación de nuevas zonas industriales mediante la preparación de las infraestructuras necesarias. Mientras hace quince años un programa de obras públicas en el Mediodía representaba un elemento positivo también para las regiones del

Norte, hoy, si este programa fuera continuado, el Norte vería reducidas las posibilidades de acrecentar la propia dotación de infraestructuras y arriesgaría ver sofocado el propio desarrollo industrial. Allá, en donde había una concomitancia de intereses, hay hoy un conflicto.

De otro lado, las regiones meridionales piden no sólo la prosecución del programa de obras públicas, sino también un más decidido cumplimiento del programa de industrialización; también esto suscita la perplejidad de los empresarios del Norte, que alimentan escasa confianza en las posibilidades de instalar establecimientos eficientes económicamente en el Mediodía, y prefieren continuar importando trabajadores en las propias regiones. Completamente errado sería pensar que las regiones del Norte miran con hostilidad el desarrollo económico del Mediodía; pero ellas consideran que tal desarrollo puede producirse mucho más rápidamente si la industria del Norte continúa desarrollándose velozmente y permanece ofreciendo puestos de trabajo en abundancia a los emigrantes meridionales. Según este modo de ver, la economía del Mediodía debería desarrollarse en el sendero de las regiones septentrionales, del modo en que ha sucedido en el pasado; en el decenio del milagro económico (han hecho notar observadores imparciales, como Vera Lutz) si el Mediodía ha hecho un gran recorrido en el camino del bienestar, esto mucho más ha sido debido al hecho de haberse transferido al Norte parte de la población meridional, que no a la acción de las pocas industrias que se han instalado en las regiones del Sud.

Hoy nos encontramos frente a una profunda divergencia de puntos de vista. De un lado se exige una política de decisiva industrialización del Mediodía; de otro una expansión de las áreas industriales del Norte. Ya hemos dicho cómo razones de carácter general hacen inclinarse por la primera alternativa; pero es obviamente difícil que los empresarios del Norte puedan darse cuenta de estas exigencias, y renunciar espontáneamente a las posibilidades de desarrollo industrial de las propias regiones. Sólo una autoridad central puede dirimir este conflicto de intereses cuya solución debe ser el deber del programa nacional.

4. MEDIODIA Y PLANIFICACION NACIONAL

Los documentos que debemos examinar para precisar la posición del Mediodía en relación a la planificación del desarrollo nacional, son dos: el *Programa de desarrollo económico para el quinquenio 1965-69*, aún en estado de proyecto de ley y la ley del 26 de junio de 1965 que contiene la nueva *Disciplina de las intervenciones para el desarrollo del Mediodía*.

El *Programa de desarrollo*, que ha sido recientemente aprobado por el Consejo de Ministros representa el resultado de un largo esfuerzo dirigido a introducir una coordinación entre las diversas intervenciones que el estado ejercita sobre la vida económica. La exigencia de hacer más ordenado y coherente el conjunto de proveídos tomados en el sector público de nuestra economía ha sido señalada en muchas partes; pero sólo con mucha dificultad se está encontrando el camino para satisfacer esta exigencia en medida concreta.

La programación de que se habla en los países occidentales es obviamente algo muy diverso de la planificación de los países de economía centralizada. La economía de los países occidentales está basada sobre la iniciativa privada y la programación que se introduce en estas economías debe ser tal que no perjudique la acción económica individual, aun si las elecciones de los particulares deben soportar limitaciones para conformarse a los objetivos de la planificación. Se trata obviamente de una tentativa no fácil de dar vida a un tipo de economía mixta, que reúna las ventajas de la iniciativa privada con las de la intervención pública. En esta tentativa no todas las economías occidentales siguen el mismo camino, llevadas por exigencias y por presupuestos ideológicos no siempre coincidentes. Sin embargo, todas han sentido la exigencia de basar la acción sobre un exacto conocimiento cuantitativo del propio sistema económico. Así han nacido los primeros modelos econométricos, cada uno de los cuales refleja, en su estructura, las exigencias por las cuales ha sido construido.

Se pueden distinguir tres tipos de modelos: modelos previsionales, modelos analíticos y modelos estratégicos. Un modelo estricto-

tamente previsional es el empleado por planificadores franceses. El modelo está basado casi exclusivamente sobre la extrapolación en el tiempo de tendencias verificadas en el pasado y no provee, pues, otra cosa sino una razonable previsión de los valores que las magnitudes económicas tenderán a asumir aun cuando las fuerzas económicas activas continuaran obrando libremente. Este modelo responde a la orientación de las autoridades francesas, que conciben la planificación como esencialmente indicativa, dirigida a poner a los empresarios al corriente de los desarrollos en acto de la economía, con el fin de hacer mínimos los errores de previsión y las pérdidas inútiles que derivan de la falta de coordinación.

Modelos analíticos son adoptados, en cambio, en los Países Bajos. Tales modelos tienden a reproducir el mecanismo económico analizando el comportamiento de los sujetos. Ellos se inspiran ampliamente en los modelos teóricos de la macroeconomía, y tienden en modo especial a poner en claro las interdependencias que subsisten entre las diversas magnitudes económicas. De esta manera abren a la par el camino de las intervenciones más simples y directas, y de las maniobras más complejas e indirectas, adaptándose a las exigencias de la política económica holandesa, que tiende a alcanzar un control detallado y capilar del sistema económico.

El modelo de desarrollo sobre el cual se basa el programa italiano es un modelo de naturaleza estratégica, y tiende únicamente a calcular las necesidades de recursos indispensables para realizar determinados objetivos, partiendo del postulado que los aspectos fundamentales de la estructura económica del país queden constantes. Los objetivos principales fijados para el primer quinquenio son los siguientes: a) acrecentamiento de la renta nacional a un promedio del 5% anual en términos reales; b) reducción sustancial del desequilibrio entre rentas agrícolas y no agrícolas; c) eliminación del desequilibrio económico entre regiones septentrionales y meridionales

El modelo econométrico ha sido construido para calcular el monto de inversiones que deberán afluir a los diversos sectores de las regiones septentrionales y meridionales, además de la distribución

por sectores y por regiones de la ocupación necesaria para realizar estos objetivos. El modelo está discriminado desde el punto de vista territorial, en dos regiones, cada una de las cuales está descrita por grupos de ecuaciones absolutamente idénticas. Las ecuaciones principales del modelo son las siguientes (nos limitamos a indicar las ecuaciones más significativas, relativas sólo al sector privado; dejamos de lado las ecuaciones relativas al sector público, las relaciones definitorias y las identidades de contabilidad nacional).

Estructura de la producción. El valor agregado de la agricultura (V^0) y el valor agregado de las industrias de la construcción (V_2) y de los edificios (V_3) son considerados como variables exógenas, que los poderes públicos determinan según los objetivos de la política nacional. El valor agregado de las industrias extractivas y manufactureras está considerado igualmente como una variable "libre", no ligada por ninguna ecuación, en cuanto ello representa la determinante mayor de la evolución económica, y no puede ser dejado al libre juego de las fuerzas económicas.

El valor agregado de la industria, de la energía eléctrica, gas y agua (V_4) es considerado función del producto total del sector privado y público ($V_p + V_g$); el valor agregado de la industria de los transportes y comunicaciones (V_5) está considerado como función del producto total de la agricultura y de la industria; el valor agregado del sector del comercio y servicios (V_6) es considerado como función de la renta bruta (Y). La ecuación típica es idéntica en su estructura para todos los sectores (también si las variables son diversas para cada sector, como hemos indicado), y presupone una elasticidad de expansión constante para cada sector

$$V_{4,5,6} = V^0_{4,5,6} \left[1 + \eta \left(\frac{V}{V^0} - 1 \right) \right]$$

donde η es la elasticidad de la producción (que asume diversos valores para cada sector) y V es cada vez el valor agregado de los tres sectores antes indicados. Los valores de las tres elasticidades

han sido obtenidos de los datos del valor agregado de los años pasados, mediante interpolación de una función bilogarítmica.

Necesidad de capital. La necesidad de capital del sector agrícola es considerada como exógena y está determinada por vía indirecta, calculando el aumento de las inversiones necesarias para obtener un aumento de productividad del trabajo similar al registrado en los sectores extra-agrícolas. También la necesidad de capital en el sector de las viviendas es considerada exógena, y está determinada en la medida necesaria para satisfacer exigencias de carácter social y civil individualizadas en base a criterios extraeconómicos.

La necesidad de capital de los otros sectores está determinada utilizando coeficientes marginales de capital, calculados separadamente. La ecuación típica es la siguiente:

$$\Delta K_{2,\dots,6} = \beta(V - V^0)$$

que, como se ve fácilmente, es una fórmula normal de aceleración. Los coeficientes β que son coeficientes marginales de capital (o pueden ser interpretados como coeficientes de aceleración) han sido calculados separadamente para cada sector, en base a las inversiones del período 1951-1961.

Productividad y salarios. La productividad del trabajo es considerada como función de las inversiones de capital efectuadas en cada sector de la industria o de los servicios. La relación entre productividad e inversiones es lineal:

$$\lambda_{2,\dots,6} = \lambda^0 + b \Delta K$$

Los parámetros b han sido calculados como relación entre el aumento de productividad y las inversiones del período 1951-61.

Para el sector agrícola, la relación adoptada es levemente diversa, en cuanto se supone que la productividad del trabajo agrícola está en función de la productividad media realizada en los sectores extra-agrícolas. Este enfoque se basa en la idea de que el aumento de productividad en agricultura sea debido más al éxodo rural y no a las inversiones efectuadas directamente en el sector

agrícola y que el éxodo está gobernado justamente por el nivel de la productividad media en los otros sectores. La ecuación de la productividad para el sector agrícola es pues:

$$\lambda_1 = h_1 \lambda_{2, \dots, 6}$$

donde h_1 es la relación entre rentas agrícolas y rentas no agrícolas.

La relación entre valor adjunto y productividad en todo sector mide directamente la ocupación:

$$L_{1, \dots, 6} = \frac{V}{\lambda}$$

Los salarios son considerados crecientes al aumentar la productividad media nacional y el nivel regional del costo de la vida. La ecuación típica asume la siguiente forma:

$$W_{1, \dots, 6} = W^0 \left[1 + \varphi \left(\frac{\lambda}{\lambda^0} - 1 \right) \right] \left[1 + \nu \left(\frac{P_c}{P_c^0} - 1 \right) \right]$$

El parámetro φ y el parámetro ν que miden la elasticidad de los salarios monetarios, respectivamente, con respecto a la productividad y al costo de la vida, no han sido cuantificados, ya que se trata de magnitudes que son determinadas cada vez según la política de las rentas que podrá ser aplicada.

Renta y ahorro. La ocupación y el salario permiten conocer el nivel de las rentas personales de cada sector. Existen en el modelo dos ecuaciones de definición de la renta, una para las rentas de trabajo bajo dependencia (V_s), otra para las otras rentas. Ellas son:

$$V_s = \sum_1^6 W L + W_g L_g \dots$$

$$V_k = V_p + V_g - V_s$$

donde V_g es el valor adjunto del sector público W_g y L_g los salarios o la ocupación del sector público.

Cada uno de los dos grupos de rentistas tiene diferente propensión al ahorro, por lo cual también se tienen dos funciones distintas de ahorro:

$$\begin{aligned} S_s &= \alpha V_s \\ S_k &= \alpha_k V_k \end{aligned}$$

La tendencia al ahorro de los trabajadores bajo dependencia ha sido considerada por investigaciones conducidas en otros países europeos; la propensión al ahorro de los otros rentistas ha sido calculada por diferencia de la propensión al ahorro global.

Por último, el conjunto de los ahorros, puede ser parangonado con el conjunto de las necesidades de inversión, para controlar la coherencia interna de todo el modelo.

5. LAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN EL MEDIODÍA

Se debe reconocer como elemento positivo, que, por primera vez, el Mediodía ha sido insertado en la política de desarrollo del país y que se ha hecho una tentativa para calcular una posible línea de desarrollo que, sin dificultar la expansión general de la economía nacional, asegure la eliminación de los desequilibrios entre Norte y Sur. Esto representa un sensible paso adelante con respecto al pasado; pero, si se desea dirigir una verdadera política de desarrollo industrial en el Mediodía queda aún un camino que recorrer.

No es posible detenerse en discutir en detalle los aspectos de carácter técnico del modelo; nos detendremos sólo en un aspecto de primordial importancia. Quienquiera que tome visión del modelo en su formulación matemática, advertirá enseguida que contrariamente a cuanto sucede en todos los modelos de política económica, falta en él la individualización precisa de las variaciones instrumentales, esto es, de las magnitudes sobre las cuales se espera que las autoridades políticas actúen para conseguir los objetivos deseados. Las únicas magnitudes consideradas exógenas son, además de los gastos del sector público, las inversiones en la agricultura y en la edificación residencial; pero, obviamente, no se puede pensar en

encaminar un proceso de desarrollo económico manejando sólo estas palancas, y sin ningún control directo o indirecto de las inversiones industriales. El modelo de desarrollo de la economía italiana se presenta pues, no tanto como un plan de acción, sino como un presupuesto de necesidades, en relación a determinados objetivos.

Este enfoque responde exactamente al concepto de planificación que se intenta introducir en esta primera fase; por planificación se entiende por ahora, sólo una individualización de las exigencias de los diversos sectores y de las diversas regiones, adjuntadas a una serie de medidas de carácter preferentemente administrativo, dirigidas a influir en el sector privado en la dirección deseada, sin que el particular llegue a perder la propia libertad de iniciativa. Este enfoque resulta claramente de la composición de los órganos de programación. Tales órganos son: a) el Ministerio de Presupuesto y de la Programación, al cual corresponde la obligación de redactar el programa económico, actualizándolo de año en año (programación "incorrecta") según las indicaciones de un Comité de Ministros para la Programación Económica; b) los Comités Regionales para la Programación que, en lo que parece, deberán servir de enlace entre cada una de las regiones y las autoridades centrales, destacando las exigencias y las posibilidades de desarrollo locales; c) el Comité de los Ministros para el Mediodía, presidido por el Ministro para el Mediodía, que deberá formular los planes quinquenales para los gastos públicos extraordinarios en el Mediodía. Ninguno de estos organismos podrá ejercitar controles directos sobre el sector privado, y las posibilidades de control sobre el sector público son también muy limitadas. Este punto reviste especial importancia, porque aun sin imponer límites coercitivos a la iniciativa privada, la empresa pública, que en la economía italiana es muy relevante, podría ser un instrumento de importancia decisiva. A este respecto, el texto del proyecto que será sometido al Parlamento establece que los planes de inversión de las empresas públicas deben estar sujetos a la aprobación por parte del Comité de Ministros para la programación económica: si este control es aplicado con eficacia, él podrá conver-

tirse en uno de los instrumentos más vigorosos de intervención pública en economía.

El programa prevé que en el primer quinquenio, las inversiones fijas deberán localizarse en el 40% en el Mediodía (contra el 25% de los años pasados), de manera de reducir la brecha entre el valor agregado aplicado en el Norte y en el Sud del 22% al 15%. Se prevé que para lograr este objetivo será necesario invertir sólo en el sector industrial aproximadamente 4.000 billones de liras, para crear aproximadamente 400 mil puestos de trabajo en la industria, concentrados preferentemente en las áreas de desarrollo industrial.

El programa de desarrollo no contiene ninguna disposición precisa además de este esquema general. Las medidas necesarias para realizar concretamente los objetivos previstos por el plan deberán ser introducidas a continuación, mediante proveídos particulares legislativos, que armonicen con las finalidades generales de la programación. En el ámbito de la política de desarrollo han sido introducidos hasta ahora dos proveídos de fundamental importancia: la ley para la renovación de la Caja para el Mediodía, y la ley para el desarrollo de las áreas bajas del centro norte. Hemos aclarado precedentemente cómo la nueva puesta en marcha del programa de industrialización del Mediodía ha encontrado cierta resistencia por parte de algunos, que han hecho valer la necesidad de desarrollar nuevas áreas de expansión en las regiones septentrionales; las dos leyes elaboradas casi simultáneamente, representan una tentativa de alcanzar una coincidencia entre los intereses contrapuestos en el ámbito de una política de desarrollo que interese a la totalidad de la colectividad nacional. Luego, ellas pueden ser consideradas las dos primeras leyes de actuación para el plan de desarrollo.

Como se ha dicho con anterioridad, la situación actual del Mediodía exigiría un plan deliberado de industrialización de las regiones meridionales, en que colaboraran todas las fuerzas del sector público, ya sea a través de la administración ordinaria y extraordinaria, ya sea utilizando sistemáticamente la intervención de las empresas industriales públicas o de participación estatal. Este plan

de coordinación integral del sector público, más bien ambicioso, ha sido dejado de lado por el momento, y la ley que disciplina las intervenciones para el desarrollo del Mediodía se limita a regular con criterios parcialmente nuevos, la acción de la Caja y las Instituciones especiales de crédito que actúan en el Mediodía.

La intervención estatal en el Mediodía ante todo se presenta acrecentada en la dimensión absoluta: 1.700 billones en cinco años, con un gasto medio de 340 billones anuales (contra los 200 billones anuales de que disponía la Caja en los quince años anteriores). El esfuerzo se presenta aún invariable en términos relativos: el gasto anual de la Caja que en el primer período de quince años equivalía al 1% de la renta nacional bruta medida al nivel del año 1955, equivale ahora al 1% de la renta bruta medida en el año 1964; la expansión del gasto público ha seguido pues el acrecentamiento de la renta nacional, pero no ha ido más allá. Más que en el plano cuantitativo la novedad se encuentra en los aspectos cualitativos y precisamente en la tentativa de concentrar los esfuerzos en pocos territorios susceptibles de elevado desarrollo, realizando en estas zonas una intervención masiva en todos los sectores productivos. Las zonas privilegiadas son las de tierras susceptibles de irrigación y las zonas de desarrollo industrial. En estas zonas, los Consorcios de Irrigación, los Entes de Desarrollo Agrícola, y los Consorcios para el Desarrollo Industrial deberían realizar las obras necesarias para un profundizado desarrollo agrícola y favorecer las obras públicas esenciales para el emplazamiento industrial. Puesto que, en los años pasados, los consorcios constituidos entre Entes locales han demostrado no estar en grado de afrontar las obligaciones que las leyes les asignarían, la nueva ley prevé que la Caja, en caso de necesidad, puede sustituirse a los consorcios, ya sea para la ejecución como para la manutención de las obras públicas necesarias. Además, la ley prevé y esto representa una considerable novedad, que la Caja puede constituir sociedades financieras, para la creación de establecimientos agrícolas hasta ahora dependientes de métodos de financiación anticuados y costosos. Contribuciones particulares están pre-

vistas para la creación de empresas de elaboración y transformación de productos agrícolas a fin de favorecer la industrialización de las regiones agrícolas.

Además de las medidas especiales reservadas para las zonas de desarrollo, la ley confirma nuevamente los incentivos preexistentes, que continúan aplicándose en todo el territorio de las regiones meridionales: créditos a tasa de interés reducido, exenciones fiscales, tarifas ferroviarias reducidas para la importación de materias primas y maquinarias y para la exportación de productos elaborados de industrias ubicadas en las regiones meridionales. Se impone, además, a las administraciones públicas centrales de todas las regiones meridionales, la obligación de reservar para el Mediodía el 40% de las propias inversiones y el 30% de las propias compras para aprovisionamientos corrientes.

Esta política representa un primer paso en una dirección que había sido indicada por los expertos más autorizados como la más eficaz. Pero, según las indicaciones de los expertos, en la nueva legislación se debería haber efectuado una neta distinción entre gasto público ordinario y extraordinario, reservando las intervenciones de carácter extraordinario para un número limitado de zonas de desarrollo agrícola-industrial, y restituyendo el resto del territorio al régimen ordinario de la administración del Estado. Una intervención difundida extraordinariamente en todo el territorio podía tener sentido hace ya quince años, cuando las lagunas existentes en las infraestructuras civiles eran tales que difícilmente las inversiones normales habrían podido colmarlas. Pero hoy, adecuada en sus líneas esenciales la dotación de infraestructuras, es justo que la acción de carácter extraordinario se concentre sobre el objetivo de encauzar un desarrollo industrial en las zonas más fértiles, dejando a la administración ordinaria del Estado el territorio remanente, donde las intervenciones se refieren a la normal manutención y actualización de las obras públicas.

Bajo la presión de los intereses locales, las áreas y los núcleos de desarrollo industrial, de las tres o cuatro grandes zonas inicialmente individualizadas, se han convertido en unos cuarenta. Distri-

buir los esfuerzos en igual medida entre los cuarenta territorios significaría correr el riesgo de retornar a la política de dispersión de las intervenciones, que, si se justificaba cuando ellas tenían carácter asistencial, no se justificaría ahora, pues se trata de efectuar intervenciones de carácter propulsivo. Los proveídos legislativos ofrecen la posibilidad de trabajar en esta dirección, pero será necesario un considerable acuerdo político para que el camino sea recorrido sin desviaciones.

Queda, por último, el problema de las nuevas zonas de desarrollo industrial en el Norte. Casi simultáneamente con la nueva ley para el Mediodía, ha sido elaborado un segundo proveído que prevé la creación de zonas de desarrollo industrial en las regiones septentrionales. Tal proveído, sin crear nuevos organismos de intervención extraordinaria, determina, en el ámbito de la administración ordinaria, sumas para el ejercicio de obras infraestructurales a fin de facilitar el emplazamiento de establecimientos industriales en determinadas zonas de Italia septentrional. Desde el punto de vista del desarrollo del Mediodía, este proveído despierta alguna perplejidad, no tanto por las sumas fijadas, que no son excesivas, sino por los efectos indirectos que él podrá producir. La creación de nuevas zonas de desarrollo industrial en el Norte, aligerando los fenómenos de congestión que se convierten siempre en más agudos, disminuirá fatalmente el flujo de nuevas inversiones privadas hacia el Mediodía, y convertirá la obra de industrialización del Mediodía aún más onerosa de lo que habría podido ser.

Al considerar las perspectivas de desarrollo del Mediodía, se debe, pues, tener bien presente que la batalla para la industrialización deberá ser conducida simultáneamente sobre dos frentes: sobre el frente interno, para evitar la dispersión de las intervenciones, bajo la presión de las exigencias locales; sobre el frente externo, para evitar que las importaciones de capital del Norte, que permanecen como una exigencia inderogable, sean detenidas por el desarrollo de nuevas zonas de industrialización en las regiones septentrionales.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Para las consideraciones de carácter general sobre la economía del Mediodía, y para los aspectos históricos del problema nos remitimos a las obras citadas en nuestro Ensayo *La Política de desarrollo en el Mediodía de Italia*, publicado en estas columnas en 1962. Agregamos dos indicaciones de obras aparecidas con posterioridad: G. Palomba, *Valores morales y sociología del subdesarrollo* que remonta a los orígenes históricos del atraso de Italia meridional, analizando, sobre todo, los aspectos de la organización social, y la influencia de las formas religiosas sobre la actividad económica. A. Mozzillo, en *Viajeros extranjeros en el Sud*, Milán, Ediciones de Comunidad 1964, ha seleccionado una riquísima antología de escritores especialmente ingleses y franceses de los siglos XVIII y XIX, y que se refieren a las regiones del Sur de Nápoles; de este volumen se recomienda ante todo la larga y excelente introducción, un auténtico ensayo histórico, en donde Mozzillo ilustra a través de qué procesos el Mediodía ha salido lentamente del olvido y se ha hecho conocer en la cultura europea, antes como tierra de soledad y de naturaleza virgen, luego como campo de abundantes ruinas del mundo clásico y, finalmente, como región económicamente y culturalmente atrasada con respecto a la civilización europea.

La mayor fuente de noticias estadísticas sobre la economía del Mediodía es la *Relación sobre la actividad de coordinación*, del Comité de los Ministros para el Mediodía, que se publica anualmente desde 1960. La edición de 1965, en dos volúmenes, es especialmente rica en noticias acerca de la acción de la Caja de las Instituciones de Crédito, de las Empresas públicas, además acerca de la situación de las zonas de desarrollo industrial. Un panorama sintético de la economía del Mediodía está contenido en el número especial del semanario *Mundo económico*, Guía del Mediodía, abril de 1962.

Para medir la productividad del Mediodía, remitimos a nuestro ensayo *Desarrollo del Mediodía y productividad de los recursos*, Nápoles, E.S.I. 1964. Muy cuidadosas medidas de la productividad están contenidas en la reciente publicación de G. De Meo, *Productividad y distribución de las rentas en Italia en el período 1951-1963*, Roma, 1965.

Sobre la necesidad de encarar sobre nuevas bases la política de desarrollo del Mediodía, véase el incisivo artículo de M. Rossi-Doria, *El balance de la política meridional*, publicado en *Norte y Sur*, noviembre de 1964.

El desarrollo económico italiano ha sido objeto de numerosos estudios; véase entre éstos el volumen de V. Lutz, *Italy*, Londres, Allen & Unwin, 1963, que es el más completo y exhaustivo. De la misma autora, véase también el interesante ensayo *Italy as a study in development*, publicado en *Lloyds Bank Review*, Londres, 1960; y el artículo *Algunos aspectos estructurales del problema del Mediodía, Moneda y crédito*, 1961. En estos dos ensayos, Lutz expresa puntos de vista más bien escépticos sobre las posibilidades de desarrollo del Mediodía. Una réplica muy vivaz a estos escritos se debe a G. Ackley y L. Spaventa, en *Moneda y Crédito*, 1962. Los comentarios más detallados de la crisis económica del 1963-1965 están contenidos en la *Relación* anual del Banco de Italia, ediciones de 1964-1965. Véase al respecto también nuestro ensayo *Política de la coincidencia y política de desarrollo*, publicado en *Norte y Sur*, febrero 1965.

Los escritos sobre la programación son innumerables en Italia. Una exposición crítica excelente y documentada de las diversas etapas de la programa-

POLITICA DE DESARROLLO PARA ITALIA MERIDIONAL

ción y de los debates que la han acompañado se encuentra en el volumen de F. Di Fenizio, *La programación en Italia*, Utet, 1965. El problema de la planificación en relación al Meiodía está tratado en la antología de escritos a cargo de A. Parisi y G. Zapp, *Mediodía y política de plan*, Bari, Laterza, 1964; este volumen dedica mucho espacio a una eficaz síntesis de las intervenciones realizadas hasta el presente. El documento oficial y definitivo que será presentado al Parlamento es MINISTERIO DEL PRESUPUESTO, *Proyecto de programa de desarrollo económico*, Roma 1965. El modelo econométrico sobre el cual el programa está basado, está publicado en el volumen *Modelos econométricos para la programación*, a cargo de G. Parenti, Florencia, Universidad, 1965, págs. 41-99.