

El debate sobre el modelo de desarrollo italiano

Valerio Castronovo

La formación del mercado único europeo y la unión monetaria representan un decisivo giro para la economía italiana. Del saneamiento de las cuentas del Estado y del cumplimiento de otros compromisos asumidos con la adhesión, en diciembre de 1991, al Tratado de Maastricht (y tendentes a reducir la tasa de inflación y el endeudamiento público) dependerán la efectiva integración de nuestro país en la CEE y su papel en la nueva Europa que está delineándose tras el derrumbamiento de los regímenes comunistas del Este y el ocaso del bipolarismo.

Se está cerrando así un ciclo histórico, marcado por un intenso proceso de transformación pero asimismo por experiencias sumamente contradictorias y por una masa de problemas todavía irresueltos. y se ha abierto una fase de transición cuyo desenlace final es aún imposible de entrever, a causa del entrelazamiento de los efectos de una prolongada recesión económica con los de una profunda crisis del sistema político: las señales de recuperación de la coyuntura aún parecen tímidas y la nueva mayoría gubernamental de centro-derecha salida de las elecciones de marzo pasado está aún a la espera de medirse con los hechos.

No obstante, las vicisitudes del pasado pueden suministrar ciertas provechosas indicaciones sobre las tendencias de nuestra economía y sus perspectivas de relanzamiento. El debate historiográfico sobre el modelo de desarrollo italiano nunca ha sido, por otra parte,

un ejercicio académico, ya que ha hecho constantes referencias a la exigencia de identificar tanto las matrices originales cuanto los núcleos estructurales de algunas cuestiones de fondo que presentan todavía hoy un carácter de extremada actualidad.

Empecemos por la cuestión referente a las opciones de política económica del período de la reconstrucción, que tan gran papel desempeñaron para forjar las características de nuestro sistema económico tal y como ha ido configurándose en décadas posteriores. Hoy se opina que tales opciones estuvieron más determinadas por circunstancias y razones de carácter interno que por factores de carácter externo, aun cuando no quepa infravalorar, ciertamente, la influencia que las directrices del Gobierno estadounidense y los nuevos mecanismos de regulación del sistema financiero y comercial internacional ejercieron, como en otros países europeos, en las modalidades de reconversión de la economía italiana. De todos los estudios realizados hasta ahora sobre el tema (de los primeros ensayos de Barucci, Saraceno, Daneo, Dano, Damascelli y De Cecco a los últimos de Gualterni y Mariuccia Salvati) ¹ se desprenden con claridad dos tipos de motivos. Por un lado, emerge la fuerza de choque expresada por los representantes de la escuela del liberalismo económico que, en virtud de la ecuación libertad política-libertad económica y de una terapia de saneamiento financiero capaz de obtener el consenso de la pequeña burguesía, salieron decididamente airoso, hasta el punto de conseguir para sus tesis el apoyo de De Gasperi y del grupo dirigente de la Democracia Cristiana y de superar, una vez que se aseguraron las principales palancas de la política económica, las reservas del Go-

¹ BARUCCI, P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, 1978 (así como la introducción a SARACENO, P., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione*, Milán, 1974); SARACENO, P., *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, Bari, 1969; ID., «La politica economica internazionale e le scelte di politica economica dell'Italia (1945-1967)», en *Rassegna economica*, mayo-junio de 1973; CECCO, M. DE: «Sulla politica di stabilizzazione del 1947», en ID., *Saggi di politica monetaria* Milán, 1967; DANE0, C., «Il PCI di fronte alla ricostruzione. 1945-1947», en *Rivista di storia contemporanea*, núm. 3, 1973; ID., *La politica economica della ricostruzione. 1945-1949*, Turín, 1975; FANO DAMASCELLI, E., «La ricostruzione antifascista liberistica», en *Il movimento di liberazione in Italia, 1975*; GUALTERNI, G., *Ricostruzione e industria. Per una interpretazione della politica industriale nel secondo dopoguerra 1943-1951*, Milán, 1980; SALVATI, M., *Slalo e industria nella ricostruzione. Alle origini del potere democristiano (1944-1949)*, Milán, 1982.

bierno de Washington, partidario de una total liberalización de la economía italiana en el marco de un desarrollo de los intercambios en el área occidental (esencial para la reconversión del sistema productivo estadounidense), aunque proclive al mismo tiempo, por razones de estabilización política y social, a sostener la necesidad de una acción pública de orientación y coordinación económicas, encaminada a una eficaz utilización de las ayudas del Plan Marshall para la expansión de la base productiva y del empleo ². Por otro lado, emerge la singular debilidad de los partidos de izquierdas, incapaces de formular una propuesta de política económica basada en el papel planificador del Estado como alternativa a la simple restauración de los automatismos del mercado, y forzados a mediar los fuertes impulsos reivindicativos de su base obrera en un marco compatible con sus responsabilidades y sus compromisos políticos en los gobiernos de unidad nacional ³. y ello porque, aun sin proponerse objetivos revolucionarios, sino el advenimiento de una «democracia progresiva» en el ámbito de un entendimiento con las otras fuerzas antifascistas, como el que se realizó en la Asamblea Constituyente, la izquierda marxista no llegó a elaborar (primero por prejuicios ideológicos, y después por cuestiones de alineación internacional) una estrategia que tuviese en la debida cuenta la experiencia de las socialdemocracias europeas que, en gobiernos monocolor o de coalición, habían comenzado, entre finales de los años treinta y la inmediata postguerra, a realizar formas más avanzadas de democracia económica a través de medidas tendentes a conseguir condiciones de pleno empleo, un régimen fiscal progresivo, un sistema eficaz de asistencia pública y la nacionalización de algunos sectores de interés colectivo. Fueron dirimientes en este sentido -amén de las trabas ideológicas del PCI- los errores de hecho y de valoración del partido socialista, el cual hubiera podido apostar por una orientación reformista no sólo para salvaguardar

² Cfr. HARPER, J., *L'America e la ricostruzione italiana*, Milán, 1989; además de BARUCCI, P., *La politica economica internazionale e le scelte di politica economica dell'Italia (1945-1947)*, Florencia, 1973; y WOOLF, J. S. (ed.), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Bari, 1974.

³ Sobre las presiones de la base obrera y campesina véanse Tarrow, S. G., *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Turín, 1972; COTTONE, E., *Riorganizzazione capitalistica e lolle agrarie nelle campagne*, Roma, 1972; RUCAFIORI, P., y VENTO, S., *Il triangolo industriale tra ricostruzione e lolle di classe*, Milán, 1973; ALLUM, P. A., «Il Mezzogiorno e la politica nazionale dal 1945 al 1950», en *Italia 1943-1950*, cit.; GANAPINI, L., *Una città, la guerra. Milano 1939-1951*, Milán, 1988.

su identidad, sino para desplazar hacia el centro-izquierda el eje de los equilibrios políticos 4. En cuanto al «Plan del Trabajo» presentado en 1949 por la Confederación General del Trabajo (CGIL), que acogía algunas propuestas keynesianas, llegó con retraso, cuando ya la suerte estaba echada, y por ende tropezó tanto con la desconfianza del vértice comunista como con las orientaciones de las principales federaciones de sector en las que prevalecía ya una «cultura obrera» ajena a toda perspectiva de dirección de la economía y basada más bien en un uso alternativo de la tecnología y en la autogestión ⁵. De forma que, excluida por una u otra razón la posibilidad de reformar el sistema, no quedó otro camino que el del choque frontal o una espera pasiva a que aquél se derrumbase cuando ya no fuera capaz de producir desarrollo. Por otra parte, la izquierda infravaloraba las transformaciones acaecidas durante el período fascista, por contradictorias que fueran (desde el creciente papel del Estado en el proceso productivo al reforzamiento de la gran industria y a la progresiva decadencia de la renta de la tierra), así como la importancia que iban a asumir en la reconstrucción postbélica las ayudas estadounidenses y la aportación de nuevos procedimientos tecnológicos y organizativos tomados de los Estados Unidos.

Ha de revisarse no obstante la opinión dominante que atribuye a la orientación neoliberal una incidencia tan grande como para inspirar íntegramente la política económica italiana incluso en el período siguiente a la inmediata postguerra. Es cierto que la política inaugurada en otoño de 1947 por el entonces ministro de Hacienda y vicepresidente del Consejo, Luigi Einaudi, tendente a la consecución de la estabilidad monetaria e inspirada en unas orientaciones de austeridad financiera, halló un denodado defensor en Giuseppe Pella, ti-

⁴ Cfr. CAFACNA, L., «Note in margine alla ricostruzione», en *Giovane Crítica*, núm. 37, 1973; DANEO, «Il PCI di fronte alla ricostruzione...»; VV. AA., *Trent'anni di politica socialista (1946-1976)*, Roma, 1977, Y en particular las ponencias de SPINI, V., y CASTRONOVO, V., así como MORI, G., *La cultura politica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, 1980, y SPINI, V., *I socialisti e la politica di piano. 1945-1964*, Florencia, 1982.

⁵ Véanse BECCALI, B., «La ricostruzione del sindacalismo italiano 1943-1950», en *Italia 1943-1950*, cit., pp. 350 y ss.; TURONE, S., *Storia del sindacato in Italia (1943-1969)*, Bari, 1973; CRAVERI, P., *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977, así como los ensayos de SANTI, P.; BONIFATI, G.; YVIANELLO, F., en VV. AA., *Il Piano del Lavoro della CGIL, 1949-1950*, Milán, 1978, amén de *Sindacato, industria e stato nel dopoguerra*, de PESCHIERA, E. (ed.), Florencia, 1976.

tular de Hacienda en los sucesivos gabinetes de De Gasperi. Pero también es cierto que se aplicaron no pocos correctivos a esta línea de conducta, empezando por el mantenimiento de algunos aranceles proteccionistas en varios sectores y por la adopción de especiales medidas de sostén, con objeto de no penalizar exageradamente al sector industrial duramente afectado por la severa crisis deflacionaria de 1947.⁶ Y de atenuar después los efectos de la progresiva liberalización de los intercambios con el extranjero. Además, en el curso de los años cincuenta se introdujeron sensibles modificaciones en la política presupuestaria.⁷ El nivel del gasto efectivo del Estado llegó, en efecto, entre 1950 y 1963, a situarse en torno al 22-23 por 100 de la renta nacional, o sea en un índice notablemente más alto que en cualquiera otra fase anterior de desarrollo de la economía italiana. Y eso ocurrió a causa del considerable aumento del gasto público, tanto en el capítulo de los servicios económicos como en el de las prestaciones y los servicios sociales.

Este cambio resulta mucho más evidente si se tiene en cuenta que a partir de los años cincuenta se puso en marcha (por iniciativa de los ministros Vanoni y Fanfani, representantes de la izquierda democristiana) una política intervencionista encaminada al desarrollo del Sur, a la potenciación de las infraestructuras y del sector energético (cuyas medidas más significativas fueron la reforma agraria, la fundación de la *Caja per il Mezzogiorno*, el plan de viviendas subvencionadas, la financiación de los Ayuntamientos para el desarrollo de las obras públicas, así como la fundación del ENI (*Ente Nazionale Idrocarburi*). Por otra parte, tras haber utilizado parte del fondo-liras, constituido con las ayudas estadounidenses para cubrir las exigencias relacionadas con la renovación de instalaciones de las principales empresas, se llegó (coincidiendo con la fase expansiva provocada por la guerra de Corea) a aflojar los cordones de la bolsa para acelerar la salida de la economía italiana de la anterior fase de es-

⁶ Véase en lo que respecta a las ayudas al sector mecánico DORIA, M., «Note sull'industria meccanica italiana nella Ricostruzione», en *Rivista di storia economica*, 1987, vol. IV.

⁷ Cfr. PEDONE, A., «Il bilancio dello Stato», en *Lo sviluppo economico italiano*, ed. de G. FUÁ, vol. II, Milán, 1969; BOTTIGLIERI, S., *L'economia italiana degli anni Cinquanta*, Milán, 1985, así como *La politica economica italiana dal 1946 al 1970*, O. CASTELLINO (ed.), Turín, 1973, e ID., *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Milán, 1984.

tancamiento ⁸. Han de modificarse, pues, ciertos juicios aún hoy muy difundidos sobre la política económica de los gobiernos centristas, que fue relativamente más dinámica de lo que se suponía, sea por el progresivo asentamiento en el ámbito de la Democracia Cristiana de una orientación intervencionista, sea por la necesidad en que se vieron los gobiernos de centro, tras el fracaso electoral de 1953, de reconquistar una amplia base de consenso a través de nuevos y más incisivos instrumentos de promoción económica y de agregación social.

Cabe pues hablar con todo derecho, a propósito de la política de los gobiernos centristas, de «proteccionismo liberal» ⁹ por un lado, en las relaciones entre Estado e industria, y de una especie de «solidaridad reformista» por otro, en cuanto a las soluciones adoptadas para afrontar los desequilibrios territoriales del país, resultantes de la combinación de medidas de carácter asistencial con un dirigismo inspirado en cierto modo en los principios keynesianos ¹⁰.

Fueron, en cualquier caso, por un lado las fuerzas de gobierno, los partidos por así decir de élite, como el liberal y el republicano, y por otro la Democracia Cristiana (aunque De Gasperi continuará pensando hasta el final que el partido de los católicos debía dirigir la política y no la economía) los que desempeñaron un decisivo papel en la definición de las reglas del juego y en la realización de algunos importantes requisitos que darían lugar al cabo de unos años al llamado «milagro económico».

Comparado con ello, el papel de las fuerzas sociales, de las organizaciones del capital y del trabajo (al margen de la filosofía productivista profesada, aunque con motivaciones y finalidades diferentes, por la Confindustria de Angelo Costa y por la CGIL de Di Vittorio y las otras confederaciones) no resultó determinante para definir las principales opciones de política económica y ni siquiera para poner en marcha los proyectos que llevaron en 1957 a la adhesión al Mercado Común Europeo. Salvo contadas excepciones, el mundo empre-

⁸ Véanse —a más de los datos recogidos en CIR, *Lo sviluppo dell'economia italiana nel quadro dell'a rico.struzione e dell'a cooperazione europea*, Roma, 1952— los ensayos de VALLI, V., *L'economia e la politica economica italiana* (1945-1975), Milán, 1976, y de FANFANI, T., *Scelte politiche e/alli economici in Italia nel quarantennio repubblicano*, Turín, 1987.

⁹ Véase AMATO, C., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976.

¹⁰ Para un análisis de estos y otros cambios véase VV. AA., *Scelte politiche e teorie economiche in Italia 1945-1978*, ed. de C. LINGIINI, Turín, 1981.

sarial, que sin embargo fue el artífice de la excepcional transformación económica y social de aquellos años, demostró por entonces una actitud de sustancial conservadurismo. Al igual que inicialmente había cerrado filas en defensa de algunos aranceles proteccionistas que ya carecían de razón de ser, la mayoría de la clase industrial se atrincheró tras la convicción de que el incremento de los índices del producto bruto y un sistema de alianzas entre los mayores grupos de intereses bastaban para garantizar el funcionamiento de una moderna sociedad industrial. En cuanto a la relación con las fuerzas de gobierno, 10 que predominó -con independencia de toda valoración sobre las modalidades de gestión de la cosa pública- fue una especie de carta blanca al partido de mayoría relativa, en cuanto baluarte político frente a la izquierda, en una fase en que el «frente popular» aún no se había disuelto y se cernían ya las sombras de la «guerra fría» 11. A su vez, a la parte más consistente del movimiento obrero (expuesta, por 10 demás, a diversas medidas discriminatorias en los centros de trabajo) le costó orientarse hacia un sindicalismo contractualista y no ideológico, desvinculándose tanto de ciertos asertos maximalistas y veteroclasistas, cuanto de la praxis de la subordinación a los partidos, de funciones instrumentales de «correas de transmisión» 12.

Así pues, una «economía abierta», cada vez más tendente a la consecución de más elevados niveles competitivos y al desarrollo de más intensas relaciones de cambio, pero, al mismo tiempo, garantizada por formas de gestión e intervención públicas, entre las heredadas del período fascista (a través del Instituto para la Reconstrucción Indus-

11 Sobre las orientaciones de la Confindustria véanse ahora: ABRATE, M., «La politica economica e sindacale della Confindustria (1943-1955)», en ZANINELLI, S., *Il sindacato nuovo. Politica e organizzazione del movimento sindacale in Italia negli anni 1943-1955*, Milán, 1981; FIOCCA, G. (ed.): *Quamnl'anni di Confindustria*, vols. Ty II, Milán, 1989, y MATTINA, Lo, *Gli industriali e la Democrazia. La Confindustria nella /ormazione dell'Italia Repubblicana*, Bologna, 1991; MAIONE, C., *L'ecnomici e mercanti. L'industria italiana Im dirigismo e concorrenza internazionale 1945-1950*, Milán, 1986. Sobre el cspeelalísimo caso de Adriano Olivetti véase -amén de la biografía de OCCHETTO, V., *Adriano Olivetti*, Milán, 1985—, BERTA, G., *Le idee al potere. Adriano Oliveui Im la/abbrica e la Comunità*, Milán, 1980.

12 A este respecto -además de los trabajos ya citados de TURONE, S., *Storia del sindacato*; de CRAVERI, P., *Sindacato e islluzioni nel dopoguerm*, y de PESCHERA, *Sindacato, industria e slalo-*, cfr. VV. AA., BOTTIGLIERI, B., y CERI, P. (eds.), *Le culture dellavoro. L'esperienza di l'orino del quadro europeo*, Bologna, 1987.

trial, IRI, Y otras empresas con participación estatal) y las instauradas en la postguerra (con finalidades tanto de orden estructural como de carácter anticíclico). Lo cierto es que las inversiones en la industria manufacturera, detenidas por término medio hasta 1953 en el 4,5 por 100 del producto nacional bruto, ascendieron durante 1956 al 5,2 por 100 para llegar entre 1962 y 1963 al 6,3 por 100, mientras que el valor añadido pasó, en el decenio posterior a 1953, del 20,6 al 27,6 por 100 ¹³. El empleo en la industria, que ya en 1961 (con 7.646.000 unidades) representaba el 37,4 por 100 de la población activa total frente al 32,2 por 100 de los servicios, registró un incremento igual de consistente. En conjunto la cuota de la industria se aproximó a un índice equivalente al 47 por 100 en la formación del PNB, mientras que la renta nacional creció con un tipo de incremento anual del 5,8 por 100.

Estos y otros progresos insertaron a Italia en el movimiento ascendente de la economía europea ¹⁴. A finales de 1962 la tasa de desarrollo de la producción per cápita, equivalente al 5,6 por 100, sólo era inferior a la alemana y ampliamente superior a las tasas de crecimiento de los otros países de Europa occidental.

El desarrollo industrial ocurrido en Italia resultó, en muchos aspectos, un fenómeno sorprendente. Nuestro país no poseía sino unas cuantas materias primas, y además estaba afligido por fuertes desequilibrios estructurales, empezando por el desequilibrio entre Norte y Sur. No obstante, nuestra industria consiguió avanzar de forma tan rápida y consistente que la producción manufacturera italiana en el ámbito de Europa occidental subió del 9 por 100 en 1955 al 12,3 por 100 en 1962. En esta última fecha los cuatro principales sectores industriales (siderúrgica, mecánica, química y electricidad) representaban en Italia el 16,1 por 100 de la oferta final global con respecto al 23,3 por 100 en Alemania y el 19 por 100 en Francia ¹⁵.

Fueron varios los factores que permitieron esta notable expansión de la industria italiana, ocurrida al abrigo de movimiento inflacionistas y con el auxilio de un progresivo saldo activo en el comercio

¹³ Cfr. VITALI, O., «La stima degli investimenti e dello stock di capitale», en VV. AA., *Lo sviluppo economico in Italia*, de FUÁ, G. (ed.), vol. III, Milán, 1969.

¹⁴ Véase TILDEBRAND, G. TL., *Growth and Structure in the Economy of Modern Italy*, Cambridge (Mass.), 1965, *passim*.

¹⁵ Cfr. CASTRONOVO, V., *L'industria italiana dall'Ottocento a oggi*, Milán, 1991, pp. 275 Y ss.

exterior, posible también gracias a la aportación de las remesas de los emigrantes y de las partidas corrientes ¹⁶.

La interpretación más conocida, clásica por así decirlo, es la formulada, aunque en términos diversos, por Giorgio Fuà y Augusto Graziani siguiendo los modelos teóricos de Hildebrand y Kinleberger ¹⁷. Puesto que Italia era (como sigue siendo) un país pobre en materias primas y recursos energéticos, se estima que a nuestro sistema económico no le quedaba otro camino, para elevar el nivel de acumulación de capital (más bajo con respecto a otras economías europeas) y para aumentar su capacidad productiva, que el de financiar las importaciones de bienes primarios con un flujo creciente de exportaciones de un abanico de productos caracterizados por una demanda relativamente compleja y elástica. Eso habría llevado a las empresas italianas a incrementar sus esfuerzos en torno a una gama de productos de nivel tecnológico medio (automóviles, electrodomésticos, mecánica de precisión, etc.) para responder a la demanda de países con rentas más elevadas, y a elegir, como requisito fundamental de su competitividad, no sólo el factor precio sino el de la calidad.

Estas circunstancias explicarían tanto la configuración dualista que fue asumiendo el sistema económico italiano (dividido entre un sector dinámico, abierto a los mercados exteriores y especializado en bienes de consumo duraderos, y un sector menos innovador o relativamente estancado, dirigido al mercado interno y basado en su mayoría en la producción de bienes de primera necesidad) como la dinámica del empleo y de los salarios. En el sentido de que sólo el desarrollo de un sector moderno podía garantizar el proceso de crecimiento; pero, al mismo tiempo, sólo un coste inferior de la fuerza de trabajo y un uso precoz de técnicas *labour saving* podían compensar las desventajas de partida con las economías más avanzadas.

De hecho las exportaciones italianas a los países del MEE aumentaron entre 1958 y 1963 a un ritmo anual de más del 25 por 100. Igualmente elevada fue la dinámica de las inversiones fijas, equi-

¹⁶, efr. HILDEBRAND, e. 11., «erowth and Stability in the Post-War Italian Economy», en *American Economic Review*, 1961, y KINDLEGERGER, e., *Lo sviluppo economico europeo*, Milán, 1970.

¹⁷ Véanse FUÀ, e., *Notes on Italian economic growth 1861-1964*, Milán, 1965, e ID., *Cicli e tendenze difondo dell'economia italiana nell'ultimo ventennio*, Ancona, 1973; eRAZIANI, A., *L'economia italiana 1945-1970*, Bolonia, 1972.

valentes por término medio al 10,3 por 100¹⁸. De forma que, a diferencia de otros países como Francia e Inglaterra, el desarrollo de la economía se produjo en esos años no sólo de modo rápido y casi **ininterrumpido**, sino en una situación caracterizada por crecientes saldos activos de la balanza comercial y por una sustancial estabilidad de los precios.

No por ello puede considerarse exhaustivo el modelo *export-Led*, ni capaz de explicar por sí solo las diversas matrices y la entera dinámica del proceso de desarrollo. Estudios como los realizados por Ciocca, Filosa y Rey han puesto de relieve que, durante una buena mitad del período de mayor crecimiento, la cuota de los productos acabados sobre el total de las exportaciones italianas sólo aumentó ligeramente y, en cualquier caso, que la estructura de los intercambios presenta una evolución análoga a la de la demanda interna¹⁹. Fue, pues, el mercado nacional en expansión el que creó las premisas de un desarrollo de las exportaciones. Y ello teniendo en cuenta tanto la notable entidad de las inversiones privadas en el sector de los bienes primarios y en el de los servicios (como el textil y la construcción), como las intervenciones públicas directas o los incentivos del Estado a la agricultura, a la construcción de viviendas, a los transportes y a las telecomunicaciones. Circunstancia esta última ya señalada por Ackley, quien subrayó cómo las inversiones públicas, al resolverse en demanda de materiales y maquinaria, estimularon la actividad de numerosos sectores económicos, multiplicando o acelerando así la capacidad productiva del sistema²⁰.

Dicho esto, hay que reconocer no obstante que sería exagerado atribuir un papel preeminente, o en cualquier caso decisivo, al componente interno. El papel del mercado nacional y del gasto público (como el de la demanda externa) debe ser valorado, en efecto, con

¹⁸ Para todo esto véanse VV. AA., *La componente estera nell'economia italiana*, vols. I y III, Génova 1969-1971; ONIDA, F., *Industria italiana e commercio internazionale*, Bolonia, 1978; así como BISOCNI, M. C., Y BIACIOLI, M., *Politica monetaria e investimenti industriali in Italia, 19.59-1969*, Nápoles, 1972.

¹⁹ Cfr. CIOCCA, P. L.; FILOSA, R., Y REY, G., «Integrazione e sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo ventennio: un riesame critico», en *Servizio studi della Banca d'Italia*, núm. 3, diciembre de 1973.

²⁰ Cfr. ACKLEY, G., *Un modello econometrico dello sviluppo italiano del dopoguerra*, Roma, 1963; AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, cit.; SALVATI, M., *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Milán, 1984.

relación a las diversas fases del ciclo económico y de las distintas cadencias del proceso de desarrollo de aquellos años.

Planteadas así la cuestión, ha de observarse en primer lugar que un mecanismo de tipo *export-led*, pese a haber actuado eficazmente en algunos sectores de la industria manufacturera, no fue sin embargo el único o fundamental eje del crecimiento de la economía italiana a lo largo de todo el curso de los años cincuenta. De forma que habría que revalorizar la contribución del mercado interno, y no sólo con relación a los efectos producidos por el gasto público y por el aumento de la demanda en varias regiones hasta entonces ancladas o casi en una economía de subsistencia, sino también al ensanchamiento de la base productiva en la vertiente de las pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, las inversiones destinadas a la construcción y a las obras públicas registraron durante mucho tiempo cuotas superiores a las inversiones en instalaciones y maquinaria.

En el período posterior a 1958 cabe hablar, en cambio, y con pleno derecho, de las exportaciones como motor del desarrollo, gracias sobre todo a los niveles competitivos alcanzados por las grandes empresas. Aumentó, en efecto, la exportación de productos acabados más complejos, o menos tradicionales, y de mayor valor comercial, en concomitancia con la progresiva integración de Italia en el Mercado Común. Y la cuota de las exportaciones italianas, sobre el total de las de los catorce países, de la UECE, superó a partir de esa fecha el 4,7 por 100 (o sea el nivel prebélico) para llegar rápidamente, cinco años después, al 7,3 por 100²¹. Estas circunstancias, combinadas con la contención de los salarios reales respecto del crecimiento de la productividad, con las cargas fiscales proporcionalmente más modestas que en otros países y con la marcha más o menos constante de los precios de las materias primas, ocasionaron una considerable expansión del sector industrial.

Podría, pues, avanzarse la hipótesis de una relación de recíproca interdependencia de factores endógenos y factores exógenos. Eso es lo que se desprende, por lo demás, de los rasgos distintivos que fue asumiendo el modelo de desarrollo italiano, con la consolidación, sea

²¹ Véanse, en particular: STERN, R. M., *Il commercio estero italiano e la sua influenza sullo sviluppo economico nazionale*, Milán, 1968; ONIDA, *Industria italiana e commercio internazionale*, cit.; CACIACO, G. (ed.), *L'economia italiana dell'integrazione internazionale*, Milán, 1974; así como ANTONIO, M. O', «La base strutturale del commercio estero italiano, 1959-1965», en *Giornale degli Economisti*, 1970.

a nivel institucional sea a nivel operativo, de un sistema de «economía mixta» entre lo privado y lo público²², y la copresencia, entre los componentes más caracterizantes del «milagro económico», de sectores de actividad de diversa índole y diversa inserción en los mercados interno e internacional (de la industria del motor a la siderurgia, del sector energético al petroquímico, del textil a las telecomunicaciones).

Lo cierto es que a partir de entonces la economía italiana no ha vuelto a registrar una fase tan intensa y prolongada de desarrollo y estabilidad. Hasta tal punto que se da una amplia convergencia de juicios que consideran el período entre los años sesenta y ochenta como un punto de inflexión de nuestro sistema económico que prefiguró los que ahora son sus dilemas más cruciales. Comenzaron a delinearse, en efecto, a partir de esa década, los efectos negativos de la dicotomía entre modernización industrial y atraso de las estructuras públicas. Basta con considerar la progresiva abdicación del intervencionismo público en favor del asistencialismo; las insuficiencias de la administración estatal para poner en práctica o aplicar eficazmente algunas medidas legislativas en materia de reequilibrio regional, de organización del territorio, de desarrollo de los servicios, y la serpenteante inflación, debida en gran parte a la carencia de infraestructuras (casas, transportes, hospitales, escuelas) para satisfacer la creciente demanda de los grandes centros urbanos y la composición más diferenciada de esa demanda.

Pero en la década de 1970 se manifestó una clara inversión de la tendencia, cuyas consecuencias marcarían profundamente el curso de la economía italiana²³, aunque no sólo por estos motivos, ni por la conflictividad que estalló en las fábricas (llegada a niveles incandescentes y con soluciones que elevaron notablemente los costes de pro-

²² Sobre el papel del TRI véanse en particular LA BELLA, *L'Tri nel dopoguerra*, introducción de ROSA, G. DE, Roma, 1983; ACOCELLA, N., *L'impresa pubblica italiana e la dimensione internazionale: il caso dell'IRI*, Turín, 1983; MARAFFI, M., *Jolitica ed economia in Italia. La vicenda dell'impresa pubblica dagli anni Trenta agli anni Cinquanta*, Bologna, 1990.

²³ Véanse ANDREATTA, N., *Cronache di un'economia bloccata, 1969-1973*, Bologna, 1973; LOMBARDINI, S., *L'economia italiana al bivio*, Bologna, 1974; RANCI, P., y AMATO, G. (eds.), *La congiuntura più lunga*, Bologna, 1974; GRAZIANI, A. (ed.): *Crisi e ristrutturazione dell'economia italiana*, Turín, 1975; SALVATI, M., *Il sistema economico italiano. Analisi di una crisi*, Bologna, 1975; BAHATTA, P.; PEDONE, A. y otros, *Prospettive dell'economia italiana*, Bari, 1978.

ducción). Se remontan también a ese período, en efecto, los orígenes de una serie de fenómenos que se prolongaron, o que tendrían una incidencia aún mayor, en el decenio sucesivo: como la progresiva pérdida de terreno en sectores estratégicos o de contenido innovador medio-alto; el creciente drenaje por parte del Estado (para cubrir un déficit público en continuo aumento) del ahorro privado y de la liquidez bancaria, en detrimento de las inversiones en infraestructuras y en actividades productivas; el agravamiento de la cuestión meridional, tanto por las posibilidades cada vez más reducidas de proseguir con las políticas de intervención extraordinaria (dadas las graves condiciones de endeudamiento de las finanzas públicas), como por el fallido despegue en las regiones del Sur de un proceso de desarrollo autopropulsivo²⁴; y, no último, la consagración de una especie de «línea gótica» entre el sistema de la empresa asistida (dilatado hasta el punto de incluir algunos de los principales complejos mecánicos, químicos y siderúrgicos pertenecientes no sólo al sector público) y el sistema emergente de pequeñas y medianas empresas, caracterizado por altos niveles de flexibilidad y capacidades competitivas en algunos segmentos específicos de la producción, pero alimentado también, en cierto tramo del camino, por fenómenos de evasión fiscal y de «trabajo negro»²⁵.

Aunque es muy abundante la literatura sobre los desequilibrios que el «milagro económico» (debido al modo impetuoso y convulso en que se produjo) terminó por agravar y fue suscitando, quedan todavía por aclarar a fondo los motivos de la ralentización y el malestar del sistema económico italiano en los decenios sucesivos, que en mi opinión se deben sobre todo a las carencias y retrasos de la cultura política en materia de dirección de la economía. Bastará citar a este propósito dos ejemplos significativos.

El primero atañe a la gestión del sector económico público, sobre el cual sólo tenemos en general escritos de economistas y juristas (como Saraceno y Cottino, además del trabajo de Posner y Woolf, que

²⁴ Véanse en particular PETHICIONE, S., *Politica industriale e Mezzogiorno*, Bari, 1976; MONTE, A. DEL., Y CIANNOLA, A., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bolonia, 1978; VV. AA., *Iniziativa privata e sviluppo industriale del Mezzogiorno*, ed. S. LA FRANCESCA, Roma, 1979; y VV. AA., *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, (eds.) de A. GRAZIANI y E. PUGLIESE, Bolonia, 1979.

²⁵ Véase BACNASCO, A. (ed.): *L'altra metà dell'economia. La ricerca internazionale sull'economia informale*, Roma, 1986.

se remonta sin embargo a 1967)²⁶. Las vicisitudes que condujeron a la reorganización y potenciación del sistema de participación estatal vieron, por un lado, a la derecha liberal entretenida en evocar el fantasma del colectivismo y en denunciar indiscriminadamente los costes de la intervención del Estado, sin reparar en que tales costes se derivaban en su mayor parte de los difíciles procesos de reconversión que afectaban al sector público (constituido fundamentalmente por empresas pertenecientes a la industria pesada) en mayor medida que al privado, o eran intrínsecos al tipo de actividad incentivada, pues se trataba de servicios e infraestructuras básicas. Por otro lado, el relanzamiento del sector económico público halló a los partidos de izquierda alineados en posiciones contradictorias, inseguros sobre el camino que había que tomar, trabados como estaban por algunas sumarias interpretaciones ideológicas centradas en la «subordinación» de las participaciones estatales al «gran capital monopolista privado», como entonces les gustaba afirmar. De forma que siguieron reivindicando la «nacionalización efectiva» de las empresas con participación estatal, sin plantearse el problema de enlazar el desarrollo de la industria pública con un plan general, mucho más decisivo, de coordinación y orientación de las inversiones, que estableciese nuevos y más eficaces objetivos de empleo y de asignación de los recursos, respetando las condiciones de mercado. En cuanto a la Democracia Cristiana, ésta aspiró sobre todo a controlar las empresas públicas (liberadas en diciembre de 1956 de la Confindustria), a formar una nueva «burguesía de Estado», y a dilatar su presencia en las delicadas bisagras de mando entre política y economía. No consiguió, pues, afianzarse una estrategia concreta que fijase determinadas prioridades en el destino de las inversiones. De hecho, aun cuando se alcanzaron no pocos resultados positivos en algunos sectores (como la siderurgia, la telefonía y la energía), ello se debió exclusivamente o casi al talento y a la capacidad de iniciativa (no exenta

²⁶ Véanse CARABBA, M., y MERLISI, F., «L'impresa pubblica nell'esperienza e nella dottrina giuridica italiana», en VV. AA., *Le imprese pubbliche e la cooperazione in Italia*, Milán, 1964; SARACENO, P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milán, 1975; AMOHOSO, S., y OLSEN, D. J., *Lo Stato imprenditore*, Bari, 1978. Remitimos también al ensayo de COLITTI, M., «Lo sviluppo del settore pubblico dal dopoguerra a oggi», en *Economia pubblica*, núms. 5-6, 1975, YMASERA, A., «Tendenze delle partecipazioni statali dal 1956 al 1975», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, 1976. El volumen de M. POSNER y J. WOOLF es *L'impresa pubblica nell'esperienza italiana*, Turín, 1967.

en algunos casos, como el de Mattei, de clamorosas intromisiones en el campo de la política) de algunos empresarios públicos más dinámicos aunque inducidos por eso mismo a forjarse también sus propias posiciones de poder. De forma que la carencia de una orientación programática y normativa establecida en el Parlamento acabó creando las premisas de esa maraña de deformaciones clientelistas-asistenciales destinada a hacer pesar sobre el sector económico público un fardo cada vez más gravoso de deseconomías y «cargas Impropias»²⁷.

El segundo ejemplo concierne a la experiencia de la programación económica, que tantas esperanzas había suscitado en el momento de la llegada al poder del centro-izquierda, ya que se pretendía corregir algunos desequilibrios estructurales que no sólo eran fuente de profundo malestar social sino que amenazaban también con disminuir la capacidad expansiva del sistema. Pues bien, la política de programación lanzada en la segunda mitad de los años sesenta²⁸ por un lado fue víctima de sus propios defectos de planteamiento, de la pretensión de perseguir demasiados objetivos de forma simultánea, sin tener presentes el inmovilismo y las carencias de la administración pública²⁹. Por el otro, se encontró con la aversión llena de prejuicios del partido comunista, tan puntilloso en la denuncia de los

²⁷ Véanse al respecto —a más de MASSERA, *Tendenze delle partecipazioni statali*, cit.— COLLIDA, A., «La formazione dell'imprenditoria pubblica», en *Annali della Fondazione Giacomo Feltrinelli*, 1974; SCIONFIELD, A., «L'impresa pubblica: modello internazionale o specialità locale», en VV. AA., *Il caso italiano*, (eds.) de F. L. CAVAZZA y S. R. CRIBAJD, Milán 1974; CALLI, C., y NANNEL, A., *Il capitalismo assistenziale*, Turín, 1976; FERRERO, F., y VALORI, B., *Il sistema delle imprese tra politica ed economia*, Turín, 1978. Para un cuadro de conjunto de las estructuras industriales de la «economía mixta» italiana, véanse BRUINI, L., *Aspetti strutturali dell'industria italiana*, Roma, 1961; BONI, M., y CROSPINETTO, C. M., *Concentrazione industriale in Italia*, Milán, 1967; FILIPPI, E., «Le duecento maggiori società industriali italiane, 1966-1967», en *L'impresa*, núm. 1, 1969.

²⁸ Véanse, en particular, LA MALFA, U., *La politica economica in Italia 1946-1962*, con prefacio de L. VALLANI, Milán, 1962; FUÁ, C., YSYLOS LABINI, P., *Idee per la programmazione economica, 1946-1962*, Turín, 1965; LOMBARDINI, S., *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Turín, 1967; MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *La programmazione economica in Italia*, Roma, 1967.

²⁹ Sobre las dificultades y obstáculos encontrados por los diversos planes, véanse HUFFOLO, C., *Rapporto sulla programmazione*, Bari, 1973; CAHABBA, M., *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, Bari, 1977; HEVICLIO, N., *Spesa pubblica e stagnazione nell'economia italiana*, Bolonia, 1977.

achaque del sistema como caprichoso a la hora de indicar los remedios para sanarlos, siendo así que una orientación diferente hubiera contribuido con toda seguridad a reforzar las tendencias renovadoras en el seno de la coalición de centro-izquierda y a aislar al ala más conservadora de la Democracia Cristiana. Así lo demuestra, entre otras cosas, el que la convergencia conseguida entre los partidos de centro-izquierda y el comunista en torno al proyecto de nacionalización de la energía eléctrica decretó el final de la más poderosa estructura de mando y beneficios de las finanzas italianas, la representada por los monopolios eléctricos y su vasto sistema de alianzas³⁰.

Por una u otra razón fue formándose un sistema muy especial, totalmente anómalo con respecto a las experiencias de otros países europeos, con arreglo al cual el «Estado social» sería gestionado por las fuerzas de gobierno en función de concretos intereses electorales y *lottizzazione* partidocrática, y por el partido comunista en función de una quimérica «tercera vía». Se desvaneció así la perspectiva de una política reformista válida, coherente con las compatibilidades económicas y que respondiese a las expectativas brotadas de los intensos cambios en curso en la realidad social del país.

Así, pues, empezaron a plantearse ya entonces algunos problemas destinados a hacerse cada vez más acuciantes con el tiempo, y a los que hasta ahora no se ha dado una respuesta adecuada. Me refiero, en primer lugar, a la carencia de una política industrial y una política de la innovación, cuyas consecuencias se manifestaron en la progresiva disminución del volumen de exportaciones de las principales industrias italianas, sobre el total de sus actividades, en los sectores de vanguardia. Además hay que anotar también el creciente coste de las deseconomías externas, fruto de las disfunciones más o menos graves de diversas actividades de servicio (de los ferrocarriles a las instalaciones portuarias, del tráfico aéreo a la red de autopistas, de los correos a las aduanas, a la formación profesional, etc.). En tercero y no último lugar, hay que considerar la dilatación del gasto público, que alcanzó poco a poco niveles tan enormes que 10 hicieron ingobernable, 10 cual entrañó condiciones cada vez más onerosas de financiación de la deuda pública.

³⁰ Sobre el complicado tema de la nacionalización de la industria eléctrica y sus repercusiones políticas y económicas, cfr. SCALFARI, E., *Storia segreta dell'industria elettrica*, Bari, 1963; VV. AA., *La nazionalizzazione dell'energia elettrica*, Roma-Bari, 1988.

Fue sobre todo este fenómeno el que reveló los «oscuros males» de la economía italiana, en la medida en que reflejaba, por un lado, el impresionante crecimiento del gasto corriente, y no ya una mayor dotación de servicios e infraestructuras de interés productivo; y, por otro, alimentaba el potencial inflacionista. Una importante parte del déficit público se debía no sólo a derroches y a mala gestión, sino a una búsqueda del consenso y de posiciones de poder llevada al extremo de confinar con prácticas ilícitas.

El perverso circuito así creado, a través de injerencias de los partidos en la esfera económica y de colusiones entre política y picaresca, ha terminado justamente por provocar primero una grave crisis de legitimidad del sistema político y después el colapso de la Primera República.

Traducción: Esther Benitez