



ARTÍCULOS

La política del desarrollo en el Sud de Italia. Enseñanzas de una experiencia

Augusto Graziani

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 6, No. 4 (1962): 4º Trimestre, pp. 37-88.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3527>



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:

Graziani, A. (1962). La política del desarrollo en el Sud de Italia. Enseñanzas de una experiencia. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 6, No. 4: 4º Trimestre, pp. 37-88.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3527>

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

LA POLITICA DEL DESARROLLO
EN EL SUD DE ITALIA
ENSEÑANZAS DE UNA EXPERIENCIA (*) (**)

a *Esther*

reiche frei mir deine Hand,
und das Band das uns verbindet,
sei kein schwaches Rosenband.

GOETHE

Sumario: 1. La "cuestión meridional". — 2. Las intervenciones posteriores a 1950. La *Caja para el Sud*. — 3. La reforma territorial. — 4. Incentivos dados a la industria. — 5. Lenta evolución después de 1950. — 6. Consideraciones generales sobre las intervenciones predispuestas. — 7. Valoración de los resultados obtenidos. — 8. Enseñanzas de la experiencia italiana.

El problema del Sud de Italia y de las tentativas efectuadas para mejorar su suerte, reviste un vivísimo interés para cualquiera que se preocupe de los problemas relativos al desarrollo económico. De la experiencia italiana de los úl-

(*) El autor desea manifestar su reconocimiento al prof. Giuseppe Di Nardi, de la Universidad de Roma, al prof. Manlio Rossi-Doria, de la Universidad de Nápoles, al prof. Francesco Compagna, de la Universidad de Nápoles, por la lectura hecha de estas páginas y por los preciosos comentarios ofrecidos. Inútil es decir que no participan necesariamente de las opiniones expresadas por el autor, que queda único responsable de toda inexactitud.

(**) Traducido del original, italiano, por Noé A. Cargnelutti, traductor del Instituto de Economía de la Hacienda de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

timos diez años, es posible sacar deducciones sumamente instructivas acerca del mecanismo de la evolución de un área atrasada y librar a la crítica, bajo distintos aspectos, la teoría del desarrollo tal cual como se profesa generalmente. Finalidad de este escrito es el de individualizar, mediante un análisis de la experiencia italiana en el Sud, algunos puntos dudosos o criticables de la teoría del desarrollo y el de intentar indicar qué caminos deben seguirse para efectuar una revisión útil.

1. LA "CUESTION MERIDIONAL"

Bastarán pocos datos para encuadrar el problema en sus líneas generales. El "Sud de Italia", según la denominación ya corriente, está constituido por las cinco regiones de la Italia meridional y por las islas de Sicilia y de Cerdeña. Este territorio representa poco menos del 40% de la población italiana, con una renta por habitante inferior al 50% de la disfrutada en las regiones septentrionales: en 1951, la renta media en el sud estaba cercana a los 180 dólares anuales, contra 370 del norte. La provincia más pobre (la de Potenza) tiene todavía hoy una renta por habitante igual a apenas un quinto de la renta por habitante de la provincia más rica (Milán). El sud presenta muchas características familiares a los que se ocupan de los problemas relativos al sub-desarrollo: alto porcentaje de la población dedicada a la agricultura (más del 50% en 1951), altísima presión demográfica en el campo, especialmente si se considera en relación con los escasos recursos del suelo (más de 150 habitantes por kilómetro cuadrado); poco desarrollo de la actividad industrial, absolutamente ausente en algunas zonas, primitiva o de semiartesanía en otras (en 1951, más de la mitad de los operarios industriales estaba ocupada en empresas que tenían menos de diez operarios).

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

Se puede decir que la "cuestión meridional" se ventila en Italia desde hace alrededor de cien años, es decir desde que el país consiguió la unidad política. Con toda probabilidad, ella existía antes, bajo la forma de diferencia de condiciones económicas entre la Italia del Norte y la del Sud, aunque esta diferencia no representara un problema político, dada la falta de un Estado único. La unificación política de la península, a la que siguió una veloz unificación administrativa, necesitada de exigencias de gobierno agravó, según una opinión muy difundida entre los historiadores, la separación entre el Sud y el resto de la península. Las pocas industrias meridionales (semiartesánías las privadas; sostenidas por iniciativa pública las de mayor dimensión), abolidas las barreras aduaneras, no resistieron la concurrencia de las manufacturas europeas e italianas de las otras regiones. En el Sud faltaba una adecuada red de infraestructuras: en el momento de la unificación, sólo se contaba con 98 kilómetros de vías férreas, contra 1.600 de Italia septentrional. Los caminos de grandes comunicaciones se reducían a tres o cuatro grandes arterias, no siempre practicables. Poco espíritu emprendedor, sofocado por el estancamiento secular y por la lejanía de las grandes vías del tráfico europeo. Faltaba un sector agrícola próspero que pudiese financiar un proceso de acumulación. Las zonas de agricultura ricas eran bastante menos extensas en el Sud de entonces de lo que son hoy; la montaña ya estaba atacada por el desbosque (fruto a su vez de la presión demográfica) y las llanuras estaban muy infestadas por la malaria. Debían pasar todavía veinte o treinta años antes que los cultivos arbóreos encontrasen mayor difusión; la estructura más difundida era cerealista y pastoril, adaptada a las condiciones naturales de la región, y pobre en rendimiento. La presión demográfica creciente, que influía sobre los escasos recursos, agregada a la mala distribución de la renta, reducía casi a cero la

posibilidad de ahorro. La estructura social, todavía semifeudal, ampliamente basada en las relaciones personales de la fuerza, y sólo formalmente fundada en los principios del estado moderno de derecho, constituía un obstáculo ulterior para el progreso económico.

Todos estos factores reunidos colocaban a la economía meridional por debajo del límite de la subsistencia y le impedían todo conato de desarrollo. Todo progreso de las regiones septentrionales no pudo sino producir un automático aumento de la diferencia entre el Norte y el Sud. Este movimiento divergente se acentuó, a fines del siglo XIX, cuando las provincias septentrionales experimentaron su auténtica revolución industrial y vieron sucederse veloces aumentos de renta y transformaciones estructurales.

No tardó en encenderse el debate político sobre la cuestión meridional. Tomaron parte en él con igual fervor hombres del Sud, como G. Fortunato y G. Salvemini, e ilustres estadistas de otras regiones, como L. Franchetti y S. Sonnino. Pero, a pesar de ello, el Sud debió esperar casi un siglo para que, concluido el segundo conflicto mundial, se pudiese afrontar el problema con medios adecuados.

Este retardo en la acción parece contrastar con la rapidez con que se divulgó y discutió el problema. Las razones de la larga demora deben atribuirse, en parte, a vicisitudes políticas que afectaron al país en su conjunto y, en parte, a la dificultad que tuvieron los estudiosos para dar a la "cuestión meridional" un planteamiento científicamente adecuado. Las vicisitudes políticas pueden fácilmente ser resumidas diciendo que, en los primeros noventa años de su existencia, el Estado italiano estuvo casi permanentemente empeñado en alternativas bélicas de distinta índole. Baste recordar fechas: 1866, guerra contra Austria; 1885-95, guerras del Africa; 1911-12, guerra de Libia; 1915, primera guerra mundial; 1935-36, gue-

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

rra de Etiopía; 1940, segunda guerra mundial. Agréguese que los períodos de paz, lejos de ser períodos de prosperidad, resultaron generalmente períodos de crisis: 1880, crisis agraria; 1892, crisis del sistema bancario, 1920, depresión post-bélica; 1930-31, gran crisis mundial. Sólo se exceptúa el período 1895-1910, que en realidad fue el período de oro de la expansión industrial italiana. No es difícil darse cuenta que el Estado italiano, por falta de tiempo, no pudo ocuparse seriamente del Sud que, sin embargo, como debía recordarse muchos años después, representaba un problema mucho más serio y comprometedor que las aventuras coloniales y las participaciones en conflictos mundiales.

Sería erróneo decir que, en el curso de los noventa años entre 1860 y 1950, no se hayan tomado en absoluto, medidas en favor del Sud. Se afectaron grandes sumas para la construcción de caminos, obras hidráulicas, puertos, líneas de comunicación, obras ferroviarias. Una ley de 1881 preveía la preparación de un plan de quince años de obras públicas (anticipo singular del que vendría 70 años después.) En los primeros años del siglo se intensificó la acción en el sector agrícola, del saneamiento y de la transformación fundiaria; en 1904 se dictó una ley especial para la ciudad de Nápoles para que algunas empresas instalasen allí sus propios establecimientos (en particular, una gran planta siderúrgica que, pasada luego a manos públicas, representa aún hoy uno de los pilares de la estructura industrial de la ciudad). Pero la eficacia de estas providencias aisladas estuvo más que compensada por los daños producidos por la política general del gobierno. El drenaje de recursos provocado por los insensates gastos públicos para el auge de la siderurgia pesada, para la creación de una marina mercante, para el mantenimiento de un ejército excesivo para un país que no habría tenido que tener ninguna ambición de gran potencia; la política de pro-

teccionismo aduanero que esterilizó los brotes en pro de los productos agrícolas del Sud, la costosísima política de la autarquía económica buscada por razones políticas durante los cuatro lustros del régimen fascista, política que, favoreciendo la producción de granos, provocó la extensión de estos cultivos más allá de cualquier conveniencia económica sacrificando otros cultivos más rendidores e introduciendo distorsiones en la estructura de los ordenamientos agrícolas, de lo que se resintió el Sud, finalizada la ola proteccionista; la incauta política demográfica, siempre dictada por encontradas ambiciones políticas, sumada a la prohibición de sabor medioeval de las migraciones internas, que tuvo por efecto impedir que el Sud descargase hacia otro lugar la presión demográfica regional, retardando así la posibilidad de resurgimiento y empujando las regiones meridionales al nivel de subsistencia y por debajo de toda capacidad de acumulación; la misma política fiscal, que, por una serie de complicados mecanismos puestos en práctica por F. S. Nitti a principios de este siglo y retomados por G. De Meo en nuestros días, gravaban mucho más las regiones sureñas que las del Norte; todos estos elementos reunidos hicieron de manera que, a pesar de las leyes especiales y las intervenciones a favor, el saldo de la política económica del estado unitario se cerrase con un neto pasivo para el sud.

No debe olvidarse sin embargo que, como lo aclaran más ciertas investigaciones recientes, si por un lado fue insuficiente la política gubernativa, por otro, también la tarea de investigación de los estudiosos, aunque ininterrumpida y apasionada, no siempre pudo centrar el problema para que se abriesen los caminos a la solución. Los diagnósticos relativos a los males del Sud fueron muy variados: algunos lo atribuían a errores de política gubernativa y auspiciaban una sana corriente de libertad comercial; otros acusaban al latifundio y pedían su abolición legislativa; algunos otros, siguiendo la

doctrina positivista, culpaban a las poblaciones meridionales de inferioridad natural, o a su tierra de excesivamente ingrata; por fin otros, que planteaban el problema desde el más amplio punto de vista de toda la sociedad meridional considerada en todos sus aspectos, clamaban por el renacimiento de la burguesía (a semejanza de lo que había sucedido en la Europa septentrional siglos atrás), o la rebelión sin ambages de las masas campesinas. Todos estos planteos son meditados, sinceros y conteniendo un granito de verdad: porque no hay dudas que la administración borbónica, ordenada y eficiente en su forma, fue más conservadora que propulsora, que el anti-quísimo estancamiento extinguió la voluntad de renovación en los hombres, que la economía estacionaria creó una división de la sociedad meridional en clases, entre las que, como acontece en toda sociedad estacionaria, la clase dirigente era también la más tenazmente hostil a las innovaciones. Pero es cierto que, hasta que la cuestión se planteó en estos términos, el problema de una intervención orgánica por parte del estado no podía ni siquiera ponerse en práctica. Para que sucediese esto era necesario que Italia encontrase un período de paz y al mismo tiempo de prosperidad (bienes que, después de los primeros años del siglo nunca se habían visto); y era necesario que políticos y economistas abandonasen los antiguos planteos sociológico-positivistas para llevar el problema al plano más restringido, pero más práctico, de la técnica económica. Estas dos condiciones se verificaron por primera vez en la segunda posguerra, entre 1945 y 1950.

En esa época maduraron las circunstancias necesarias para una decidida acción en favor del Sud. El brillante éxito obtenido por el partido de la mayoría en las elecciones políticas de 1948 hacía prever un período de relativa estabilidad política; el país, que había finalmente alcanzado el nivel de renta anterior a la guerra, podía dedicar parte de sus pro-

pios recursos a obras de desarrollo regional. Por otro lado, la acentuación de las diferencias entre el Norte y el Sud, hacía insostenible la situación en el plano político; y, al mismo tiempo, también en el campo internacional habían madurado nuevas ideologías y nuevas actitudes en sus relaciones con los países atrasados. Este conjuro de fuerzas políticas y económicas, internas o internacionales, hizo posible finalmente la iniciación de una política de intervenciones orgánicas en las regiones meridionales.

II. LAS INTERVENCIONES POSTERIORES A 1950. LA CAJA PARA EL SUD.

La decisión fue tomada precisamente en 1950 con la puesta en marcha del programa de Reforma fundiaria, la institución de la Caja para el Sud (oficialmente denominada Caja para obras extraordinarias de interés público en el Sud), apoyada por providencias fiscales y crediticias orientadas a estimular las inversiones industriales en el Sud.

La Caja se constituyó con una dotación inicial de un billón de liras, llevada luego, por sucesivos aumentos, a 2,1 billones, que debían ser usadas por un período de tiempo que, originalmente fijado en diez años, fue posteriormente ampliado a doce y, por fin, a quince años (1950-1965). Para dar una idea del esfuerzo que representan las inversiones programadas, diremos que los dos billones asignados a la Caja (equivalentes a 3.300 millones de dólares estadounidenses), significan, en la hipótesis de que se gastasen por igual todos los años, cerca del uno por ciento de la renta bruta nacional italiana del año 1955 y más del 4 % de las inversiones totales brutas, también de 1955, y cerca del 6 % de la renta bruta del Sud en la misma fecha. Si se considera que los otros dos entes económicos públicos, el IRI (el que dirige un amplio complejo

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

de diversas industrias) y el ENI (que dirige la iniciativa pública en el sector del petróleo y gas metano), proyectan, según el último programa publicado en 1960, efectuar inversiones anuales por un monto de más de 200 mil millones (igual al 15 % de las inversiones nacionales globales), se puede fácilmente concluir que con la creación de la Caja se ha instituido un tercer gran organismo de intervención del Estado italiano en la economía y que ese organismo toma sobre sí, por sus funciones específicas, un rol de importancia quizá mayor que los otros dos.

El programa de intervenciones adscrito a la Caja fue esencialmente un programa de *obras públicas*: saneamiento, transformaciones fundiarias, regulación de los cursos de agua, irrigación, vialidad, ferrocarriles, acueductos. Los fondos se repartieron entre distintos sectores de intervención según un primer reconocimiento general de las necesidades; la repartición se revisó en ocasión de los aumentos aportados al fondo. En la siguiente tabla mostramos la última repartición efectuada en 1959 (ley del 14 de julio de 1959):

	Millones U\$S	%
Agricultura	1.855	55,4
Transportes y comunicaciones	418	12,5
Acueductos y desagües	503	15,0
Industria	395	11,0
Artesanías	8	0,2
Turismo y crédito hotelero	91	2,7
Pesca	8	0,2
Escuelas e instrucción profesional	69	2,1
Instituciones de carácter social	3	0,1
	3.350	100,0

El territorio de intervención de la Caja comprendía todo el Sud de Italia y además algunas zonas deprimidas de Italia Central.

De estos datos resulta claro que el fin principalísimo de la Caja era el de accionar sobre las infraestructuras: los tres cuartos de los fondos han sido destinados a ellas. Los recursos reservados al sector industrial, aunque repetidas veces han sido aumentados con el fin de que la Caja conceda contribuciones para la construcción de plantas industriales por parte de organismos privados, representan apenas el 11 % de los recursos totales; la intervención a favor de la industria queda, para la Caja, como un hecho poco más que marginal.

Es difícil decir con exactitud cuáles son los reales criterios que guiaron a la Caja en la administración de los fondos disponibles. En el campo de la agricultura predominó gradualmente un *criterio de eficiencia*, tendiente a concentrar las intervenciones en los distritos más susceptibles de desarrollo. La irrigación ha comprendido a un conjunto de más de 400 mil hectáreas, superior en cerca de ocho veces a la superficie anteriormente regada. Esta tendencia a invertir allí donde los rendimientos aparecían más elevados, pareciera corresponder a un criterio productivista. En otros sectores, en cambio, como en el de los acueductos, parece que la Caja hubiera seguido más que nada un *criterio asistencial*, partiendo del ambicioso programa de suministrar agua corriente a todo municipio del Sud. En el campo de los caminos, la Caja se ha limitado, por obligación legal, a los caminos secundarios que, en el Sud, son precisamente los que más faltan. En el conjunto, tampoco se puede excluir que muchas intervenciones se hayan decidido "caso por caso", sin que se tuviese una idea precisa del equilibrio económico general que se pensaba crear en la región.

Bajo este aspecto, la Caja puede ser juzgada como un instrumento un tanto imperfecto y criticable. Pero también existen no pocos aspectos positivos. En la estancada situación de 1950, la Caja representó un elemento de ruptura tanto en el campo económico como en el institucional. En el aspecto

económico, no hay dudas que, como lo reconocen unánimemente los observadores, la Caja ha contribuído a modificar la figura del Sud, aportando un cambio radical en el ambiente, creando condiciones de vida civil en numerosos centros habitados, anteriormente detenidos en la civilización medioeval, abriendo una nueva fase para la agricultura sureña sometida a transformaciones estructurales profundas, mejorando sensiblemente el sistema de comunicaciones. En cuanto al aspecto institucional, que tanta importancia reviste en todo proceso de desarrollo económico, el ordenamiento de la Caja representó una innovación radical: se alejaba en realidad de la férrea ley del balance aprobado anualmente, ley heredada de la mejor tradición del estado de derecho y custodiada celosamente (por lo menos en cuanto a la finanza ordinaria) como baluarte de la libertad económica de los ciudadanos. Hoy parece obvio que una política de transformación estructural deba ser planeada en la base plurianual y este principio se ha hecho común también en la práctica financiera italiana (se programan en base plurianual, para citar algunos ejemplos, los planes de inversión de los entes económicos públicos IRI y ENI, el Plan de Desarrollo para Cerdeña, el Plan para la Escuela, el Plan Verde para la agricultura); pero en aquel entonces un mandamiento plurianual significaba en cierto modo una novedad. A esto se agregaba además una mayor elasticidad de presupuesto, gracias a la sustracción de la Caja a muchos de los normales y pesados controles administrativos.

III. LA REFORMA FUNDIARIA

El programa de reforma fundiaria fue lanzado en tres etapas sucesivas. Las primeras providencias se refirieron a Calabria y surgieron en mayo de 1950 (ley Sila del 12|5|50). Luego de unos meses siguió la así llamada "legge stralcio"

(ley de la poda) que extendía la reforma a territorios que debían determinarse sucesivamente por decretos gubernamentales; tales territorios fueron el del Delta del Po, la Maremma Toscana, la cuenca del Fucino, algunas zonas de Campania y de Puglia, el altiplano de Sila, la cuenca del Flumendosa y otras zonas de Cerdeña (Ley del 21|10|50). Por fin, en diciembre del mismo año, la Región autónoma de Sicilia emitió una ley de reforma agraria relativa al territorio de la isla y con caracteres suyos particulares (Ley del 31|12|50).

No nos detendremos mucho sobre el modo con que se afrontaron los problemas de la expropiación. Sólo diremos que el criterio conductor fue el de concentrar las intervenciones en las zonas de agricultura más rudementaria, caracterizadas por cultivos extensivos y por la estructura latifundista de la propiedad fundiaria. Estuvieron sujetos a expropiación sólo los terrenos poseídos con exceso al valor imponible de 30.000 liras (menos de 50 U\$S), con expropiaciones de cuotas crecientes en función directa del rédito total del propietario y en función inversa del rédito medio por hectárea, hasta la exoneración completa de las propiedades altamente eficientes y las de prevalente orientación zootécnica. Los dueños expropiados tuvieron, como indemnización, títulos de la deuda pública del 5 %, al portador (y por lo tanto prácticamente exentos de impuestos), por una suma, determinada en base al valor de los terrenos fijados a los fines del impuesto extraordinario sobre el patrimonio de 1945.

En conjunto, se puede decir que casi el 30 % de la superficie agraria y forestal del país (es decir más de 8 millones de hectáreas) estuvo sujeta a las providencias de la reforma fundiaria. De esa superficie, se ha procedido a la expropiación de más de 800 mil hectáreas de tierra.

Sumamente significativos son los aspectos de la reforma con referencia a la utilización y asignación de los terrenos

expropiados. Para interpretar correctamente el significado de la reforma fundiaria en el cuadro general del desarrollo económico italiano, es necesario recordar tres criterios fundamentales que fueron seguidos por los Entes de la Reforma, adscritos al Ministerio de Agricultura, en el proceso de fraccionamiento y asignación de los terrenos expropiados:

a) Asignar a toda familia un pedazo de terreno (llamado "poder") tal que asegurase un decoroso nivel de vida. En el caso de que esto no fuese posible, asignar a toda familia una "cuota" de terreno tal que, unida a otros terrenos eventualmente cultivados por la misma familia, pudiese igualmente proporcionar un normal nivel de vida. Este criterio de reemplazar el antiguo régimen latifundista con un sistema de propiedades agrícolas familiares, si por una parte, como diremos en seguida, respondía a un objetivo preciso de política económica, por otro lado llevó a crear una miríada de propiedades de dimensiones liliputienses. La extensión media de las parcelas asignadas no llega a 6 hectáreas, con un máximo de 30 hectáreas en algunas propiedades agro-pastoriles creadas en Cerdeña y con un mínimo de 2-3 hectáreas para las "cuotas" en general; extensiones que parecerán exiguas a quien está acostumbrado a las dimensiones de las estancias sudamericanas, pero que no son muy excepcionales en la realidad agrícola de la Italia Meridional, sujeta a una carga demográfica muy gravosa;

b) El segundo criterio inspirador del programa de reforma ha sido el de favorecer la *instalación estable* de las familias campesinas en los terrenos asignados. Este criterio, que también responde a un objetivo de política económica, ha cargado a los Entes de la Reforma con la tarea de importantes inversiones (casi el 10 % del costo global de la reforma) para la edificación de un gran número de habitaciones y casas rurales, y ha impuesto la superación de espinosos problemas de

carácter urbanístico, por la creación de calles, acueductos, servicios públicos y ha hecho necesaria también la superación de resistencias de carácter psico-sociológico, de modo que en algunos aspectos la Reforma ha tomado el cariz de obra de colonización. Con el fin de fijar de una manera en lo posible definitiva a los campesinos sobre el terreno, se hizo de modo que llegasen a ser propietarios de las parcelas asignadas, mediante el pago de treinta anualidades determinadas para cubrir parcialmente la indemnización que correspondió a los antiguos propietarios y los gastos de mejoramiento efectuados sobre el fundo;

c) Por último, el tercer criterio, y también el más fecundo desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo, ha sido el de adjuntar a la obra de redistribución de la propiedad fundiaria, una intensa tarea de mejoramientos agrarios y de asistencia técnica a los agricultores, para asegurar un incremento del rédito agrario. Con este fin se han creado “núcleos de asistencia técnica” particulares, a cargo de la Caja para el Sud.

En su conjunto, son favorables los pareceres de los expertos en lo que atañe a los resultados obtenidos por la Reforma fundiaria en sus aspectos más inmediatos. En el plano político, no faltan numerosas reservas surgidas de distintas partes acerca de los criterios con que se ha procedido a la elección de las familias beneficiarias, a los inevitables favoritismos en que han incurrido los distintos Entes de la Reforma en el desempeño de su misión; algunas irregularidades administrativas también han llegado al rango de escándalo público. Pero, en general, los observadores imparciales reconocen que estas desviaciones fatales del óptimum no han podido impedir que la Reforma realizara sus objetivos fundamentales. Inevitablemente, los resultados obtenidos, medidos en términos de productividad y de renta agrícola, han sido muy distintos de un

distrito a otro, dada la suma diversidad en la susceptibilidad de mejoramiento de las distintas zonas expropiadas; a juicio de Bandini, también excluyendo la pequeña parte de beneficiarios (cerca del 10 % del total) que son ejemplos sorprendentes de trabajo y rendimiento, se debe reconocer que la mayor parte de los beneficiarios "se encuentran en condiciones de buena o modesta prosperidad, acompañada de seguridad de trabajo".

Una investigación muy exacta sobre los resultados de la Reforma ha sido dirigida por el prof. Barbero en seis distritos de la reforma, de los cuales tres se encuentran en la Italia central-septentrional y tres en la Italia meridional e insular. Las más de mil propiedades incluídas en la muestra, son, en parte, propiedades privadas y, en parte, propiedades creadas por la reforma, lo que ha permitido precisamente efectuar comparaciones entre los dos grupos. El primer resultado es que la Reforma ha logrado su objetivo de quebrar la estructura latifundista de la agricultura y sustituirla con una red de empresas agrícolas familiares: en el ámbito de los distritos reformados, el 80% de la superficie pertenece a pequeñas o medianas haciendas de conducción familiar. Esto ha requerido un extremo fraccionamiento de los terrenos: los tres cuartos de los empresarios agrícolas disponen de superficies inferiores a las 5 hectáreas, con una media de poco más de 2 hectáreas. En consecuencia, para muchos beneficiarios, especialmente de Puglia y de Calabria, la renta agrícola representa poco más de la mitad de la renta familiar; el resto proviene del comercio, servicios, artesanías, pensiones y subsidios varios.

En distinta medida, la Reforma ha tenido éxito también en su objetivo de aumentar el rendimiento de los terrenos: comparando la producción bruta vendible unitaria de las nuevas haciendas creadas por la reforma con la de las antiguas propiedades privadas, el prof. Barbero encontró aumentos que

oscilan entre el 30% (en los distritos de Italia septentrional) y el 100% (en algunos distritos de Italia meridional). Más del 65% de los capitales verificados en las nuevas propiedades se debían a intervenciones de la Reforma. Signo tangible del aumento de la renta provocada por la Reforma es el notable incremento en el consumo de bienes durables, cuya demanda resulta particularmente elástica con respecto al rédito.

IV. INCENTIVOS DADOS A LA INDUSTRIA

El programa gubernativo para el Sud, comprendía también algunas providencias orientadas a favorecer la industrialización de la región. No se puede hablar de una auténtica política de industrialización, sino sólo de incentivos dirigidos a favorecer la localización de nuevas actividades industriales en las regiones meridionales.

Los incentivos predispuestos fueron de naturaleza fiscal y crediticia y se introdujeron mediante una serie de providencias legislativas aprobadas entre 1947 y 1953, ampliadas con posteriores agregados y constantemente mejoradas. Los principales incentivos de carácter fiscal fueron las exenciones del pago de tasas aduaneras sobre la importación de maquinarias y materiales de construcción (impuestos que, según los cálculos, giraron alrededor del 25% de su valor), exenciones al impuesto de la riqueza móvil sobre ganancias efectuadas por nuevas inversiones (la alícuota de este impuesto varía entre el 18% y el 20%), reducción hasta un 50% de las tarifas ferroviarias para el transporte de maquinarias y materiales destinados a las plantas del Sud. Las mayores agilizaciones crediticias consisten, a su vez, en la concesión de financiaciones a tasas de favor y contribuciones sin reparo. Las tasas de interés han sido reducidas al 3% en la duración máxima de 15 años (las tasas que corresponden normalmente al sistema bancario oscilan en-

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

tre el 8% y el 10%). Esas financiaciones con condiciones de favor se efectúan en el Sud principalmente por medio de tres Institutos especiales de Crédito, creados con este fin en 1953.

Como es fácil notar, el Estado italiano ha obrado sobre la industrialización mediante la creación de un sistema de precios particularmente favorable al factor capital. Los expertos han calculado que, en el caso de que un empresario logre reunir todas las facilidades, el costo del capital inicial puede reducirse hasta en un 25%. Esto puede parecer paradójal en una región en que, por definición, el capital es escaso y el trabajo abundante; si el Estado crea un aparato de precios artificiales, debiera sí reducir el precio del trabajo y no el del capital. La política de los incentivos puede justificarse en el plano teórico observando que el objetivo que se perseguía no era tanto el de acelerar la formación del capital, sino el de estimular su importación de otras regiones.

Por último, además de las providencias particulares de la Caja para el Sud, los órganos ordinarios del Estado debían proseguir, y por lo menos en parte han proseguido la acción propia de intervención normal en el sector de las obras públicas.

V. LENTA EVOLUCION DESPUES DE 1950

También en el curso de los años siguientes, la política de desarrollo del Sud ha quedado fuertemente dominada por el planteo inicial de 1950. Se han efectuado muchas modificaciones, se han introducido muchas providencias nuevas; están a punto de intentarse muchos caminos nuevos; y es posible que con el tiempo se llegue a mudar las posiciones iniciales y a crear una auténtica moderna planificación del desarrollo. Sin embargo, aunque las nuevas orientaciones han de considerarse altamente positivas, y a los ojos de muchos representan un "curso nuevo" de la política meridionalista, el observador in-

dependiente debe reconocer que se trata de tentativas orientadas a reformar una política imperfecta, modificando los puntos más débiles, sin que el planteo de fondo se pueda considerar propiamente nuevo. Las modificaciones surgidas en el curso de un decenio de experiencias tienden a orientar la política de intervenciones en dos direcciones fundamentales:

a) sobre todo se busca de abandonar en lo posible el planteo original de una política de obras públicas, para dar impulso siempre creciente a la política de industrialización directa. Las providencias tomadas en este sentido son muy significativas. Se han perfeccionado y ampliado los incentivos anteriormente establecidos, concediendo una exención general del impuesto a los réditos sobre todas las utilidades reinvertidas en plantas industriales del Sud y autorizando la concesión de contribuciones sin reparo por la creación de la pequeña y mediana industria (por mediana se entiende la industria que tiene más de 500 operarios); se ha utilizado el aliciente de las haciendas con participación estatal, obligándolas a destinar para el Sud por lo menos el 40% de las propias inversiones; se ha desarrollado una intensa tarea de pedidos a las empresas privadas, induciendo a algunos grandes consorcios del Norte a instalar nuevas plantas en el Sud; se ha alterado ligeramente la orientación de la Caja del Sud, aumentando la cuota de fondos destinada a incentivos industriales, edificios escolares, instrucción profesional y obras no infra-estructurales en general. Además, y ésta es la evolución más interesante al respecto, se ha abandonado el planteo original, según el cual se pretendía disponer intervenciones homogéneamente distribuidas en todo el territorio del Sud. Tal criterio excesivamente ambicioso ha sido reemplazado por el más realista de individualizar un número limitado de zonas susceptibles de un desarrollo industrial concreto, y concentrar sobre ellas las intervenciones de mayor importancia. De una ingenua política

de infraestructura, se trata así de pasar a una más aguzada política de *polos de desarrollo*. En cada una de las “*áreas de desarrollo industrial*” especificadas, se ha previsto la construcción de obras camineras, ferrocarriles, acueductos, como también la edificación de rústicas fábricas destinadas a recibir a las nuevas empresas que quieren localizarse en la zona. Actualmente las áreas industriales cuya creación ya ha sido aprobada, son seis (Bari, Brindisi, Cagliari, Salerno, Tarento y Palermo); a ellas se agregan otros núcleos menores en los que se prevén providencias análogas.

b) La segunda directiva fundamental que ha orientado la evolución de la política sureña, está representada por la tentativa de pasar de un conjunto de intervenciones aisladas a una coherente política de desarrollo. Las dificultades mayores que debieron vencerse al respecto son de orden institucional. Una política de desarrollo presupone la concentración de numerosas decisiones en las manos de un único órgano y, por ende, implica el sacrificio parcial de numerosas autonomías administrativas celosamente guardadas. Agréguese la dificultad general de introducir el concepto de planificación del desarrollo en un ambiente político largamente dominado por el ideal del optimum alcanzado por la iniciativa privada no molestada, y se tendrá una idea de cuán difícil será esta tarea aún para un gobierno ya convencido de la necesidad de ejecutarla a fondo. En un primer tiempo se ha buscado vencer el obstáculo, creando una Comisión de Ministros encargada de dirigir las selecciones fundamentales relativas al Sud. Pero la Comisión (creada en 1950) originariamente ha estado encargada de coordinar únicamente las inversiones de la Caja y no de controlar también el conjunto de las intervenciones públicas en el Sud. La Comisión poco a poco fue ampliando sus propios poderes llegando a obtener (en 1957) que todos los órganos gubernativos le transmitiesen sus propios progra-

mas ejecutivos. Debe suponerse, de las orientaciones generales de política gubernativa, que la Comisión llegue a concentrar en sí las selecciones fundamentales de una manera cada vez mayor; pero por ahora no se puede ocultar la impresión de que falta en absoluto una auténtica coordinación de intervenciones y, por lo tanto, una auténtica política de desarrollo.

VI. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS INTERVENCIONES ORDENADAS

Por lo que se ha dicho resultará claro que la política desarrollada por el gobierno italiano en el Sud no fue ni una política de industrialización, ni mucho menos una política auténtica de desarrollo. No fue una política de expansión industrial porque las providencias orientadas a favorecer la instalación de nuevas industrias tuvieron una magnitud limitada y genérica; no fue una política de desarrollo porque las intervenciones realizadas no se efectuaron con la intención de conseguir una *precisa evolución estructural* de toda la economía meridional, con líneas bien determinadas y por períodos prefijados. Aún no siendo una verdadera política de desarrollo, la acción del gobierno italiano poseía una lógica propia que, si hoy ha sido superada por los hechos, no era del todo ajena a la situación italiana de diez años atrás.

La situación del Sud, más o menos conscientemente, se entendía en estos términos: el recurso principal de la región estaba constituido *por el sector agrícola*; la posibilidad de sumar a la agricultura un sector industrial de determinada consistencia no podía considerarse como una alternativa seria, por lo menos a breve plazo; la presión demográfica era elevada, especialmente en relación con la pobreza de los recursos naturales y no podían preverse flujos migratorios de gran importancia. Considerado así, el problema del Sud admitía un solo

planteo: llevar al máximo la renta del sector agrícola, con subordinación a los dos vínculos constituídos por la presión demográfica, difícil de eliminar y probablemente destinada a empeorar, y por la exigencia (inspirada preferentemente en consideraciones humanitarias y políticas) de asegurar, de cualquier manera, para los 17,5 millones de habitantes descolocados del Sud, un mínimo de existencia decorosa y civil.

Con relación a este planteo, la conducta del gobierno italiano parece suficientemente razonable.

El primer objetivo (maximización de la renta agrícola) se persiguió mediante una deliberada política de *máxima explotación de los recursos fundiarios*. Saneamiento, transformaciones fundiarias, obras de regadío, nivelaciones de montañas se efectuaron aun afrontando costos elevadísimos, distribuyendo las intervenciones casi por toda la región, también en las zonas más ingratas y menos prometedoras y aun a pesar de que los expertos reconocían (y lo afirman cada vez más) que sólo algunos distritos de llanura y cercanos al mar tienen seria posibilidad de llegar a ser asientos de una agricultura eficiente de nivel europeo.

El primer factor (el de la presión demográfica) se afrontó creando un sistema de ordenamiento territorial que permitiese la ocupación integral de las fuerzas laborales disponibles, aunque la productividad marginal del trabajo era muy baja y, más bien, francamente nula. Esta fue tarea de la Reforma fundiaria. El sistema de la gran propiedad, basado parcialmente en la utilización del trabajo asalariado, claramente no se adaptaba al fin; la política sindical habría fácilmente mantenido los salarios por sobre la productividad marginal del trabajo, con la inevitable consecuencia de perpetuar la desocupación en la agricultura (que era precisamente lo que, por razones políticas y humanitarias, se quería evitar). Quedaban entonces dos caminos. O maniobrar con el sistema de los pre-

cios de modo de hacer, mediante el otorgamiento de subsidios, que el precio efectivo del trabajo se mantuviese bajo; o bien recurrir a una reforma estructural que permitiese la ocupación integral, con independencia del nivel de los salarios. El presentimiento de que el problema del Sud se habría de reproducir en los mismos términos por mucho tiempo futuro, hizo prosperar la segunda solución que, en cierto sentido, "se administraba por sí misma", después de la intervención inicial del Estado. Se instituyó así el sistema de las haciendas agrícolas familiares, típico de la reforma agraria italiana, completas y suficientes para sí mismas, al menos en cuanto a los principios. De esta manera el costo marginal del trabajo para cada hacienda prácticamente se hacía igual a cero y esto permitía realizar la ocupación integral de las fuerzas de trabajo disponibles, obteniendo así la máxima producción absoluta. Al mismo tiempo, por cuanto en las haciendas familiares la renta se distribuye normalmente sobre una base de igualdad, y esto en razón del producto medio y no del producto marginal del trabajo, se evitaba reducir a cero las rentas de los trabajadores agrícolas aunque la presión demográfica reducía a cero su productividad marginal. Esto justifica la insistencia puesta en los programas de reforma fundiaria, sobre la necesidad de efectuar la asignación "sobre una base familiar". Respondiendo siempre a la idea de que el orden así alcanzado debía ser un orden de larga duración, se puso sumo cuidado en unir los asignatarios a la tierra, haciéndolos propietarios del "poder" y dándoles una casa *en el lugar*. Todo esto le confería un ingrato sabor medioeval al programa en conjunto; pero creaba un mecanismo apto para sacar el máximo partido posible de los recursos de la tierra y del trabajo disponibles; y esto era lo que se creía necesario.

El segundo vínculo (seguridad de una existencia decente para toda la población del Sud, independientemente de su

capacidad productiva), se realizó mediante un vasto programa de obras públicas. Esta fue tarea de la Caja del Sud. El motivo humanitario y político más que productivista de esta parte de las intervenciones justifica la razón de que las obras de la Caja en materia de caminos, ferrocarriles, acueductos, líneas eléctricas, hayan conservado siempre un carácter ligeramente ambiguo, oficialmente propulsivo, pero asistencial en su esencia, y se hayan desparramado generosamente sobre todo el territorio del Sud, siguiendo un criterio de justicia distributiva más bien que un plan preordenado de transformación estructural.

A esto se añadían los incentivos fiscales y crediticios para las nuevas industrias. En este campo, como en seguida ilustraremos mejor, prevalecía la idea de que subsistiera una competencia exclusiva de la iniciativa privada unida a un escepticismo fundamental sobre las verdaderas posibilidades de expansión de la industria en el Sud. Esa es la razón por la que, en lugar de las intervenciones directas que se habían programado para cumplir con los dos primeros objetivos, se prefirió recurrir a un conjunto de intervenciones indirectas mediante la creación, ya mencionada, de un sistema de "precios de cuenta", limitados al factor capital; sistema blando, insuficiente para atraer la gran industria de otras regiones y contraproducente para hacer surgir pequeñas iniciativas locales.

No se debe creer que las intervenciones del estado italiano en el Sud hayan sido las únicas efectuadas para favorecer las líneas generales de política económica que se han indicado; otras fuerzas contingentes han tenido parte innegable, y tal vez preponderante, en la determinación de la selección que se ha mencionado.

Para explicar la timidez sustancial del gobierno italiano en las comparaciones de las posibilidades de desarrollo en el Sud, el primer elemento que se debe recordar está constituido

por la situación económica de todo el país en 1950. Italia salía entonces de un duro período de reconstrucción acompañado por una velocísima inflación. En 1950 la lira tenía un poder adquisitivo más o menos igual a una cincuentava parte del de 1938; había cerca de dos millones de desocupados (casi el 10% de la población activa). La renta por habitante apenas pasaba los 260 dólares anuales. No había serias esperanzas de poder subsanar esta situación a breve plazo. El sector industrial apenas daba los primeros pasos hacia el mercado exterior. Italia, cuya balanza de pagos se mantenía constantemente pasiva, estaba afectada, como todos los otros países europeos, por la entonces famosísima, y hoy casi olvidada, escasez de dólares. El porvenir económico del país aparecía muy incierto. Aun volviendo con el pensamiento a la situación prebélica, el cuadro económico que se presentaba era excesivamente estacionario: en el período 1928-38, la producción real por hombre-hora había apenas aumentado un 0,8% sobre el año tipo, y el comercio exterior, comprimido por la política de autarquía económica, había permanecido casi estacionario; las importaciones de hierro y acero oscilaban alrededor de los dos millones de quintales anuales tanto en 1928 como en 1938; la importación de barras de hierro y acero que en 1928 era de unos 7 millones de quintales anuales, diez años después habían bajado a unos 5-6 millones. Nada indicaba que se debiese iniciar en el país una fase de desarrollo rápido y mucho menos que el sector industrial pudiese ser capaz de reabsorber prontamente la desocupación. Por lo tanto, si el problema de la industrialización en el Sud fue tratado con suma prudencia, esto en parte se debió a un diagnóstico excesivamente pesimista (si no también injusto) acerca de las posibilidades de repunte de la industria italiana.

Un segundo elemento, íntimamente ligado al primero, que a menudo sale a relucir en las discusiones políticas, pero cuyo

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

peso efectivo no es fácil valuar, está dado por el hecho de que el sector industrial de la Italia septentrional miraba con recelo el surgimiento de nuevas iniciativas en el Sud, mientras que estaba dispuesto a mirar con mayor favor la realización de un programa de obras públicas cuyos efectos favorables no habrían dejado de hacerse sentir en todo el país. También era razonable atender que, dada la estructura de la economía italiana, los efectos multiplicadores de los gastos públicos habrían sido mucho más elevados en el norte que en el sud; posteriores investigaciones estadísticas trajeron serios elementos de confirmación de este punto de vista.

Por último, y éste es uno de los puntos más interesantes para los estudiosos, se tiene la impresión que al trazar la propia política de intervención en el Sud, el gobierno italiano se ha dejado influenciar mucho por la que era entonces una de las teorías dominantes del desarrollo económico; es decir que nos encontramos frente a un caso en que una teoría económica simplista y todavía no comprobada por la experiencia, ha contribuido para planificar una política insuficiente. Si volvemos con el pensamiento a la teoría económica del desarrollo tal como se sostenía entre 1945 y 1950, notaremos la importancia predominante que atribuía *al papel de las infraestructuras* como elemento clave en el progreso económico de una región. Este planteo, patrocinado por ilustres economistas, ha hecho de manera que también en los programas de desarrollo se concentrase la atención en la cuestión del capital fijo social y de su expansión, con menoscabo de otros tipos de providencias no menos necesarias para el éxito del programa. En el caso italiano, la teoría de las infraestructuras presenta todas las ventajas. Permitía la realización de ese programa de intervenciones asistenciales que la opinión pública reclamaba con más fuerza, daba lugar a un programa de acción capaz de evitar las mayores resistencias políticas y también prometía

abrir el camino para la industrialización y facilitar la iniciativa privada. Fue así que la teoría de las infraestructuras se hizo propia del gobierno italiano y recibió sanción oficial de la Caja del Sud.

Dentro de los límites permitidos por la situación política y por la visión económica de entonces, la política de intervención del gobierno italiano en el Sud representó por lo tanto una tentativa razonablemente coherente de poner remedio a una situación insostenible.

Pueden presentarse serias reservas acerca de la política para el Sud bajo tres puntos de vista:

a) Se ha demostrado sin fundamento la hipótesis del estancamiento necesario de la economía italiana en general y meridional en particular. Debemos detenernos luego sobre los aspectos principales del llamado "milagro italiano", es decir sobre aquel complejo de fenómenos que ha producido un excepcional incremento de la renta y una veloz transformación estructural en toda la economía italiana, abriendo también para el Sud nuevas perspectivas de desarrollo y de industrialización. Hoy, como consecuencia de estas transformaciones, el problema del Sud se ubica como un problema de individualización de zonas susceptibles de desarrollo industrial y de progresiva concentración de la vida económica en estas zonas, con abandono de las tierras más ingratas y desoladas. El haber apuntado hacia un orden económico que debía resultar completamente distinto del real, constituye un error, que si puede explicarse, no por ello hace menos "desubicada" la política para el Sud.

b) La misma hipótesis de estancamiento hizo de modo que las intervenciones para el Sud prescindiesen completamente de la evolución económica de las otras regiones; la política meridionalista fue una *política regional* y no un capítulo de la política económica nacional. Como veremos mejor

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

después, el desarrollo no controlado de las regiones norteñas debía hacer más difícil la obra de sostén a las regiones meridionales.

e) Por último, las intervenciones indudablemente pecaron en el aspecto organizativo, por la falta absoluta de coordinación entre los distintos órganos administrativos interesados y por la misma multiplicidad de entes y ministerios autorizados a tomar providencias. Por ejemplo, la construcción de caminos depende de la Caja en lo que respecta a caminos secundarios y de la Empresa Autónoma de Vialidad en lo que atañe a los caminos nacionales; el saneamiento es cumplido en parte por el Ministerio de Agricultura y en parte por la Caja; la actividad edilicia depende parcialmente del Ministerio de Obras Públicas y en parte del Ministerio de Trabajo (cajas para operarios); el crédito industrial está manejado en parte por la Caja y en parte por los institutos de crédito industrial formados al margen.

No es necesario decir que cualquier política económica puede juzgarse sólo en base a los resultados obtenidos. Únicamente tomando en consideración los resultados obtenidos en el Sud, podremos mostrar en qué medida los puntos débiles que hemos señalado han incidido sobre la eficacia de las providencias ya descriptas.

VII. VALORACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

A diez años de iniciada la política de intervención en favor del Sud, es posible realizar un primer balance de los resultados obtenidos.

Las intervenciones extraordinarias ordenadas aun no se han terminado; la Caja del Sud, por ejemplo, todavía tiene cuatro años de vida y no debe excluirse que su duración pueda ser prorrogada. Sin embargo, la magnitud de las obras

efectuadas ya permite comparar en cierto modo los recursos invertidos con los resultados obtenidos, en una tentativa de formular un juicio.

El plan de la Caja, como se puede deducir del siguiente cuadro, resulta ejecutado, en su conjunto, en sus tres cuartas partes:

INVERSIONES REALIZADAS POR LA CAJA DEL SUD
EN LOS PRIMEROS DIEZ EJERCICIOS
(millones de dólares U.S.A.)

	Inversiones efectuadas	Disponibilidad	%
<i>Infraestructuras:</i>			
Caminos	182	269	67,7
Ferrocarriles y balsas	116	150	77,4
Acueductos y cloacas	200	503	39,7
Saneamiento	524	1.068	49,1
Reforma territorial	432	452	95,7
Obras para turismo	31	82	37,3
	<hr/>	<hr/>	
Total	1.485	2.524	58,8
<i>Incentivos para la iniciativa privada:</i>	675	755	89,4
<i>Otras inversiones:</i>	53	73	73,3
	<hr/>	<hr/>	
TOTAL GENERAL	2.213	3.352	72,0

A los 2.400 millones de dólares gastados por la Caja, deben agregarse los recursos invertidos por las otras oficinas gubernamentales que, en el curso de los diez años, han ubicado en el Sud cerca del 40% de sus gastos totales, para un conjunto de casi 3.800 millones de dólares. Las inversiones públicas en el Sud han tenido un promedio de 600 millones anuales, equivalente al 9% de las inversiones fijas nacionales. También se deben mencionar otros 2,3 millones gastados por la Caja como contribución a fondos no repagables concedidos en favor de pequeñas y medianas industrias, y otros 870 millones invertidos en las empresas de participación estatal, para con-

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

cluir diciendo que, sobre un total de más de 9.500 millones de dólares invertidos en el Sud en el decenio 1951-1960, el Estado ha contribuido directa o indirectamente con casi el 75%. Por último, en el sector industrial, se deben agregar otros 1.120 millones invertidos por la iniciativa privada de los cuales 550 (equivalentes al 50%) han sido proporcionados bajo la forma de financiaciones por los institutos de crédito especial. Ya se ha hablado de la actividad cumplida por los entes de Reforma fundiaria.

BALANCE ECONOMICO DEL SUD (Millones de dólares U.S.A.)

	Recursos			Destinos	
	1951	1960		1951	1960
Renta regional	3,444	6,235	Consumos	3,517	6,349
Importaciones netas	786	1,971	Inversiones brutas	713	1,857
			Exportaciones netas	—	—
Total	<u>4,239</u>	<u>8,206</u>	Total	<u>4,230</u>	<u>8,206</u>

Al hacer la valuación de los resultados obtenidos por este complejo de intervenciones, como sucede a menudo en circunstancias similares, siempre es posible considerar las cosas con ánimo benévolo, o con ojo severo. Por un lado se puede llamar la atención sobre los resultados que se han conseguido incuestionablemente de una manera absoluta. En el decenio 1951-1960, la renta real del Sud ha aumentado a un ritmo superior al 5 % anual y la renta real por cabeza, a un ritmo mayor del 4 % anual (cifra ésta que probablemente subvalúa la realidad en cuanto las estimaciones de la población no reflejan completamente la emigración de estos últimos años); las inversiones brutas han pasado del 21 % al 30 % de la renta regional bruta; el sector agrícola, que en 1951 producía

más del 43 % de la renta bruta, se redujo en 1960 a poco más del 30 %. En el ámbito de los sectores individuales, se notan igualmente síntomas muy favorables: en el sector agrícola, no sólo se tuvo un aumento de la producción bruta del 25 % en el decenio, sino que se ha tenido una neta evolución cualitativa hacia el cultivo de gran rendimiento, con menoscabo de los tradicionales cultivos de cereales; éstos han pasado del 23 % de la producción bruta vendible de 1949-50 a menos del 15 % de 1959-60, y paralelamente los cultivos arbóreos (entre los que sobresalen en el Sud los citrus y el olivo) han pasado del 32 % a casi el 40 % de la producción bruta vendible. En el sector industrial, se debe registrar el empuje de algunas zonas claves donde, al lado de algunos grandes conjuntos de industria pesada, van surgiendo otras iniciativas menores que dejan esperar ulteriores desarrollos futuros. Tal es el caso de la nueva zona industrial de Nápoles, Bari y Brindisi en Puglia, de la faja Catania-Siracusa en Sicilia. Por último, en el sector de las fuentes de energía, el consumo de energía eléctrica para usos industriales ha aumentado en un 50 % y el consumo de energía para todos los usos ha sido más que doblado.

Naturalmente, siempre es posible mirar los mismos datos con ojos pesimistas y aducir numerosas consideraciones mucho menos confortantes que las precedentes. Se puede decir, y lo han dicho a menudo los escépticos de la política meridionalista, que diez años de gastos públicos para el Sud han tenido el único efecto de hacer *retroceder las regiones meridionales con respecto a las septentrionales*: mientras en 1951 la renta por habitante en el Sud era equivalente al 63 % de la media nacional, en 1960 ese porcentaje había descendido sin más a 53,6 % mitigando este deterioro, aunque no anulándolo completamente, sólo el nivel particularmente favorable de los precios. Los fondos provistos al Sud no tienen fuerza pa-

ra crear un mecanismo autónomo de desarrollo. Aún hoy el Sud consume mucho más de lo que produce (entre el 10 y el 15 % más), y las estadísticas confirman además que la propensión marginal hacia el consumo es superior a la unidad. En esas condiciones, la economía meridional, observan siempre los pesimistas, es una economía que prospera a costa de otras regiones y los resultados obtenidos representan un progreso sólo aparente destinado a cesar tan pronto deban quitarse las subvenciones generosamente prestadas por el resto del país.

La consecuencia (y la prueba) que más salta a la vista, de esta diferencia creciente, está dada por la emigración ininterrumpida y siempre en aumento que impulsa a los campesinos sureños a abandonar los campos para buscar refugio en comarcas más hospitalarias de la Italia septentrional o en el exterior. Por último, se puede observar que la política de inversiones efectuada por el Gobierno Italiano, además de ser abiertamente errada, no habiendo realizado el objetivo inicialmente declarado, que era el de atenuar la diferencia económica entre las regiones italianas, representa también un auténtico derroche de recursos por cuanto los mismos capitales que el estado ha dado a las desoladas comarcas sureñas habrían podido invertirse con más provecho de otra manera. La relación capital-renta cuyo promedio en las regiones norteñas del país es de 3,8 %, en el Sud llega a 4,9 %. Esta gran diferencia depende sustancialmente de la distinta composición de las inversiones (en el Sud se crean infraestructuras costosas, mientras que en el Norte se invierte en la industria y se explotan otras economías propias de un sector industrial avanzado); pero ella es también un signo del costo que la colectividad afronta para el surgimiento del Sud. Si esto no sirve para producir los resultados deseados, distintos observadores concuerdan en afirmar que vale lo mismo abandonar el parti-

do y buscar otros tipos de soluciones, por ejemplo, favorecer al máximo las emigraciones desde el Sud hacia otras regiones.

Ambos juicios extremos pueden documentarse con los datos estadísticos disponibles, pero ninguno puede aceptarse en su plenitud.

El que quisiese sintetizar en pocas palabras un juicio sobre la política seguida por el estado italiano en el Sud, podría decir que, estando acorde con la situación de 1950 y suficientemente conforme con los objetivos políticos generales de aquella época, ha sido rápidamente superada y ha quedado privada de significado por los sucesos posteriores. Lo que ha trastornado los planes y quebrado los instrumentos en las manos del que debía emplearlos, ha sido precisamente el tan mentado y benéfico "milagro italiano". La política de desarrollo del Sud se condena principalmente por *falta de previsión* por parte de quien la ideó.

Se conocen las vicisitudes, en general.

El decenio 1950-60 ha sido un período de velocísima expansión en todo el país, de una manera general. La renta por habitante ha pasado de poco más de 300 a cerca de 550 dólares anuales, llevando rápidamente al país a un nivel superior de bienestar económico. El valor agregado por la producción industrial ha cubierto una cuota creciente de la renta nacional, pasando del 40 a más del 50 %. Han sido esos años los que han marcado por primera vez el ingreso de Italia al mundo de la gran industria internacional; por primera vez la industria italiana se abrió ampliamente a la exportación a los mercados mundiales, cambiando una economía tímidamente cerrada a las relaciones internacionales en una economía valerosamente abierta a la liberación de los cambios, a la convertibilidad de las monedas, al experimento saludable del Mercado Común Europeo. El comercio internacional que en 1950 escasamente cubría el 20 % de la renta nacional bruta,

llegaba a más del 45 % diez años después. Han sido diez años de intensas transformaciones estructurales y cualitativas, no todas fácilmente traducibles en cifras. La industria rápidamente adoptó las más modernas tecnologías, sostenida por una creciente demanda exterior, favorecida por un régimen de rendimientos crecientes posibilitado por la maduración de economías externas debidas a la misma expansión del sistema industrial. El aumento de la renta ha permitido una vigorosa expansión de los consumos de conjunto, sobre todo en el sector de los bienes durables, que en algunos casos han sufrido incrementos inesperados: la circulación de vehículos ha pasado, por ejemplo, del 7 % al 33 % de la población y otros consumos han registrado aumentos similares. En realidad, este cuadro general de desarrollo vigoroso y continuado presenta también algunas características suyas propias, bajo ciertos aspectos, negativas.

La economía italiana de los últimos diez años se ha movido decididamente según líneas de un modelo de *desarrollo desequilibrado*. Se trata sobre todo de desequilibrios *sectoriales*. Mientras que la industria progresaba a un ritmo tal vez superior al 10 % anual, la agricultura, que no estaba en condiciones de ofrecer rentas comparables a las de otros sectores, puesta frente a la necesidad de afrontar costosos nuevos cambios y dimensiones para poder sostener la concurrencia internacional, ha visto emigrar rápidamente hombres y capitales y ha entrado en una fase crítica. En el ámbito del mismo sector industrial, sobrevino la "explosión", como siempre sucede en casos similares, no por evolución gradual de toda la estructura, sino a tirones y golpes. Algunos ramos han visto surgir nuevos establecimientos planeados según las más modernas conquistas de la técnica, han realizado notables incrementos de productividad y de renta; otros han continuado según sistemas primitivos y dimensiones empresarias modestas, propias

de un sistema industrial anticuado. Esta situación dualista no ha dejado de repercutir en la estructura de la demanda. Los aumentos de renta, concentrados como han estado en algunos grupos restringidos han provocado una creciente concentración de la renta en manos de grupos restringidos de trabajadores activos de la gran industria y, por consiguiente, de una expansión de demanda de bienes durables y de lujo, que no estaría justificada en base al nivel de renta medio por habitante. El auge del mercado, en régimen de rendimientos crecientes, ha provocado ulteriores incrementos de productividad y de rentas distribuidas en los sectores privilegiados, cerrando así un ciclo de autoalimentación. Impulsados por este mecanismo, los consumos privados han quedado mucho más atrás que los consumos públicos; los gastos para la instrucción, asistencia sanitaria, obras sociales, han avanzado a un ritmo mucho más lento y, en algunos casos, absolutamente insuficiente.

Pero, a pesar de estas sombras, que como se ve presentan reflejos de justicia social y de eficiencia económica juntamente, el decenio 1950-60 ha sido un decenio de revolución sustancial y ha señalado el paso definitivo de una estructura estacionaria y muy atrasada a una estructura dinámica y, en muchos sectores, de vanguardia.

La consecuencia inmediata de esta revolución estructural ha sido la de vaciar de todo valor la visión esencialmente estática de la economía nacional sobre las que se habían basado las intervenciones del estado en el Sud. Ha resultado una política siempre fuera de ubicación, mientras vicisitudes económicas rapidísimas alejaban continuamente el blanco sin que las intervenciones del estado pudiesen contener estos movimientos. Así se han otorgado recursos preciosos para crear infraestructuras que dentro de pocos años no responderán más a la lógica de su ubicación.

Caminos, escuelas, energía eléctrica, estaban llegando a viejos centros habitados justamente cuando ya los habitantes se disponen a emigrar hacia otras zonas u otras regiones. En el Sud, otrora tierra de pantanos y malaria, los centros habitados por tradición huían de los terrenos bajos y preferían las colinas; hoy, en los lugares en que se encendió la mecha del progreso, es precisamente en las llanuras donde se ve surgir nuevas aglomeraciones urbanas. No debe extrañarnos si una política de infraestructura, basada en la hipótesis de que la estructura regional de ubicación debía quedar inmutable, aparece hoy repentinamente anticuada y fuera de lugar. Algo parecido ha sucedido en la agricultura. El principio de extender la superficie cultivada a cualquier precio, parece insensato frente a las posibilidades de transferir una gran parte de la población meridional del sector agrícola al industrial. Los más expertos ya están concordes sobre la conveniencia de concentrar los esfuerzos en los sectores que realmente son susceptibles de dar cabida a una agricultura eficiente, dejando de lado las tierras estériles, destinadas a un progresivo abandono.

La situación del Sud se ha vuelto aún más difícil por el modo en que el milagro italiano ha tenido lugar. Aquí se ve claramente el error de haber concebido el plan de intervenciones en el Sud como programa *exclusivamente regional*, en lugar de hacer un capítulo de política económica nacional. El desarrollo de tipo dualista, unido a la acción de los rendimientos crecientes y de las economías externas, ha producido en los sectores más "estimulados" por el impulso de la demanda, tales incrementos de productividad que atrajeron para sí, montos de capital cada vez mayores. Se explica así cómo la dirección dada a las inversiones industriales hacia el Sud haya resultado particularmente fatigosa y, salvo casos aislados, haya debido efectuarse principalmente por el sector

público. De esta experiencia, resulta claro que la realización del plan regional exija necesariamente el control de la situación también en el nivel nacional.

El tipo particular de desarrollo seguido por las regiones septentrionales, ha incidido también sobre el Sud, bajo un segundo aspecto, relacionado con el estrecho contacto entre el Sud y las otras regiones del país. Es claro que, bajo el aspecto formal y administrativo, todas las regiones del país fueron unificadas desde la creación del reino de Italia hace un siglo. Pero ha sido esta posguerra última la que, con el aumento de los contactos, el mejoramiento de los transportes y de las comunicaciones, la gran difusión rapidísima de la prensa ilustrada, el advenimiento de nuevos medios técnicos como la televisión, realmente abrieron para las poblaciones del Sud un amplio panorama del resto del país y del resto del mundo. Los efectos psicológicos de esta imprevista sacudida no deben despreciarse. Por un lado ellos han sido ampliamente positivos; muchos aspectos de la vida civil antes ignorados han creado nuevos estímulos para la actividad económica y han forjado una nueva mentalidad, introduciendo la idea del progreso y del bienestar materiales difundidos, y de los consumos populares entre poblaciones acostumbradas a considerar cierto nivel de vida como reservado a esferas restringidas de la sociedad. En este sentido, el modelo de vida de las regiones septentrionales ha contribuido a introducir una mentalidad económica y social moderna entre sociedades todavía estancadas en concepciones semif feudales de la repartición de las riquezas. Naturalmente que no han faltado los efectos negativos. El espectáculo de consumos tanto más elevados al alcance de la mano y a pocos centenares de kilómetros de distancia, en el mismo país, ha provocado fuertes efectos de exhibicionismo, reduciendo a cero, o simplemente a menos cero, la cuota marginal de renta ahorrada. Se concibe así que, a pesar

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN EL SUD DE ITALIA

del veloz aumento de la renta, el Sud no haya todavía iniciado un proceso regular de acumulación interna y continúe dependiendo para sus propias inversiones, de los aportes de capitales de las otras regiones. Si, por un lado, el contacto con el resto del país ha contribuído a la evolución de la mentalidad meridional, por otro lado, ha impedido que la política de desarrollo surtiese el primer efecto que podía razonablemente asegurarse; el de poner en movimiento un proceso autónomo y espontáneo de acumulación y desarrollo.

La acción conjunta de todos estos factores no podía dejar de producir consecuencias inmediatas y visibles. La velocísima expansión del sector industrial del Norte y la consecuente rápida absorción de mano de obra que se ha verificado en las regiones industriales italianas y en toda la Europa occidental, han provocado, a partir de 1957-58, un velocísimo éxodo de la campaña del Sud hacia las regiones industrializadas del Norte. Un cálculo aproximado, basado en los primeros datos del censo de 1961, demuestra que en el curso de 10 años han abandonado el Sud no menos de 1.800.000 personas, equivalente a más del 10 % de la población regional.

Las migraciones siempre habían sido un elemento tradicional de la economía meridional e italiana en general. Baste recordar que en el año récord de 1913 los emigrantes habían llegado casi a 900.000 unidades, equivalente al 2,4 % de la población total. La iniciación de la primera guerra mundial había interrumpido este flujo; los últimos cinco años han visto agudizarse el fenómeno en proporciones ya olvidadas. Con la diferencia que, mientras antes el grueso de las emigraciones se dirigía al exterior, hoy es precisamente lo contrario. Por tradición, la emigración era un fenómeno que interesaba únicamente a las regiones meridionales y las regiones pobres de Italia septentrional. Hoy la emigración en su gran parte es una *emigración interna*, y, por ende, interesa no sólo a las

regiones pobres que ceden población, sino también y por sobre todo, a las regiones ricas que las reciben. Se ha puesto en marcha un mecanismo, en la economía italiana, por el cual la falta de mano de obra que se registra en las industrias septentrionales, se subsana importando operarios del Sud. Lógicamente esto acentúa los desequilibrios regionales, en cuanto hace afluir trabajo y capital hacia regiones ya muy industrializadas y hace emigrar recursos productivos desde regiones pobres. El sector industrial del Norte encuentra conveniente importar trabajo y continuar la expansión de sus propias actividades *en el lugar*, en lugar de expandirse hacia otras regiones del país, y sin tener que recurrir a una mecanización más intensa de los procesos productivos que a su vez sería necesaria, si la falta de mano de obra fuese insanable. Naturalmente que esto no significa que los operarios que lleguen del Sud ingresen directamente a la industria; por el contrario, efectúan las operaciones manuales más humildes y menos rentadas, como ser la construcción, donde ocupan el lugar de otros trabajadores que pasan a ocupaciones más elevadas en la jerarquía de la productividad y del salario. Ya se ve que existe todo un mecanismo en función, en el mercado del trabajo italiano: en el norte, los operarios más hábiles son llevados a la industria donde la productividad es más elevada y los puestos vacantes se llenan trayendo nuevos operarios del Sud.

A primera vista esto acontece según las rigurosas leyes del mundo económico. Que el mecanismo retarda luego el aflujo de capitales hacia el Sud, eso cualquiera lo reconoce; pero, si eso corresponde a la lógica económica, debería contribuir también a la eficiencia más elevada de la economía nacional, y como tal debiera servir de provecho para todos. Sin embargo, frente a este imponente fenómeno de dislocación de las fuerzas operarias, es necesario preguntarnos si no nos encontramos ante uno

de esos casos en que la decisión de cada empresario conduce a un orden económico que sólo aparentemente reviste caracteres de eficiencia máxima.

El sector industrial del Norte encuentra conveniente importar operarios, porque esto permite utilizar las economías externas propias de cada sector industrial ya encaminado. En otros términos, el empresario septentrional, importando operarios, cree efectuar un ahorro de recursos, por cuanto la misma vieja planta exigiría inversiones más elevadas. Pero razonando así, el empresario aislado no tiene en cuenta otras inversiones importantes que la colectividad debe soportar para instalar los nuevos trabajadores en las regiones de inmigración. Inversiones que se llaman casas, caminos, escuelas, hospitales, transportes que, aunque no se efectúen inmediatamente, se harán necesarias y representan la costosísima contrapartida de una aparente economía inicial. Según un cálculo que surge ya en 1954, la dotación de capital necesaria para instalar un operario en una ciudad de más de 200.000 habitantes, duplica siempre los aparejamientos inmediatos, y se considera también el capital *social necesario*. Estas inversiones adicionales en capital social generalmente son inversiones públicas: el empresario singular advierte su costo sólo cuando la autoridad pública le presenta la cuenta bajo la forma de impuestos más elevados. Esta tardanza entre la importación de un nuevo operario y el pago del precio total que esa importación significa, produce una distorsión óptica, que hace aparecer a la mano de obra importada mucho menos costosa de lo que es en realidad y, por consiguiente, como lo enseña la teoría económica, resulta un uso ineficaz de los recursos económicos para toda la colectividad. También puede darse el caso de que no sólo no se presente la cuenta en el mismo momento de la importación, sino también que nunca sea presentada, si, como muchos expertos observan y lamentan, el sistema fiscal italiano perdona la imposición

indirecta y pasa por alto la imposición directa. En este caso, el costo de las migraciones internas recaerá lisamente sobre el público consumidor y, en definitiva, por lo menos parcialmente, sobre los mismos emigrantes bajo la forma de precios más elevados al consumo, y no sobre el sector industrial que, en resumidas cuentas, es el promotor de tales migraciones mediante la creciente demanda de trabajo. En ese caso, desde el momento en que quien demanda trabajo puede obtenerlo sin pagar el precio completo, es lógico que sus decisiones particulares no puedan coincidir con la utilización óptima de los recursos productivos.

A pesar de lo que se ha venido diciendo sobre la dinámica de la economía del Sud, sería erróneo e injusto afirmar que la política preparada por el gobierno italiano haya tenido efectos *únicamente* negativos o insignificantes. Es cierto que las diferencias entre el Norte y el Sud en lugar de atenuarse, han aumentado ligeramente; pero en una situación sobremanera dinámica, como ha sido la italiana, no puede aducirse este hecho como un índice del error de la política de desarrollo. Sustancialmente, lo que ha sucedido es que el Norte y el Sud han marchado al mismo paso en la búsqueda; y el mismo hecho de haber sacudido una economía de estancamiento secular y de haber, por decir así, "puesto en línea" la región con el resto del país, representa un suceso no indiferente.

Pero se da mejor en el blanco si se desciende a un análisis más detallado. Ante todo, en lo que respecta al sector agrícola, es innegable que las importantes inversiones fundiarias han transformado el giro de la agricultura meridional, colocando por primera vez las premisas para la creación de un sector moderno y altamente productivo. Además, para distinguir mejor los éxitos de los fracasos, es necesario proceder a un análisis detallado de las distintas zonas de que se compone el Sud. Aun el conocedor superficial de la Italia meridional sabe cómo

este territorio acoge en su limitada extensión la más sorprendente variedad de naturalezas, de vegetaciones, de climas, de recursos, y también de tipos humanos, de lenguajes y de costumbres. Podrá parecer raro al lector extranjero cómo una región, que en su conjunto apenas excede los 120.000 kilómetros cuadrados (ni una vigésima parte de Argentina), pueda presentar tanta variedad de condiciones naturales; pero esto es sólo un aspecto de la "pequeñez de dimensiones" que caracteriza a toda la Europa occidental, cuando se la compara con las comarcas del nuevo mundo. En estas condiciones era inevitable que la política de intervenciones debiese surtir efectos profundamente distintos de lugar a lugar, y es fatal que cualquier juicio que busque encontrar una fórmula única para todo el territorio, resulte imperfecto y equivocado.

La distinción entre zonas de éxito y zonas de fracaso, puede definirse recordando una subdivisión del Sud expuesta hace mucho tiempo por uno de los conocedores más profundos de los problemas meridionales, Manlio Rossi Doria. Como él mismo lo demuestra, existen dos realidades económicas en el Sud. Por un lado tenemos las zonas costeras, casi llanas, fértiles, susceptibles de irrigación y de cultivo intensivo, abiertas a las posibilidades de desarrollo industrial. "Si las coloreásemos en un mapa, escribe Rossi Doria, aparecerían como muchas piedras de distinto grosor de un collar que corre a lo largo de la costa, ora de una manera continuada, ora no, penetrando una que otra vez hacia adentro uniendo a algún territorio no costero". Esta es la "pulpa" del Sud. Forman parte de ella, para citar los ejemplos principales, la zona latina, el llano de Volturmo, la zona de Sarno y de Nocera, el llano de Sele, el llano de Rosarno, sobre el Tirreno; la costa de Puglia, sobre el Adriático; el llano de Metaponto, sobre el Jonio; el llano de Catania, en Sicilia; Campidano, en Cerdeña. Pero junto a la pulpa se extiende el "hueso" del Sud, en

los territorios interiores montañosos y descompuestos, donde el desbosque y la erosión del suelo han provocado condiciones de inhospitalidad tales que hacen desesperar de todo posible desarrollo. Las primeras zonas son las que siempre han estado más abiertas a la civilización y al progreso; han acogido desde remotas épocas, flujos migratorios provenientes del interior, y la presión demográfica, sumada a la fertilidad natural de los suelos, ha provocado la adopción de técnicas de cultivo altamente intensivas y el fraccionamiento extremo de la propiedad. Estas son las zonas en que también el elemento humano ha progresado con mayor vigor, donde las desigualdades en la distribución de las riquezas son menos visibles, donde la aptitud para el cambio está más difundida. Estas son también las zonas donde las intervenciones han surtido efectos más felices y donde el proceso de industrialización ha tomado impulso, de las maneras más variadas. A veces, como para la zona que circunda la ciudad de Nápoles, el punto de apoyo ha sido suministrado por un núcleo de industrias preexistentes; otras veces, como en el llano de Sele, ha sido el estado de desarrollo agrícola el que ha impulsado el surgimiento de establecimientos industriales; en otros casos, como en Sicilia, en la faja Catania-Siracusa, ha sido el hallazgo de yacimientos petrolíferos lo que ha representado el factor de ruptura. Pero surge con claridad un elemento: todas las zonas dotadas de un sector agrícola en auge o potencialmente susceptible de valorización, en un sentido o en otro, bajo el impulso de ésta o aquella fuerza, han encontrado el camino del desarrollo y del progreso, ya en el campo agrícola, ya en el campo industrial.

Por el contrario, las restantes zonas del Sud, naturalmente menos dotadas, han heredado un destino menos brillante. Desde hace siglos, la presión demográfica, que por razones técnicas no podía llegar a cultivos más intensivos, ha provocado una tendencia hacia la concentración de la propiedad fundiaria

en manos de pocos latifundistas; a la miseria creciente de las masas campesinas, a una emigración inexorable de más de dos siglos y que, con distinto ritmo, a veces lento, otras veloz, ha continuado ininterrumpida y sigue todavía con más intensidad que nunca. Estas son las zonas del Sud medioeval, de las enramadas aldeas encaramadas y casi inaccesibles, donde las condiciones estacionarias por varios siglos han creado una mentalidad cerrada, una actitud fatalista, que sólo se abre a la esperanza ante la idea de fuga y abandono total. Estas son las zonas en que el aporte de los últimos diez años ha significado un valor civil inconmensurable, dotando de servicios públicos fundamentales a comarcas que estaban detenidas en civilización desde muchos siglos atrás; también estas regiones, o por lo menos muchas de ellas, han cambiado de aspecto desde 1950 hasta hoy. Pero, en términos estrictamente económicos, midiendo rigurosamente la capacidad de producción y de acumulación, honestamente no se puede decir que los resultados obtenidos sean satisfactorios.

VIII. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA ITALIANA

La experiencia del Sud, que hemos ilustrado sintéticamente, reviste un interés general en cuanto permite deducir algunas enseñanzas para la teoría del desarrollo económico. En particular, la experiencia pasada y reciente del Sud enseña qué efectos puede producir la superpoblación en una economía agrícola y cómo esos efectos varían de una región a otra según la dotación de recursos naturales. En segundo lugar, aparece evidente por las vicisitudes de la Italia meridional cómo aunque una región en vía de desarrollo esté directamente ligada a otras ya industrializadas, el proceso de desarrollo toma caracteres distintos y el contacto resulte en parte favorable y en parte dañino para la región atrasada. También se ve cómo,

queriendo proceder a la planificación del desarrollo, es necesario encuadrar la acción gubernativa en el ámbito más vasto de la economía nacional; una política exclusivamente regional no puede conseguir efectos completos. Nos detendremos brevemente sobre cada uno de estos puntos.

El Sud, con la variedad de sus características locales, constituye una prueba de cuán importante es determinar el equilibrio económico de una sociedad, la disponibilidad de recursos naturales, bajo la forma de tierra fértil susceptible de mejoras. Hemos recordado cómo en el Sud se distinguen una faja limitada de zonas costeras casi llanas y fértiles y una vasta extensión interior, apta para los cultivos de bosques, pero donde el desbosque, con la consiguiente erosión del suelo y el desorden hidrogeológico han producido condiciones naturales casi desesperadas. Pues bien, en el Sud, a estas dos naturalezas distintas corresponden dos distintos equilibrios sociales y económicos, que, y este es el aspecto más interesante, ambas son el producto de aquel potente estímulo que en los países mediterráneos siempre ha constituido la presión demográfica.

En las zonas susceptibles de transformación, la presión demográfica ha provocado una tendencia hacia el fraccionamiento extremo de la propiedad, acompañado de la explotación intensiva de los terrenos y de notables transformaciones territoriales. El mecanismo de este equilibrio no es difícil de seguir: cuando la tierra permite rendimientos unitarios elevados, cada individuo se preocupa de la explotación intensiva, con la intención de sacar una renta adecuada; el esfuerzo de este caso no está orientado tanto hacia la posesión de mucha tierra, cuanto hacia la consecución de rendimientos más elevados. En estas condiciones, cada núcleo familiar logra apropiarse de una parcela en la sociedad y la propiedad tiende a desmenuzarse. Al mismo tiempo se desarrolla una tendencia a efectuar mejoras fundiarias que pone en movimiento un

auténtico proceso de acumulación y de desarrollo, aunque limitado al sector agrícola.

Pero donde la naturaleza de los suelos es ingrata y la escasez de agua obliga a los cultivos extensivos, emerge la característica dinámica de toda economía estacionaria: cada uno busca asegurarse la mayor parte de una torta de dimensiones fijas. En esta lucha, los más hábiles tienen éxito y consiguen asegurarse las mayores extensiones de terreno, excluyendo a todos los demás que sólo lo gozan a título precario, como arrendatarios, aparceros, colonos. Mientras la economía permanece estacionaria, nada puede perturbar la posición adquirida por los propietarios de tierras, más aún, las vicisitudes pueden consolidarla. Se forma así automáticamente una estructura agraria dominada por el latifundio, y caracterizada por la miseria de los campesinos. No habiendo otros sectores productivos que hagan la concurrencia a la agricultura, la posición del latifundista permanece firme; puede también desinteresarse de las propias tierras, ir a vivir en la ciudad, llegar a ser lo que en literatura económica se conoce como propietario ausente; nadie podrá atacar su derecho de percibir la renta pactada, que es fruto natural de la escasez de tierras con respecto a la población creciente. Este doble mecanismo aun no ha sido distinguido con claridad en la teoría del desarrollo económico. El mismo Rostow, que ha intentado clasificar y generalizar las más variadas formas de desarrollo, al respecto se limita a reconocer que en las sociedades estacionarias la propiedad territorial se presenta a veces fragmentada, a veces muy extendida, el régimen de los cultivos a veces intensivo, a veces extensivo, sin conseguir proporcionarnos una explicación adecuada. El haber descuidado los dos elementos cruciales de la presión demográfica sumada a las distintas susceptibilidades de los terrenos, le cierra el camino a la solución del problema.

Una segunda lección que puede deducirse de la experiencia del Sud, es que la distinta predisposición natural influye mucho sobre los efectos de la política de desarrollo. Esto es particularmente cierto cuando tal política no está representada por una serie orgánica de intervenciones, sino sólo por un conjunto de obras públicas de fondo, que no están orientadas a crear una nueva actividad económica, sino sólo a proporcionar el ambiente favorable a su espontáneo surgimiento. La experiencia italiana muestra claramente cómo este género de política puede obtener los éxitos más espléndidos en las zonas que anteriormente han tenido su propio desarrollo agrícola, donde en consecuencia, el elemento humano es bastante más consciente y habituado al cambio, la mentalidad comercial más difundida, la aptitud al riesgo menos rara, que no en las zonas de agricultura pobre, donde la estructura social, quieta desde siglos, se ha cristalizado en aspectos semif feudales, basados en la dependencia personal de unos individuos con respecto a otros, y ha creado una mentalidad fatalista, sorda a los reclamos del nuevo mundo industrial. La experiencia del Sud indica claramente cuáles son los límites de la teoría económica del desarrollo basada sobre las infraestructuras, ampliamente difundida por el año 1950. Esta teoría, a su modo, resulta válida en las zonas en que el subdesarrollo asume el aspecto particular de ausencia de actividades industriales, pero en las que el sector agrícola ha estado caracterizado por un proceso de acumulación y de desarrollo; en estas zonas, la presión demográfica impide el aumento de la renta por individuo, de donde surgen inequívocos los síntomas del subdesarrollo, pero el mismo tiempo existe un patrimonio de mentalidad que resulta precioso y da rápidos frutos no bien la intervención pública ejercita su acción de ruptura. Pero donde no existe todo esto, es necesaria una obra orgánica de reconstrucción de una estructura económica inexistente, es necesario

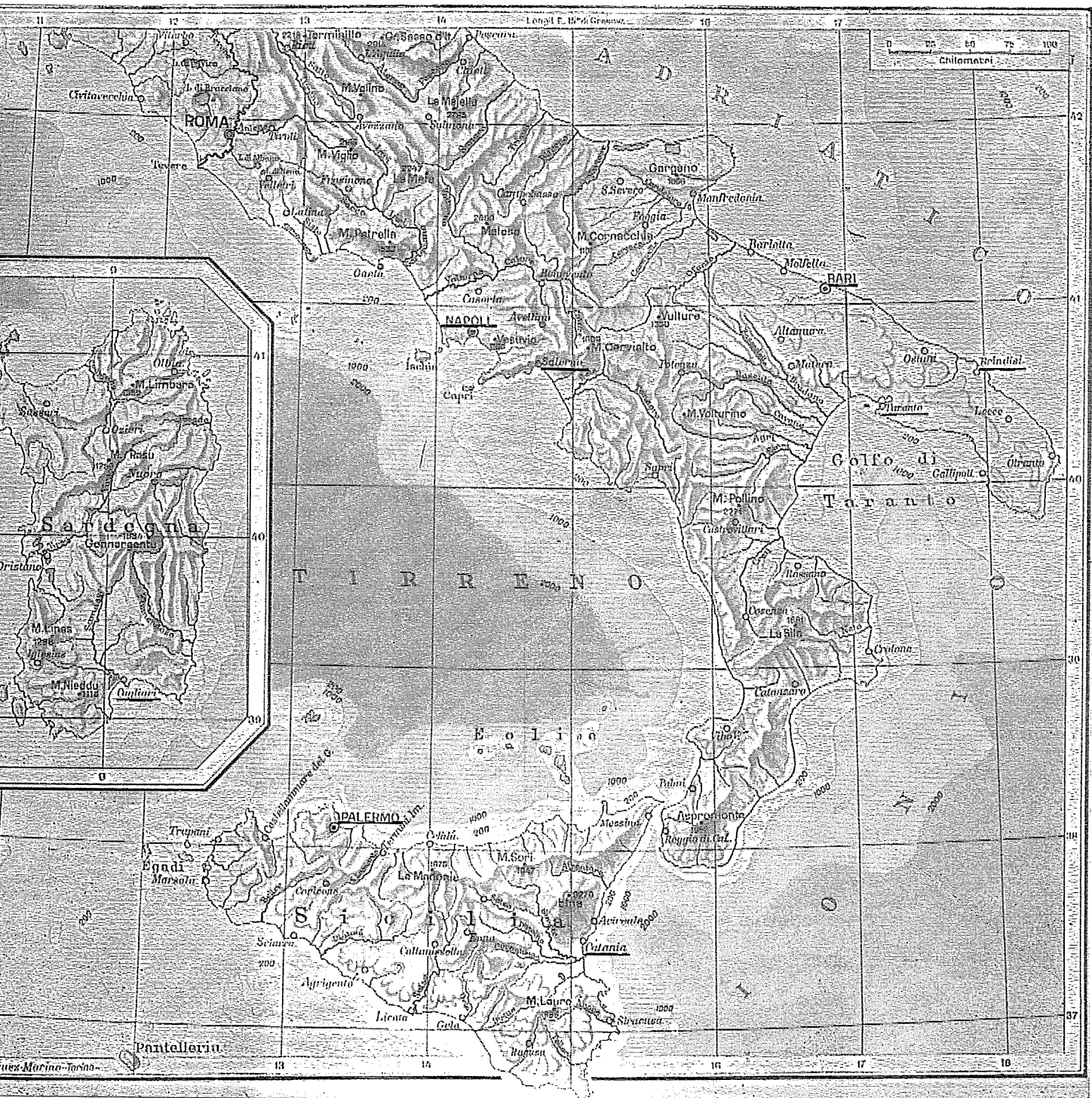
efectuar un trabajo paciente de formación cultural, si se tiene tiempo de esperar, o bien es necesario intervenir simultáneamente en todos los sectores si se quiere conseguir efectos rápidos y duraderos. En este caso, la teoría de las infraestructuras debe registrar su error; no por casualidad muchas zonas del Sud se han convertido en "cementerios de obras públicas".

La tercera lección que se puede extraer de la experiencia del Sud es, en cierto sentido, la más importante, sea desde el punto de vista del análisis económico, sea del de la política de desarrollo. Está representada por problemas particulares que surgen cuando la región que se pretende desarrollar está íntimamente ligada a otra región que también está en la fase de desarrollo. Los efectos de esta conexión son múltiples y de distinta importancia. Una primera consecuencia del desarrollo paralelo de las dos regiones está constituida por la falta de eliminación de las diferencias, que confiere un aspecto de error a toda la política de intervención; se trata de una ilusión óptica, que es bueno señalar, pero que no reviste grave importancia analítica. La experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica confirma esta aseveración. Los períodos de veloz expansión económica también fueron períodos en los que la diferencia entre los estados del Norte y los estados del Sud se acentuaron (esas diferencias están todavía en el orden de 3 a 1). Una segunda consecuencia está constituida por la acción de fuertes efectos de demostración, que atenúan el proceso de acumulación en la región atrasada; este punto es quizás de mayor importancia que el primero, pero no vale la pena ilustrarlo más desde el momento que ya ha sido ampliamente tratado e incorporado en la teoría de desarrollo.

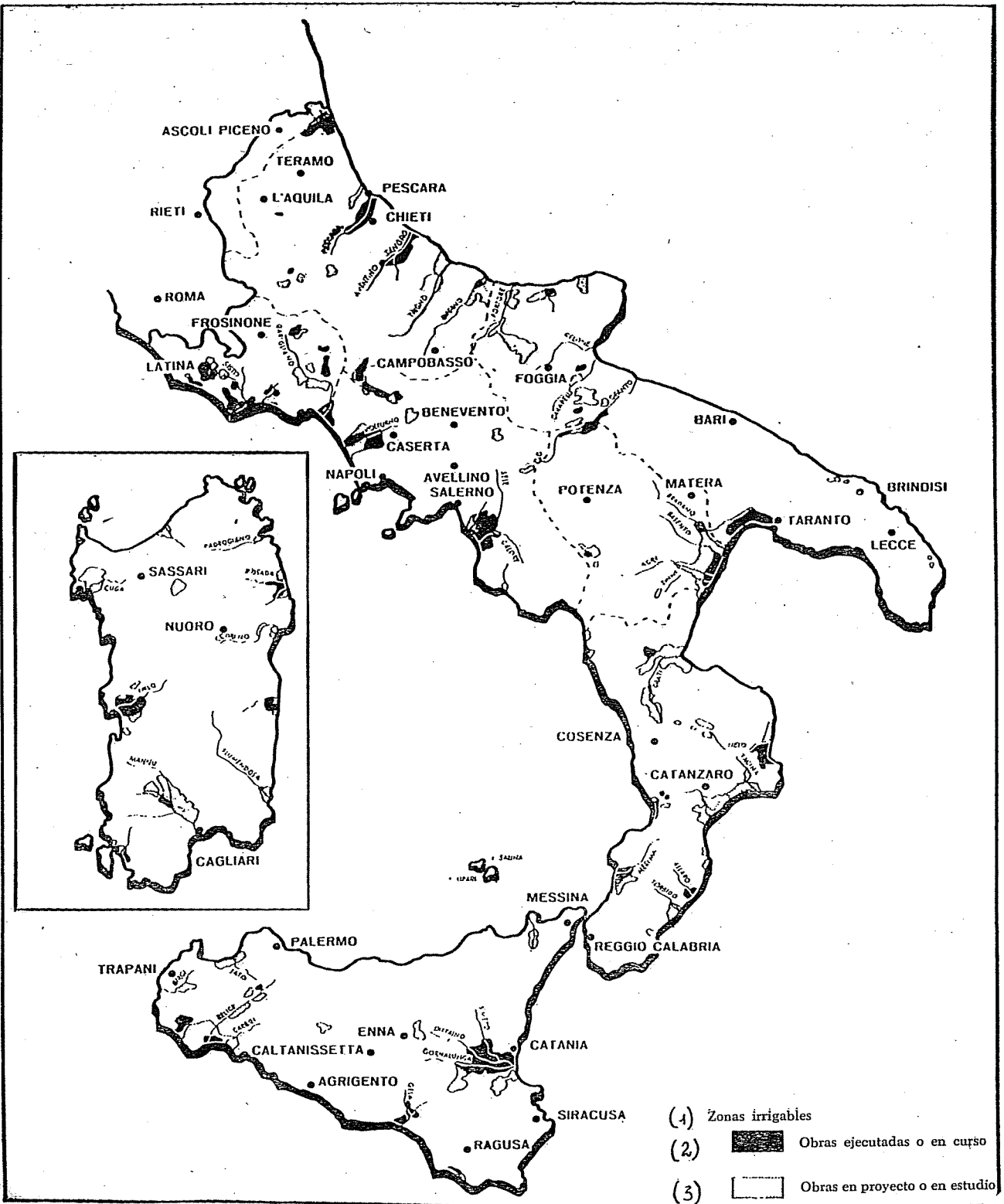
Nos encaminamos hacia un nuevo terreno cuando atendemos al velocísimo proceso de emigración que ha sido posible por la expansión del sector industrial de la Italia norteña. Desde el punto de vista analítico de la teoría del equilibrio

económico, este proceso señala un fenómeno del más alto interés que todavía no ha sido incorporado a la teoría económica. Puede resumirse en estos términos: entre dos regiones de distinto nivel de desarrollo, que *ambas* estén en fase de evolución, se establece una tendencia por parte de la más desarrollada a concentrar las propias inversiones en el ámbito del propio sector industrial, importando operarios de la región más pobre. El movimiento de los factores se hace asimétrico en cuanto el trabajo resulta más movido que el capital. El aspecto más importante de este fenómeno reside en el hecho de que el mecanismo, mientras responde ciertamente a los criterios de eficiencia económica privada (de otro modo faltarían las fuerzas que lo ponen en movimiento), no responde necesariamente a los criterios de eficiencia económica general para la colectividad. Ya hemos mostrado esta posible divergencia entre intereses del empresario singular y conveniencia económica colectiva; y es inútil insistir en ello si no es para señalar que se está en un campo de posibles investigaciones hasta ahora inexplorado.

El mismo fenómeno reviste un interés fundamental desde el punto de vista de la política del desarrollo; demuestra cómo es necesario encuadrar la planificación regional en el ámbito del desarrollo nacional, para estar seguros de que, cuando se realicen determinadas intervenciones, ellas no se encontrarán ante una realidad económica totalmente cambiada. Los instrumentos dispuestos por un plan que sea regional y sólo regional, prontamente son trastornados por los sucesos que se verifican en el orden nacional.



NOTA: Las ciudades subrayadas son sede de una zona industrial.



NOTA: Las zonas sombreadas indican tierras irrigadas o irrigables

NOTA BIBLIOGRAFICA

En esta nota, nos limitamos a indicar algunas obras fundamentales para el conocimiento del Sud de Italia, particularmente las que han servido de una manera especial para la redacción del texto.

1: Un panorama general del Sud y una síntesis de las discusiones de la así llamada "cuestión meridional" se encuentran en dos colecciones de textos de autores varios: *Antologia della questione meridionale*, bajo la dirección de B. CAZZI, Milán, 1955, Ed. di Comunità; e *Il Sud nella Storia d'Italia*, bajo la dirección de P. VILLARI, Bari, 1961, Editor Laterza. Ambas colecciones contienen escritos a partir de la fundación del Reino de Italia (1861), y tratan tanto del aspecto económico, como los términos políticos del problema. Una obra general, de carácter descriptivo bastante detallado y que contiene numerosas noticias, es la de F. VOEHRING, *Die Italienische Südfrage*, Berlín, 1951, Duncker y Humblot (trad. ital., *La questione meridionale*, Roma, 1955, Caja para el Sud). Un estudio crítico del pensamiento de los mayores *meridionalistas*, especialmente en lo que se refiere a los aspectos políticos, está contenido en la obra del historiador M. SALVADORI, *Il mito del buon-governo*, Turín, 1960; aquí el lector encontrará expuestas en síntesis las obras y los escritos de L. Franchetti, S. Sonnino, G. Fortunato, N. Colajanni, F. S. Nitti, G. Salvemini, G. Dorso, A. Gramsci, y otros que han contribuido al debate sobre el Sud en los últimos cien años. Fuentes fundamentales de datos estadísticos sobre el Sud son las siguientes publicaciones: CAJA PARA EL SUD, *Relazione annuale* (diez volúmenes publicados hasta ahora); COMISION DE MINISTROS PARA EL SUD, *Relazione annuale sull'attività di coordinamento* (dos volúmenes publicados hasta ahora); ASOCIACION PARA EL DESARROLLO DEL SUD (SVIMEZ), *Cento anni di statistiche sul Mezzogiorno d'Italia*, Roma, 1961. Quien tuviese interés de conocer el ambiente social del Sud, puede consultar el óptimo volumen de J. MEYRIAT y otros, *La Calabre*, París, 1960, Armand Collin.

2. Sobre el problema de la preexistencia, o no, de la cuestión meridional a la unificación del Reino de Italia, y sobre si la uni-

ficación ha, o no, agravado la diferencia entre el Norte y el Sud, las opiniones son muy dispares: D. DEMARCO, *Il crollo del Regno delle Due Sicilie*, Nápoles, 1961, Giannini, hace resaltar una seria incapacidad de evolución ubicada en el retroceso de la estructura político-social; juicio semejante surge de la lectura de la correspondencia del Rey -Fernando II, recientemente publicada por R. MOSCATI, *La fine del Regno di Napoli*, Florencia, 1960, Le Monnier. Un análisis más estrictamente económico, que hace inclinarse hacia el retroceso de las regiones meridionales también en el pasado, pero que también destaca la posición del Sud como relativamente empeorada en los últimos decenios del siglo pasado, está dado por P. SARACENO, *La mancata unificazione economica a cento anni dell'unificazione politica*, en *Economía e Storia*, 1960, n. 4. Otros subrayan a su vez el hecho de que alrededor de 1860 ningún síntoma evidente denunciaba una inferioridad económica en el Sud; por ejemplo, R. ECKAUS, *L'esistenza di differenze economiche tra Nord e Sud d'Italia al tempo dell'Unificazione*, en *Moneta e credito*, 1960, n. 4. Eckaus sostiene también la hipótesis de que el verdadero sector débil del Sud fue la agricultura; esta hipótesis está avalada por los estudios de los economistas agrarios más competentes; cfr. M. ROSSI DORIA, *Cos'è il Mezzogiorno Agrario*, en la *Antologia* dirigida por Caizzi, ya citada.

Los aspectos históricos de la política gubernativa a favor de las regiones meridionales están sabiamente sintetizados en dos obras fundamentales para el conocimiento de las vicisitudes políticas y económicas de todo el país; B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, I edic. 1928, editor Laterza; D. MACK SMITH, *Italy, a Modern History*, Ann Arbor Mich., The University of Michigan Press, 1959 (trad. ital., *Storia d'Italia dal 1861 al 1958*, Bari 1960, editor Laterza). Las alternativas económicas y el acercamiento de períodos de prosperidad y depresión pueden conocerse a través de la lectura de obras específicas de historia económica: G. LUZZATTO, *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, Padova, casa editora CEDAM; E. ROMEO, *Breve Storia della grande industria in Italia*, Bologna, 1961, editor Cappelli. Romeo se ocupa del proceso de desarrollo de toda Italia, pero su síntesis es bastante clara también para los problemas del Sud. Quien quisiese conocer otros detalles sintéticos sobre el desarrollo económico italiano, puede consultar útilmente: R. ROMEO, *Risorgimento e capitalismo*, Bari, 1959, ed. Laterza; A. GERSCHENKRON, *Osservazioni sul saggio di sviluppo industriale dell'Italia 1881-1913*, *Moneta e Credito*, 1956; y, del mismo autor, *R. Romeo e l'accumulazione primitiva del capitale*, *Rivista storica italiana*, 1959.

Sobre el problema de los daños recibidos por el Sud como consecuencia de la política económica general del gobierno italiano, además del estudio de P. SARACENO ya mencionado, citaremos los escritos apasionados de G. Salvemini *Scritti sulla questione meridionale* (1896-1955), publicados por la casa editora Einaudi, 1958. Sobre el problema específico de la repartición entre regiones septen-

trionales y meridionales, se pueden consultar el volumen de F. S. NITTI, *Nord e Sud*, Turín, 1900, editores Roux y Viarengo, y el artículo de G. DE MEO, *Un tentativo di determinazione del carico tributario delle regioni italiane*, *Moneta e Credito*, 1955.

3. Los documentos esenciales referentes a las intervenciones en el Sud después de 1950, son las *Relazioni* de la CAJA PARA EL SUD y de la COMISION DE MINISTROS PARA EL SUD, que ya hemos citado. Señalamos además dos trabajos de síntesis sobre el tema: G. DI NARDI, *I provvedimenti per il Mezzogiorno: 1950-1960*, en *Economia e Storia*, 1960, n. 3, que hace un enfoque teórico muy significativo para la política de desarrollo en general; G. PESCATORE, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma, 1961.

Sobre el programa de reforma territorial véanse: M. ROSSI DORIA, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Bari, 1959, editor Laterza; M. BANDINI, *La riforma fondiaria: 1950-1960*, en *Economia e Storia*, 1960, n. 3; G. BARBERO, *Riforma agraria italiana, risultati e prospettive*, Milán, 1960, editor Feltrinelli.

Sobre los incentivos concedidos al sector industrial, véase el artículo de G. ACKLEY y L. DINI, *Agevolazioni fiscali e creditizie per lo sviluppo industriale dell'Italia meridionale*, *Moneta e Credito*, 1960.

4. Una síntesis interesante de la valoración y de las críticas avanzadas referentes a la política de intervenciones en el Sud, se puede leer en el volumen dirigido por F. COMPAGNA, *Il Mezzogiorno davanti agli anni sessanta*, Milán, 1961, edición de Comunità. Una posición seriamente dudosa sobre los resultados obtenidos y sobre las perspectivas, es la de V. LUTZ, *Italy as a Study in Development*, *Lloyds Bank Review*, 1960; y, siempre de Lutz, *Alcuni aspetti strutturali del problema del Mezzogiorno*, *Moneta e Credito*, 1961. El primero de estos escritos ha dado lugar a una viva y amplia polémica de la que han tomado parte todos los principales periódicos italianos de política y economía. En lo que respecta a los resultados y perspectivas del sector agrícola, recomendamos el estudio de Manlio Rossi DORIA, *Aspetti e problemi delle trasformazioni fondiarie nel Mezzogiorno*, publicado en *Mondo Economico*, 1961. Una valoración general de la obra del gobierno italiano está dada por P. N. ROSENSTEIN RODAN, *Programming in Theory and Italian Practice*, Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies. Los datos sobre el desarrollo de la productividad por hombre-hora en la economía italiana, que se mencionan en el texto, han sido deducidos por C. CLARK, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, *Moneta e Credito*, 1954, n. 3. El cálculo sobre los costos de instalación de los trabajadores en los centros urbanos han sido calculados por la SVIMEZ, *La localizzazione industriale ed i costi sociali dell'insediamento di nuove unità lavorative*, Roma, 1957. El hecho de que la presión demográfica haya determinado el abandono del cam-

po desde el siglo XVIII, surge con claridad de las investigaciones de P. VILLARI, *Mezzogiorno e contadini nell'età moderna*, Bari, 1960, editor Laterza; las características de ese abandono en el día de hoy, son analizadas por F. CAMPAGNA, *I terrori in città*, Bari, 1958, editor Laterza.

PROF. AUGUSTO GRAZIANI