

FRATELLI BIANCHI

MONTEFORTE

LA RIFORMA
LIBRARIA EN
ITALIA

HD672

M6

C.1

mario monteforte toledo

la reforma agraria en Italia

estudio de
experiencias
para México



LA REFORMA AGRARIA EN ITALIA

LA REFORMA AGRARIA EN ITALIA

*Estudio de Experiencias
para México*

Mario Monteforte Toledo

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Primera edición, 1962.



Derechos reservados conforme a la ley.
© Instituto de Investigaciones Sociales.
Universidad Nacional Autónoma de México.

Impreso y hecho en la Editorial Cvltvra, T. G., S. A.
Av. Rep. de Guatemala N° 96. México, D. F.

PREÁMBULO

Con René Dumont creo que los métodos socialistas son los únicos que pueden solucionar los problemas agrarios de una manera racional y estable, y que para elevar el nivel socioeconómico de los campesinos en un mínimo de 6% al año, se requiere indispensablemente una planificación a escala mundial. Así dejo fijada mi posición ideológica, que explicará la índole de los enfoques y de las interpretaciones contenidas en esta pequeña obra.*

Una de las preocupaciones medulares de nuestro tiempo es el rezago en el desarrollo del campo y de la sociedad que lo puebla. Cuatro quintas partes de la humanidad están afectadas por estos males, a los que se unen la gradual destrucción de los recursos naturales, el desequilibrio de la producción con respecto al consumo y el exceso cada día más dra-

* *Terres vivantes*, Plon, París, 1961.

mático de la presión demográfica en el medio rural.

No hace mucho que se ponen en práctica sistemas integrales de transformación del agro. Pero aun en los países gobernados por sectores vigorosamente progresistas, las experiencias todavía son parciales y auguran iniciativas nuevas y más profundas en el cercano futuro, tanto en el mundo socialista como en el capitalista.

La perspectiva de las reformas agrarias está oscurecida por una serie de mitos y de desmesuradas ilusiones. El mesianismo de derecha pregona como panacea de justicia y bonanza la propiedad privada, la granja familiar con capacidad productiva para librar social y económicamente a los agricultores, y la vasta unidad capitalista, única empresa que goza de posibilidades de emplear los métodos más modernos de cultivo, adaptarse a todos los cambios que impone el mercado y pagar los mejores salarios. El mesianismo de izquierda pregona el reparto de toda la tierra entre todos los que la trabajan, sea por la vía de la violencia revolucionaria o del reformismo evolutivo; el complemento del reparto de la tierra en parcelas intransferibles es la empresa asociativa, que actúa el milagro de convertir en riqueza general lo que es miseria individual. Sin exageración, puede afirmarse que ninguno

de estos proyectos parte del conocimiento de la realidad física y humana. Hablan del reparto de riquezas y de tierras que no existen, de transformación de métodos de cultivo y de construcción de infraestructuras con recursos que tampoco existen, y de las aspiraciones progresistas de un campesinado que ciertamente quiere la tierra, pero se rehusa a salir de sus rutinas de vida, trabajo y costumbres.

Ante semejante ambientación iluminística, los conductores de pueblos que con sinceridad política desean resolver técnicamente estos problemas, se encuentran desorientados; porque además, se necesita una rara honestidad para que un grupo en el gobierno analice, evalúe y comunique los resultados obtenidos a través de un plan de reforma que por lo general se lanzó con gran aparato publicitario y promesas espectaculares imposibles de cumplirse.

México, que aporta el ejemplo de una revolución surgida del campo, no podía menos que institucionalizar una reforma agraria apenas triunfó el movimiento. Esa reforma tenía muy pocos antecedentes, dadas las peculiaridades del medio, la etapa de su desarrollo socioeconómico y el complejo de circunstancias internacionales dentro de las que fue plasmada en leyes. Todavía no se ha hecho un balance de la experiencia con serenidad científica; pero es evidente que el proceso reformista quedó

en sus cimientos y está urgido de nuevos progresos acordes con la evolución alcanzada en las demás ramas de la actividad productiva. La elevación del rendimiento en el campo, del nivel de vida y el poder adquisitivo de la masa rural es impostergable, incluso para la paz social; el hambre y la injusticia hicieron estallar una revolución y podrían engendrar otra aún más cruenta.

La dinámica de la reforma interesa directamente a casi todos los sectores sociales y no sólo al campesinado, porque el estancamiento en el orden agrario priva de autenticidad y de estabilidad a los avances logrados en las otras fases de la producción.

Esta sana inquietud se percibe ya, por fortuna, entre los grupos más alertas y con mayor conciencia crítica, del bienestar común. Su derivado y su síntoma es el propósito del actual gobierno de hacer efectivas las normas de las leyes agrarias hasta ahora burladas por acción de los malos políticos y de los intereses creados, y emitir una nueva codificación que haga culminar el movimiento con la construcción de las infraestructuras básicas, el progreso de los métodos productivos, la redistribución de la tierra, el buen orden del mercadeo y el alza en los niveles de vida y consumo de la masa campesina.

Expresa este mismo interés el hecho de que la Universidad Nacional Autónoma de México trate de colaborar en la mejor estructuración del Código Agrario con el estudio de la experiencia de otros países. A ese efecto tuvo a bien autorizarme para ir a Italia en 1961 con el encargo de realizar una investigación enfocada directamente al servicio de México.

La elección de Italia no fue antojadiza; ese país se asemeja al nuestro por razones topográficas, etnológicas y de niveles de desarrollo, y pese a naturales diferencias, al régimen político y a la composición de la clase gobernante (condicionada por su ideología y por los intereses que representa), tiene mucho que enseñarnos en materia de transformación integral del agro.

La reforma italiana es democraticoburguesa y tiende a convertir la agricultura en un instrumento capitalista para una sociedad rural capitalista. Poco puede iluminarnos en lo tocante a tenencia y distribución de la tierra (como no sea por los efectos negativos del latifundio y de la atomización de la tierra), porque los cambios introducidos son apenas de grado, como consecuencia de un lento proceso evolutivo y no de una revolución. Pero en materia de regionalización de los problemas y de su tratamiento, asistencia técnica y crediticia, métodos de

producción, funcionamiento de cooperativas y sistemas de edificación de infraestructuras para el servicio agrícola, es toda una escuela a la que hay que acercarse con aplicación y humilde ánimo de aprendizaje.

Este libro no es un análisis exhaustivo de la reforma agraria en Italia, sino una síntesis de aspectos de su realidad que nos parecen aprovechables en México. Su valor informativo sería más concluyente si añadiese referencias a los procedimientos agronómicos, que por desgracia no forman parte de mi escasa preparación científica.

Cubren los cambios contemplados un período entre poco después de la Segunda Guerra Mundial y 1961; esos quince años son un lapso aparentemente corto, mas durante ellos ha ocurrido todo el proceso de la reforma agraria integral del país, aunque de más o menos lejos procedan los antecedentes de las estructuras económicas y sociales del campo, y los motores de la orientación política que se está aplicando a su mejora.

Existe muy poca bibliografía para documentar un trabajo semejante; el falso concepto de la razón de Estado, las necesidades políticas de estrecha mira, las enconadas pugnas entre los partidos sobre el tema, y también la saludable noción de que la reforma no es plan de pocos años, sino una secuencia

que dura décadas enteras, han impedido o dificultado hasta hoy los juicios de conjunto en el terreno exclusivamente científico. Allá se practica la teoría de la justificación de los actos de los gobernantes (aunque sean equivocados), sobre todo cuando pertenecen a un mismo partido que consigue mantenerse en el poder durante dos y aún más administraciones.

Con el énfasis necesario cito los libros que sobrepasan esos límites y que me sirvieron de invaluable guía. Pero las mejores fuentes de datos son los que intervienen en la reforma como técnicos, ejecutores, críticos, financieros, industriales, planificadores y por supuesto, los productores directos e indirectos. Durante los cinco meses que dediqué al estudio de campo conversé con muchos de estos protagonistas, a los que sería imposible nombrar sin omisiones en este tributo de agradecimiento.

Seguí el siguiente método:

1) Consulta sobre los lineamientos generales del trabajo con los principales técnicos (de preferencia los que han participado también en la política y la planificación agraria) del gobierno y de la oposición de izquierda o de derecha.

2) Selección de un grupo muy reducido de expertos en la reforma a escala nacional o regional; ellos y otros peritos que fui conociendo a medida

que profundicé mi investigación, fueron las mejores fuentes de esclarecimiento y confrontación de los propósitos de la política gubernamental con la realidad ejecutoriada de la reforma:

3) Selección de una bibliografía general y especializada que contuviese de preferencia evaluaciones cuantificadas.

4) Selección de la circunscripción geográfica y de los grupos humanos a los que sometería a examen.

5) Estudios de campo sobre los diversos aspectos de la reforma; los informantes en el medio fueron seleccionados al acaso, a veces después de subdividirlos en razón de sus intereses, según meditada hipótesis de trabajo.

6) Confrontación de opiniones con los portavoces de todos los partidos importantes, versados en la cuestión agraria.

7) Análisis de las opiniones vertidas a través de la prensa por los diversos sectores políticos y económicos sobre y durante el proceso de la reforma.

8) Selección de publicaciones y discursos parlamentarios de los partidos sobre el tema.

9) Consulta a algunos de los más responsables

estudiosos de las cuestiones agrarias de México sobre los aspectos, criterios y conclusiones que a propósito de la reforma agraria italiana interesan más en estos momentos en nuestro país como aportación de experiencia ajena.

10) *Formulación de un esquema preliminar del libro.*

11) *Ordenamiento y selección del material bibliográfico que en él iba a usarse, y*

12) *Elaboración del libro.*

Expresamente consigno la gentileza con que me ayudó el gobierno de Italia para la más expedita realización de mi trabajo, franqueándome todas las fuentes de informes e introduciéndome a la confianza y a la sabia guía de sus mejores hombres.

CAPÍTULO I

MEDIO Y POBLACIÓN SELECCIONADOS

El medio físico

Italia tiene una extensión de 301,020 kilómetros cuadrados, de los cuales 38% son montaña y 42% colina. En términos escuetos, y desde el punto de vista sociográfico, hay cuatro países en Italia: el Norte alpino y semialpino, con la inmensa cuenca del Po y la mitad de la cordillera apenínica —la de pendientes más suaves—, que ocupa la faja más ancha de la península; el Mediodía, al que deliberadamente adscribimos parte del centro y la región de la Maremma, con altiplanos ondulados por colinas, los altos Apeninos al centro-Oeste y zonas de grandes contrastes entre montañas y valles; Sicilia, que



es una unidad peculiar desde todo punto de vista, y Cerdeña, isla deprimida y bastante segregada. En el Norte florecen las grandes industrias, las urbes, los niveles de vida "a la europea"; reúne menos del 18% de la superficie laborable y el 17% de la población campesina, pero rinde el 28% del valor bruto de la producción del campo, gracias a sus excelentes tierras y a la caudalosa dotación de aguas que favorecen una agricultura ejemplar. Sicilia y Cerdeña son mundos aparte, no pertinentes al objetivo de nuestro estudio. El Mediodía, en cambio (dentro de los límites arbitrarios que le damos), es nuestro medio seleccionado por su semejanza geográfica, étnica y de grados de evolución socioeconómica con México (respetadas todas las proporciones).

El Mediodía abarca una región de economía cerealícola y pastoril con agricultura extensiva y latifundios, y una parte vitivinícola, olivícola y hortofrutícola con agricultura intensiva y minifundista. Casi todos sus suelos son de mala o mediana calidad, con tierra de secano explotada durante siglos, donde ha desaparecido casi todo el bosque y pesan ya los lastres de la erosión.

Nueve décimas partes de su superficie viven al margen del proceso productivo moderno. En la Maremma una sola empresa, Torre in Pietra, acapara 9,000 hectáreas, y este no es el peor de los casos



porque al menos está explotada como finca modelo; hay no pocos latifundios de antiguos barones de la tierra y algunos vinculados con la Iglesia católica. En cambio, más de la mitad de la circunscripción está ocupada por minifundios de media a dos hectáreas, de los que tienen que vivir familias con un promedio de cinco miembros. Los problemas agrarios, pues, son diversos de uno a otro sitio, dependiendo del ambiente físico y del proceso histórico que, conjugados, han hecho de la agricultura italiana una de las más complejas del mundo.

El fraccionamiento de la tierra resulta de la "reforma agraria" que se viene efectuando en Europa de manera automática e irracional desde hace muchos siglos; como consecuencia de ello el 55% de la superficie laborable se distribuye entre propietarios de menos de diez hectáreas. Esta atomización cumple por lo menos el cometido de minar el acaparamiento de la tierra y de distribuir mejor los medios de trabajo; mas por su grado excesivo plantea el problema conexo de la reunificación para que se formen cuerpos científicamente valorizados, pues el minifundio no ha redundado en un incremento correlativo de la productividad y de la riqueza; por el contrario, crea deformidades en la población, que más tarde analizaremos.

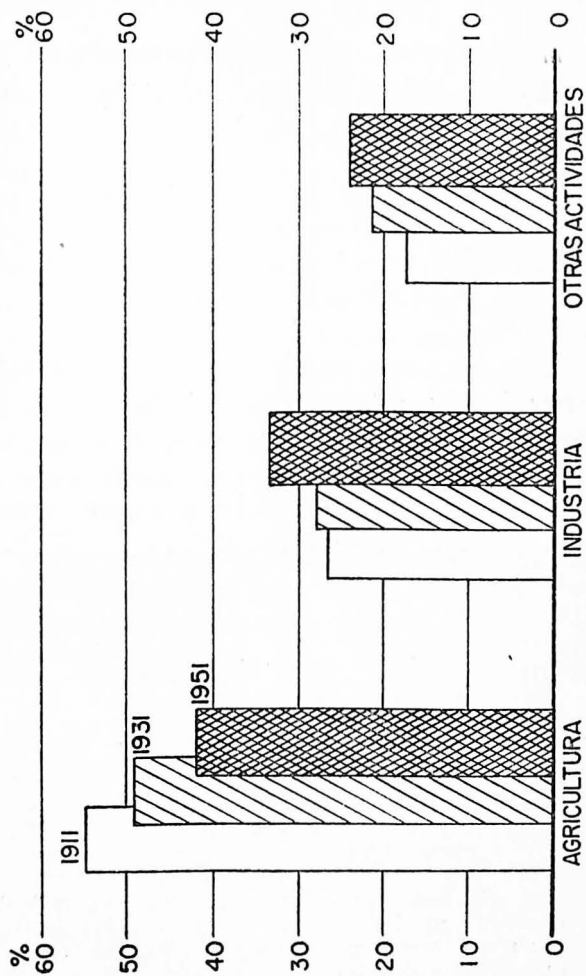
Tiende la economía sureña, como la de todas las

zonas subdesarrolladas, a la autosuficiencia, cuyos elementos retardatarios son el aumento de la diferencia entre los niveles de desarrollo industrial y agrícola, la despoblación campesina, la desocupación procedente del campo, y la subocupación crónica de los campesinos por falta de estímulos y seguridades. Todo ello agravado por una fuerte presión demográfica.

Los sistemas más atrasados de la contratación de trabajo se practican en el Sur; inclusive la aparcería, que por la proporción en que divide las utilidades reales, es en el Norte un buen elemento de nivelación de la riqueza. En el Sur también se registran los índices más bajos de productividad, de inversión de capital por hectárea, de dotaciones mecánicas, de métodos modernos de cultivo, y hasta de educación general y profesional.

No hay problema agrario imaginable que no se encuentre representado activamente en el Mediodía. Parecería un país iberoamericano si no fuera por la alta densidad de la población, la cantidad de sus concentraciones urbanas pequeñas y medias, y los géneros de cultivo, que son típicamente mediterrráneos. Además, recalquémoslo de una vez por todas, el estado de subdesarrollo integral de Iberoamérica sólo se puede parangonar con el de los países asiáticos

Población por actividades.
(en 3 años escogidos — Promedio)



FUENTE: ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, ROMA.

y africanos, y no con el de las zonas deprimidas de Europa, ni siquiera Portugal y España.

La población

La población italiana, que asciende a 51.000.000, arroja una densidad de 169 habitantes por kilómetro cuadrado; en el Mediodía la distribución es bastante irregular, pues hay zonas con 50 y las hay con 110 habitantes por kilómetro cuadrado.

La edad media de la población es 33 años, o sea el mismo grado de "envejecimiento" que predomina en todos los países europeos. El aumento neto de esa población es de 8 por millar al año—menos que hace 15 años y aún menos que hace 30.

POBLACIÓN MASCULINA EN CONDICIÓN PROFESIONAL (i) (Porcentajes)

Años ...	Agricultura	Industria	Otras actividades	Total
1911	55.2	27.3	17.5	100
1931	49.9	28.5	21.6	100
1951	42.5	33.5	24.0	100
1961 (ii)	37.0	36.0	27.0	100

(i) Fuente: Istituto Centrale di Statistica, Roma.

(ii) Estimación del autor, con base en cifras tomadas de diversos estudios y en el análisis de las tendencias de la ocupación por ramas. Este libro fue elaborado antes de que se publicara el censo de 1961.

Visiblemente, la población agrícola tiende a disminuir; entre 1911 y 1951, esta tendencia se expresó por 0.76% en términos absolutos, o sea unas 70,000 personas por año.

POBLACIÓN ACTIVA EN CONDICIÓN PROFESIONAL POR POSICIÓN Y SECTOR DE ACTIVIDAD (i)

(Porcentajes, año de 1951)

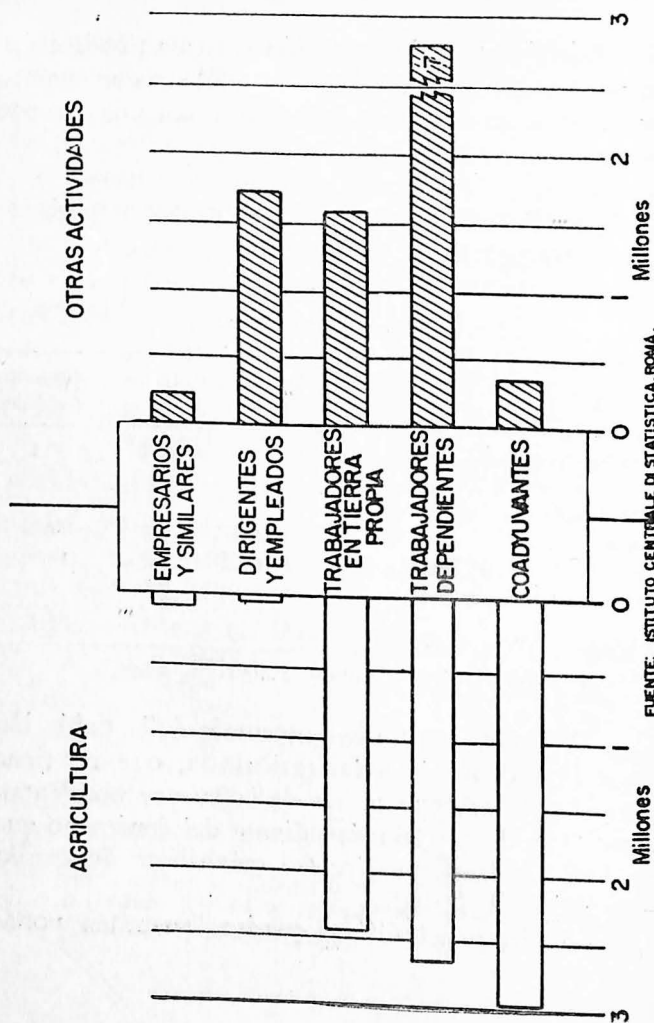
P o s i c i ó n	Agricul- tura	Indus- tria	Otras ac- tividades
Empresarios y similares	0.5	0.4	1.3
Dirigentes y empleados	0.2	2.0	7.4
Trabajadores en terreno pro- pio	12.6	3.8	4.9
Trabajadores dependientes ..	13.6	25.2	10.8
Coadyuvantes	15.3	0.7	1.3
Total	42.2	32.1	25.7

(i) Fuente: Istituto Centrale di Statistica, Roma.

“El constante y alto porcentaje de la población masculina dedicada a la agricultura, que no tiene paralelo en los otros países de la Europa occidental, constituye el aspecto más saliente del fenómeno que es base y a la vez índice del más difícil desarrollo económico de Italia”.

Los datos del último cuadro “permiten poner

POBLACIÓN POR CATEGORÍAS



de relieve la delicada estructura socioeconómica de la población italiana, resultante del notable monto de la población dedicada a la agricultura en concepto de trabajadores en tierra propia y de coadyuvantes, respecto a la cual se manifiesta con mayor peso el fenómeno de la desocupación".¹

El índice de la producción agrícola es bastante alto, pese a las malas condiciones ecológicas y climáticas; sin embargo, la población rural carece de suficientes medios de trabajo y según Moore, tiene un exceso de 4.8 millones, o sea la cuarta parte de su total.

Todos los técnicos² están de acuerdo en que la población agrícola debe reducirse a mucha mayor velocidad de lo que se reduce, porque el consumo de productos alimenticios y la técnica agrícola no pueden progresar gran cosa: la mayor expansión económica mundial se acusa en las esferas de la industria, el comercio y los servicios profesionales.³ Es

¹ *Italia, 1958*. Estratto del "Compendio statistico italiano 1959", ed. Istituto Centrale di Statistica, Roma, pp. 8 y 9.

² Me sirvió especialmente para esta sección del capítulo Dell'Angelo, G. G., "Aspetti economici e demografici del diverso grado di sviluppo degli ambienti agricoli italiani", *Rivista di Economia Agraria*, Roma, 1958, pp. 414-39.

³ Entre 1920 y 1930 emigraban de los campos de los Estados Unidos alrededor de medio millón de agricultores al año; parte del movimiento siguió durante los años de la gran depre-

ilusorio que Italia pueda absorber a su millón de desocupados, ni aun a su medio millón de desocupados rurales, porque las buenas tierras ya están intensamente cultivadas y no obstante la densidad de la población relativamente moderada (50 habitantes por kilómetro cuadrado) en algunas zonas del sur, sólo se pueden desarrollar allí unas cuantas fincas en verdad productivas. Mucho se habla de los nuevos métodos de cultivo intensivo; pero hay que vigilar la relación entre costos y recursos disponibles, y sobre todo el desequilibrio constitucional entre las posibilidades máximas de la tierra y el ritmo de crecimiento de la población y de su poder de consumo. Desmesurada fe se puso en los nuevos caminos que abriría la reforma agraria; los resultados hasta hoy son muy modestos y en cifras grandes se reducen a braceros de diversas categorías que se dedicaron a tractoristas o a trabajadores de las obras rurales públicas en las regiones donde la mecanización o las construcciones de mejoramiento integral del agro fueron posibles.

Como un fuerte número de trabajadores del campo labora sólo de 120 a 150 días al año, y a sazón y todavía constituye una tendencia crónica. Sin embargo, los expertos en economía agraria en aquel país sostienen que la san-
gría es insuficiente y que el exceso de población rural sigue proyectándose en todas sus influencias negativas sobre la sociedad.

larios no sólo inferiores a los que devengan sus compañeros en el resto de Europa occidental, sino a los de los obreros industriales de Italia, tenemos completo el cuadro de factores que determinan el éxodo de braceros crónico y progresivo.

El mayor número de los que emprenden el éxodo se registra entre los que trabajan independientemente a destajo o según precarios e inseguros contratos, y entre los miembros "excédentes" de las familias campesinas con tierras. Sólo emigran los tenedores de tierras cuando éstas son demasiado pobres e insuficientes para las necesidades familiares; los que poseen una buena parcela procuran cultivarla mejor, porque además por cada uno que la abandona hay diez que la quieren y están dispuestos aun a comprarla al dueño. Muy pocos asalariados de empresas capitalistas ocupados todo el año, emigran. Los métodos que trasforman la agricultura y elevan el rédito personal y el nivel de vida aumentan la ocupación; antes de la reforma agraria se empleaban 20 jornadas al año por hectárea en las fincas de cultivo extensivo y hoy se emplean entre 100 y 120. De esta comprobación pretenden inferir los políticos italianos que la pequeña y la mediana propiedad —o sea las dimensiones que ha elegido su sistema como más adecuadas— no son causa de desocupación; la paradoja salta a la vista, pues la ocu-

pación ha aumentado en las fincas no por ser pequeñas, sino porque han cambiado sus métodos de cultivo extensivo a intensivo; además, ya vimos cómo el análisis sociológico de los braceros demuestra que los asalariados de las grandes empresas modernas no emigran.

El éxodo se efectúa en cuatro direcciones: la ciudad, los centros industriales, las zonas agrícolas más desarrolladas y el exterior; está constituida por abrumadora mayoría de hombres, salvo en las zonas deprimidas de alrededor de las ciudades. La emigración hacia los países del occidente de Europa se ha intensificado mucho y forma parte del engranaje del Mercomún. Innegablemente, la emigración bien planificada de braceros es muy provechosa, por lo menos debido a lo siguiente:

- a) Los braceros entran en contacto con grupos laborantes más evolucionados y a su vuelta son factor en todo sentido estimulante para el progreso del proletariado.
- b) Mejora la aptitud profesional de los emigrados, y con ella su capacidad para obtener salarios más altos.
- c) Es factor decisivo para resolver el problema del exceso de población campesina, y

d) Permite el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos para una transformación más efectiva y rápida del agro.

No dejamos de reconocer que la emigración de braceros es en cierta forma una solución multusiana, y por lo tanto susceptible a muchas críticas; pero el gobierno italiano la señala como la única solución automática de uno de los problemas más graves del país, o sea el exceso de la población con respecto a los recursos para sustentarla.

Psicología de la población rural

Toda apreciación sobre la psicología de determinado grupo social carece de valor científico si no se cuantifica. Hecha la advertencia, en esta sección recogemos observaciones personales de campo y opiniones de varios tratadistas y técnicos ocupados actualmente en las cuestiones agrarias de Italia, con el sólo objeto de enriquecer el conocimiento del lector sobre el protagonista humano del drama de la tierra que nos ocupa.

La familia campesina es típicamente mediterránea: patriarcal en todo lo que se refiere a su economía y matriarcal en todo lo que se refiere a sus lazos cohesivos internos. La única religión es la católica; pero gran número de familias no la

practican e incluso observan una actitud hostil o cuando menos independiente con respecto al clero. La unidad familiar es endógámica; pero se relaciona intensamente con la colectividad fuera del hogar, por medio del hombre en diversos centros de diaria reunión, y de la mujer en los mercados, en la calle y en la iglesia.

Las diferencias entre los jóvenes y los viejos son particularmente acres, no sólo porque la valla cultural y política es alta, sino porque hay una cuestión económica de por medio: la posesión de los instrumentos de trabajo. La tierra, por ejemplo, ya no admite subdivisión, y las nuevas generaciones, decepcionadas y rencorosas contra sus progenitores, se ven obligadas a emigrar. El fascismo y todos los partidos políticos han aprovechado bien esta levadura de descontento.

La familia campesina es intensamente conservadora, individualista y enemiga de intervenciones estatales y de cambios. Por pequeñas que sean, las poblaciones tienden a constituir mundos cerrados. La guerra y los cambios que la siguieron—en especial la reforma agraria—han sacudido profundamente estas estructuras; pero no las han roto del todo, porque la política oficial se esfuerza en seguir la lenta vía evolutiva que cree adecuada a la naturaleza de la población en general. Todas las ins-

tuciones sociales son tradicionalistas y exageradamente legalistas; hasta las Universidades cultivan el tabú del Derecho Romano, y el Derecho Civil ofrece un marco casi inflexible a las nuevas formas jurídicas y sobre todo económicas que son indispensables para convertir una sociedad arcaica en sociedad moderna.

Los campesinos gastan la gran mayoría de sus ingresos en alimentación, no sólo porque están acostumbrados a comer bien,⁴ sino a causa de los precios; bajísimos son sus gastos en muebles, diversiones y satisfactores culturales, y casi nula su capacidad de ahorro.

El latifundio creó entre los campesinos una mentalidad servil y un complejo de inferioridad frente a los que por sus recursos económicos y su estatuto social de privilegio pueden resolver los problemas de la tierra y sostener un nivel de vida decoroso. La bonhomía tan generalizada entre el pueblo italiano impidió que estas diferencias se trans-

⁴ La disponibilidad media diaria por habitante, de sustancias nutritivas y calorías fue en 1957 de: 63.3 gramos de proteínas, 30.0 de grasas y 406.3 de carbohidratos, de origen vegetal; 27.3 gramos de proteínas, 32.3 de grasas y 7.5 de carbohidratos, de origen animal; es decir, 2.199 calorías provenientes de sustancias de origen vegetal y 434 de origen animal, o sea 2.635 calorías. Fuente: *Italia, 1958, op. cit.*, p. 33.

formasen en odio de castas o de clases; sin embargo, han sido una de las causas de agitación, especialmente entre los jóvenes, que se rehusan a aceptar las jerarquías históricas cuando involucran desniveles económicos.

El minifundio, por otra parte, ha hecho perder la fe en los incontables beneficios de la tierra y engendra en la actualidad sentimientos muy contradictorios: seguridad, porque significa el sustento y el elemento de cohesión por lo menos de una familia pequeña; apego, porque allí o cerca nació el cultivador, quien sólo sabe trabajar en el campo; independencia, como resultado de la propiedad y de que en ella la familia protege su unidad y su aislamiento. Pero a la vez inseguridad, porque la presión demográfica se manifiesta de mil formas agresivas contra los poseedores; rencor, porque la tierra no basta y por ello obliga a la familia a disgregarse, y dependencia, porque en condiciones tan precarias, el cultivador debe recurrir al Estado o a las grandes empresas en demanda de tutelaje o de ayuda para poder sobrevivir en el agitado mundo moderno.

El Estado tuvo que afinar el juicio para contribuir a la descongestión de determinadas zonas donde la tierra no era susceptible de mejoras racionales. Los pocos éxitos en materia de reubicación

de poblaciones los obtuvo convenciendo primero a una familia y luego a otras amigas de ella, para que aceptasen tierras en las nuevas colonizaciones.

La agitación resultante de todos estos factores es buena porque crea cierta conciencia unitaria entre una masa campesina compleja que había sido refractaria a todos los cambios y en particular a la reglamentación colectiva. Esta agitación se debe a fuerzas genuinas que expresan deseos constructivos y búsqueda de equilibrios naturales.

CAPÍTULO II

TENENCIA Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA

Tamaño y ubicación de las fincas¹

La base de la sociedad italiana sigue siendo rural, no obstante la poderosa industrialización. La agricultura concurre con el 25% al producto nacional neto; el 48% de la población la ejerce como actividad exclusiva o complementaria (en capítulo posterior afinamos este dato). Entre los 51.000,000 de habitantes hay 12.285,000 propietarios de tierras que se dividen las 9.943,557 fincas, muchas de ellas pertenecientes a varios condueños.

¹ Censos agrícolas oficiales, y Medici, *Política agraria* (1945-1952), Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1952, para buena parte de los datos utilizados.

Las 21.572,951 hectáreas de superficie productiva ocupan el 77% del territorio nacional y están divididas así: 39.8%, pequeñas propiedades; 16.3%, tierras alquiladas a cultivadores directos; 17.3% en poder de aparceros; 15.8%, fincas capitalistas trabajadas exclusivamente con asalariados, y 11.1%, colonias de parcelarios y copartícipes.

La agricultura italiana del Sur está fincada sobre 36% de terrenos de montaña, 40% de colinas y 24% de llanura. Esto da idea no sólo de la pobre vocación agrícola de los suelos, según su topografía, sino del grado en que se cultivan debido a la presión demográfica y a las necesidades rurales.

El cuadro que se inserta a continuación nos provoca las siguientes observaciones:

a) El 53% de las propiedades son menores de 0.5 hectáreas y sólo suman el 4.3% de la superficie de las fincas; el 18.8% tienen entre 0.5 y 2 hectáreas, con 19% de la superficie, y las propiedades menores de 5 hectáreas tienen en número el 93% del total y en superficie, el 33.6%.

b) El 0.59% de las fincas tienen entre 5 y 25 hectáreas y el 22% de la superficie; y el 0.9% tienen entre 25 y 100 hectáreas y el 19% de la superficie. Entre estas últimas dimensiones se encuentra buena parte de la propiedad trabajada por métodos capitalistas.

DISTRIBUCIÓN DE LAS FINCAS PRIVADAS (i)

Tamaño en hectáreas por grupos	Situación en 1947		Estimación de la situación en septiembre, 1955	
	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas
Hasta 0.50	5,135,851	874,989	5,285,911	945,071
0.50 a	2,795,122	2,882,992	2,944,293	3,114,651
2 a	950,070	2,943,375	1,013,129	3,183,526
5 a	330,733	2,289,669	376,703	2,593,395
10 a	192,815	2,945,482	213,267	3,240,033
25 a	60,874	2,104,427	62,626	2,156,005
50 a	28,381	1,956,450	28,400	1,960,270
100 a	12,918	1,782,112	12,320	1,700,000
200 a	6,536	1,946,595	5,730	1,740,000
500 a	1,440	971,159	952	570,000
más de 1,000	502	875,701	226	370,000
Total	9,515,242	21,572,951	9,943,557	21,572,951

(i) Fuente: Medici, G., *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia*, vol. I, Istituto Nazionale di Economia Agraria, Roma, 1956.

c) El 0.19% de las fincas pasan de 100 hectáreas y acaparan el 20% de la tierra. Este es el rubro de los grandes latifundios; todavía hay 1,178 de ellos, con todo y la reforma agraria.

d) Se evidencia una gran rigidez en la transferencia de la tierra: *a pesar de la reforma agraria*, casi no hay variación entre el cuadro de la tenencia en 1947 y en 1955 en todas las dimensiones hasta 100 hectáreas; bajan sólo el número y la extensión en las fincas mayores de 100 hectáreas, por las expropiaciones o las transferencias contractuales voluntarias de algunos latifundios; la superficie que ocupaba este grupo de fincas (las mayores de 100 hectáreas) ha bajado en un 22.5%.

e) Mientras más grandes eran las fincas en 1947, más ha disminuido su número, pero no su extensión: las de 200 a 500 hectáreas tenían 297 hectáreas en promedio y en 1955 subieron a 304; las de 500 a 1,000 hectáreas tenían en promedio 674 y luego bajaron a 599, y las mayores de 1,000 hectáreas bajaron de 1,744 a 1,637.

El país es un mosaico de circunstancias agrarias, cuya diversificación se debe tanto a la ecología como a causas desarrolladas durante los siglos. En la montaña alpina el terreno productivo está ocupado por minifundios y pequeñas propiedades; los

bosques cubren el 40% de la tierra y los pastos el 37%. La zona prealpina abunda en fincas de tipo familiar con buenos rendimientos, en torno a importantes centros industriales; la presión agrícola ha sacrificado buena parte de los bosques. Más abajo, entre los ríos Mincio y Po, se extiende una llanura admirablemente cultivada, con predominio de fincas capitalistas. En las vegas no irrigadas del Po (entre Emilia y el Veneto) abundan las grandes haciendas con braceros organizados en empresas familiares, en coparticipación con el propietario. El bloque central comprende casi la tercera parte de los suelos cultivados del país; esta es la zona típica de la aparcería (*mezzadria*), con siembras promiscuas de legumbres y árboles. El Mediodía, superpoblado e insuficientemente irrigado, es la región de la agricultura menos evolucionada; en las costas hay haciendas capitalistas y en los montes del interior, fincas de arrendatarios y copartícipes, con fuerte presión demográfica. En Sicilia hay cultivos arbóreos y creciente número de fincas con cultivo intensivo; Cerdeña es la isla subdesarrollada de Italia y la dejamos fuera del marco de este libro. Sólo la quinta parte de las explotaciones en el Mediodía y en Sicilia son de tipo capitalista; quedan allí 2.500,000 hectáreas de latifundios.

Empresas agrícolas²

Se usan tres tipos de empresas: la familiar, la aparcería y la capitalista.

La primera, que abarca el 40% de la superficie productiva y de la tierra utilizada, es una de las formas más antiguas y se da principalmente en colinas y montañas. Encuéntrase hasta en tierras alquiladas, que cubren el 17% de los suelos laborables. Los teóricos de la derecha se esfuerzan en demostrar que la empresa familiar es la mejor garantía de altos rendimientos, de estabilidad social y de adelanto en el proceso de la reforma agraria.

Cosa semejante dicen de la aparcería, que abunda especialmente del centro al norte del país, hasta las estribaciones alpinas. Esta forma tiene una larga tradición y los italianos la ven como natural, pese a que crea una clase ociosa y rentista, pues los productos se reparten por mitad entre el cultivador y el dueño de la tierra. Abundan también otras formas de coparticipación en las llanuras bajas y en la zona de los latifundios.

La finca capitalista es rara en Europa, excepto la península ibérica y el norte de Francia. Aun en

² Medici, *op. cit.*, y consultas personales a varios expertos, entre otros el Prof. Corrado Barberis, del Instituto di Economia Agraria, Roma.

Italia, sólo 20,000 de las 350,000 fincas están manejadas por empresarios capitalistas que se valen exclusivamente de mano de obra asalariada; el 55% son unidades mayores de 20 hectáreas, y su principal concentración se registra en la zona piamentesa. No se conoce el peso de este tipo de empresas agrarias en la vida económica; las dificultades para delimitarlas por su naturaleza y sus proyecciones radican en diferenciar a los cultivadores directos de los que trabajan la tierra como aparceros o copartícipes, así como en diferenciar la empresa burguesa del latifundio.

La reforma y los repartos³

Independientemente de las medidas de reforma agraria, fuerzas espontáneas están en juego desde hace siglos para cambiar la estructura de la tierra. Por una parte, la presión demográfica y el desnivel entre producción y necesidades incide en la pulverización de las fincas, a la cual contribuyen las herencias y las compraventas en el mercado libre; la nueva propiedad se forma con las ya existentes, pues la limitación de los recursos de los campesinos les impide habilitar y colonizar zonas incultas

³ Barbero, G., *Riforma agraria italiana* (Risultati e prospettive), Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milán, 1960.

(por lo demás, ya escasísimas) . Por la otra, la tierra pasa inconteniblemente de no cultivadores a cultivadores activos, a medida que las presiones socio-económicas y políticas actúan sobre el latifundista, el rentista y aun el empresario capitalista.

Es innegable que la reforma agraria ha activado estas fuerzas. Desde 1949, cuando se hizo patente que la medida no podía postergarse ni esterilizarse, los grandes propietarios aceleraron el proceso divisorio, no necesariamente ficticio, entre familias de cultivadores o por vía de arrendamientos y coparticipaciones en términos mejorados para los campesinos. Estas transferencias abundaron más a favor de quienes ya tenían tierra que a favor de los desposeídos.

Hasta ahora la reforma ha sido principalmente un sistema de distribución de propiedad rural y de formación de nuevas empresas de tipo familiar. Su columna vertebral la componen las parcelas (*poderi*) y las cuotas (*quote*); se han otorgado también algunas "asignaciones colectivas" o "proindiviso" para arrozales. Se aspira a que las parcelas sean dotaciones autosuficientes para sostener un nivel de vida normal de una familia media; su dimensión y su potencial productivo varían, porque las medidas "normales" o "medias" dependen de disponibilidad de tierras y número de aspirantes, en términos locales;

objetivo determinante de la asignación es el arraigo de la familia dentro de los programas: la urbanización y el cambio de nivel de vida. La dimensión de la parcela está sujeta a que se encuentre en zonas con proyectos de irrigación, o irrigadas normalmente por fuentes o pozos para cultivos mixtos cerealícolas, pecuarios y frutícolas, o en lugares de secano destinados a trabajos agropastoriles; según esas circunstancias el tamaño oscila entre 3 y 20 hectáreas; excepcionalmente se otorgan 35 a 40 hectáreas.

Las cuotas complementan tierras insuficientes para las posibilidades de trabajo de la familia. La extensión también depende de los factores *in situ*. Las cuotas pueden integrar la economía de personas dedicadas a actividades extra-agrícolas, por ejemplo: artesanos o pescadores que sólo tienen casa; o darse a campesinos desposeídos, solos o con familias pequeñas, que no precisen de una parcela más grande.

Hasta 1958, en aplicación de las leyes Sila y "Stralcio", se habían repartido 46,075 parcelas, con 423,141 hectáreas (media de 9.18 hectáreas por familia), y 110,874 hectáreas en cuotas (media de 2.44 hectáreas), o sea 610,963 hectáreas, con una media de 5.63 hectáreas por unidad. La inclinación de la reforma es obvia a favor de las parcelas.

Queda aún mucha tierra por sistematizar; el cua-

**SUPERFICIE TERRITORIAL Y AGRO-
FORESTAL DE LAS ZONAS
DE REFORMA (i)**

	Superficie agraria y forestal (h.)				Total	
	Superficie Territorial					
	Hectáreas	% (ii)	Montaña	; Colina	Plano	
Total en territorios cubiertos por las leyes Sila y "Stral- cio" (incluso Si- cilia)	8.577,532	40.49	1.692,855	4.742,182	1.706,621	8.141,658
Superficie total del territorio nacional	30.102,340	28.43 (iii)	10.441,840	11.402,336	5.916,283	27.760,459

(i) Fuente: Barberis, *op. cit.*

(ii) Incidencia de los territorios sujetos a reforma sobre la superficie total de la región en la que están comprendidos.

(iii) Porcentual de los territorios afectados por la reforma, sobre el total de la superficie nacional.

dro adjunto da idea de la penetración de la reforma y de la proporción de terrenos para ella señalados.

La reforma ha distribuido la tierra entre cultivadores enfiteutas, arrendatarios, aparceros y braceros, no propietarios o con tierras insuficientes para "la capacidad laborativa de la familia".⁴ También se puede asignar tierras a instituciones legales de huérfanos hijos de campesinos, o destinadas a formación profesional de cultivadores. Exigente es la ley en materia de escogencia de asignatarios, quienes en el momento en que dejen de llenar los requisitos exigibles, pueden ser destituidos por el inspector provincial; hay un período de prueba previo a la asignación definitiva. A todos estos cuidados se debe que sólo el 1.5% de asignatarios provisionales no hayan pasado a definitivos, y que entre estos sólo el 3.1% haya abandonado sus parcelas.

Para distribuir la tierra se da preferencia a los que trabajan en la finca afectada como asalariados, o por contratos a largo plazo como aparceros, copartícipes o arrendatarios, si además han hecho en sus parcelas mejoras substanciales.

Los asignatarios de la reforma proceden de estos grupos: 7.6%, de los pequeños propietarios cul-

⁴ Véase en el capítulo V el sentido que tiene esta norma.

tivadores directos; 40.2% de los arrendatarios, aparceros y copartícipes, y 52.2% de los asalariados.

Tendencias

El régimen de tenencia y distribución de la tierra ha continuado desarrollándose según viejas tendencias. Ni el latifundio ni la propiedad burguesa se amplían; pero en la pequeña propiedad, sobre todo fuera de las zonas de reforma, se han registrado ulteriores fraccionamientos.

En su último período, la reforma se caracteriza por la ampliación de la pequeña propiedad, el reagrupamiento del minifundio y el fraccionamiento del latifundio.

La tendencia a ampliar las asignaciones se ilustra así:

SUPERFICIE MEDIA, EN HECTÁREAS, DE TERRENOS ASIGNADOS POR FAMILIA (i)

Tierras asignadas	1954	1955	1956	1957	1958
Parcelas	8.29	8.38	9.00	9.06	9.18
Cuotas	2.26	2.29	2.46	2.43	2.44
Total	5.35	5.45	5.74	5.80	5.87

(i) Fuente: Datos proporcionados por el Ministerio de Agricultura.

Es frecuente la ampliación espontánea de la tierra por parte del asignatario y con terrenos de diversas procedencias. Dos tercios de la tierra de los parcelarios proceden de la reforma; pero el resto lo han adquirido por otras vías. Entre 1948 y 1959 los cultivadores italianos han comprado 1.000,000 de hectáreas; por lo menos tres cuartas partes de esta superficie ha ido a dar a los campesinos que ya tenían tierras.

El problema que se agudiza en la actualidad es reagrupar la tierra, ya demasiado dividida. Su principal causa, la superpoblación, tiene paliativo cada vez menor en el éxodo rural hacia la ciudad o hacia el extranjero. Los obstáculos a la herencia o a la venta de la tierra están tarados por el arraigadísimo concepto de la propiedad privada; más remotas aún se vislumbran las colectivizaciones, por la misma razón. Hasta ahora las medidas que mejor resultado dan son la cooperativa, el consorcio de propietarios y los contratos de coparticipación en las fincas medianas y grandes que se conservan como unidad con réditos cada vez mayores para los laborantes. En otras palabras, los progresos más apreciables desde el punto de vista social están ocurriendo en el campo de las empresas agrícolas, no en el del régimen de tenencia y distribución de la tierra.

Lo más positivo que el Estado ha podido ha-

cer para evitar la subdivisión es prohibir la venta hasta que los beneficiarios de la reforma hayan pagado en su totalidad el adeudo agrario. Como todavía no han transcurrido treinta años de reforma, no se sabe si al quedar como propietarios absolutos, los campesinos continuarán el proceso inveterado de pulverizar sus heredades. Aunque la derecha en el poder, que es la más progresista, no habla de ello, ningún técnico enterado pone en duda que la próxima generación derivará hacia el socialismo y por ende desaparecerán las cortapisas para limitar el concepto de propiedad o para darle obligatoriamente forma más avanzada de tenencia y explotación .

Es natural que bajo la presión del desarrollo capitalista y del crecimiento demográfico, las grandes fincas estén en pleno proceso de subdivisión entre herederos, compradores, acreedores y, según los términos de las leyes de la reforma agraria, entre sus propios arrendatarios, colonos y asalariados. Algunas de las que aún pueden considerarse como latifundios, procuran transformarse en empresas capitalistas mejorando sus métodos de explotación y suscribiendo contratos de participación de utilidades con los trabajadores. En cierto modo, estas soluciones neutralizan las tendencias disgregadoras, así como el hecho de que la población activa

en agricultura se reduce tanto en sentido absoluto como relativo, pues las nuevas generaciones buscan cabida en las ciudades.

La mejora de los contratos agrarios a favor de los cultivadores directos es una medida típicamente reformista que no cambia las estructuras básicas del agro; tal vez por ello es auspiciada por la derecha: los democristianos, porque su ideal es la distribución de la tierra entre empresas familiares, para cimentar una democracia de propietarios rurales semejante a la de Bélgica y Dinamarca, y los republicanos y buena parte de los liberales, porque están convencidos de que los subsistentes privilegios agrícolas son una negación de la libre empresa.

Rasgos generales de la estructura agraria

La distribución de la tierra en Italia, pues, es patológica. Por un lado, más de su tercera parte está sobrecargada de gente que de ella no puede extraer el sustento familiar, y por la otra, perduran la gran propiedad y el latifundio extensísimo, con el agravante de que el minifundio está cultivado hasta la exasperación y en el latifundio, todavía en parte ocioso, se emplea métodos arcaicos de trabajo. Sólo en España y en Portugal es tan fuerte la propiedad burguesa; en el resto de Europa predo-

mina la propiedad campesina; aun cuando se cumpla en todos sus objetivos la reforma agraria ya en marcha, quedarán en Italia por lo menos 9.000,000 de hectáreas de propiedad de este tipo, con sus lógicos efectos sobre un país superpoblado de agricultores. Aun la tierra de entidades públicas, que se destina a usos cívicos, significa una esterilización de medios de vida en las zonas pobres y de densa población, que es donde más abunda.

Como rasgos generales de la estructura agraria italiana pueden señalarse: el grado de adelanto en los métodos de trabajo y en los sistemas de tenencia de la tierra disminuye casi regularmente de norte a sur; los latifundios coinciden con las zonas de cultivo extensivo de tipo cerealícola-pastoril, y los minifundios con las zonas de cultivo intensivo dotadas de una buena red de infraestructuras; por último, tiende a formarse la propiedad mediana y grande de empresa capitalista, pero es mayor aún el proceso hacia la subdivisión de las fincas, agravando el ya serio problema del minifundio.

El sistema de tenencia y distribución de la tierra en Italia, por lo tanto, puede considerarse atrasado o inadecuado para las necesidades de la población actual y mucho más si se toman en cuenta el crecimiento demográfico y la evolución general de Europa.

CAPÍTULO III

PRODUCCIÓN, RÉDITOS Y SALARIOS AGRÍCOLAS

*Producción*¹

La evolución de la agricultura en el Norte y parte del Centro a lo largo del siglo actual se compendia en el paso de los cultivos cerealícolas (maíz, trigo, arroz) a ordenamientos cerealícolas-zootécnicos con fuerte crianza de ganado. En el Mediodía,

¹ Barbero, G., *op. cit.* Ugolini, P., "La cooperazione di riforma nel comprensorio della Maremma", *Rivista di Economia Agraria*, 1958, pp. 515-18. *Anuario dell'Agricoltura Italiana*, vol. XII, 1958 (1959), ed. Istituto Nazionale di Economia Agraria, Roma; pp. 347-70. Para esta sección y para las demás del capítulo utilicé también datos de *Italia*, 1958, *op. cit.*

en cambio, la tendencia ha sido multiplicar las plantaciones de árboles (huertos de frutales, olivos, vid) y mejorar la técnica triguera.

Este proceso sin duda hubiera seguido su ritmo fatigoso, como lo siguió aun bajo el régimen fascista, que en esta materia no introdujo cambios metodológicos o técnicos de mayor trascendencia. Pero las estructuras agronómicas y la índole de la producción han variado considerablemente desde que se puso en vigor el sistema de reforma agraria. El cuadro siguiente indica el curso de la producción agrícola, pecuaria y forestal durante cuatro años importantes para el objeto de nuestro estudio; puesto que se trata de un período en que la reforma se aplicó en plero y en que rindieron frutos tanto las obras recién realizadas como las que se empezaron durante los cinco años precedentes.

El mayor aumento se registra en el ramo pecuario, debido al incremento de la ganadería intensiva, a la concentración de los animales en establos y a la difusión en el uso de forrajes industriales. Los bajos números en equinos se deben al incremento de la mecanización de los cultivos y de los transportes que elimina animales de tiro, y los de ovinos y caprinos, a la reducción del pastoreo, vieja actividad que va cediendo sitio a otras actividades agrícolas.

ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y FORESTAL (i)

Base 1952-55 = 100

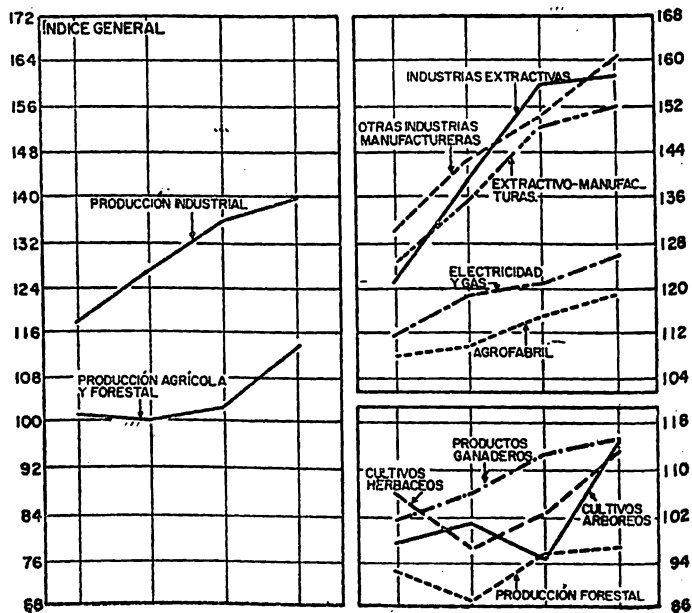
R a m o s	1955	1956	1957	1958
Cultivos	106.9	103.6	105.2	118.3
Herbáceos	109.4	102.5	106.5	118.7
Forrajeros	104.3	103.2	106.9	110.2
Arbóreos	103.7	106.0	101.9	122.1
Ganadería	99.2	103.2	110.5	112.6
Bovinos y bufalinos .	101.8	106.3	113.0	120.0
Ovinos y caprinos ...	92.7	93.6	97.6	96.1
Cuinos	88.2	97.3	115.3	101.3
Equinos	96.5	76.3	50.4	61.0
Otros menores	102.5	104.4	109.2	111.4
Forestales	92.4	87.6	91.5	87.2
Índice general	104.3	103.2	106.3	116.7

(i) Fuente: *Italia, 1958*, Notizie statistiche riassuntive sulle condizioni demografiche, economiche e sociali. Istituto Centrale di Statistica, Roma, 1959, p. 16.

El sensible aumento de los cultivos se debe a la diversificación de las siembras y a las nuevas plantaciones de betarraga; pero especialmente a la multiplicación de los huertos y de otras plantaciones arbóreas. El paso de los cultivos cerealícolas a los cultivos arbóreos es un resultado típico de la

ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN

Base: 1953 = 100



reforma agraria italiana; su simple explicación es el lucro y la mejor irrigación del crédito, que permite no sólo la inversión que tales plantaciones requieren, sino una disponibilidad de fondos de subsistencia familiar en tanto los árboles dan frutos.

Los datos sobre la producción forestal indican una franca tendencia a la baja, porque el incremento en la distribución de la tierra y del cultivo intensivo y mecanizado suaviza la presión que siempre había ejercido el campesinado sobre tal riqueza para satisfacer impostergables necesidades.

Parece que los índices de la producción agrícola se elevan más que los de la población y los del consumo, al menos en proporción que permite la estabilización relativa de los precios.

La superficie asignada por la reforma llega ya a 16% más de la que ocupan las fincas privadas y proporcionalmente, abarca menos tierra ociosa y más extensión productiva que ellas.

La superficie asignada por la reforma se une a la que ya tenían los dueños de tierras insuficientes a quienes se ha dado cuotas, por lo que el total de la tierra sujeta al sistema de reforma asciende a 429,334 hectáreas.

Los dos cuadros siguientes nos permiten comparar la estructura de la producción en las fincas

SUPERFICIE TOTAL Y PRODUCTIVA DE LAS FINCAS EN 1955 (i)

Superficie total	Tara (ii)	Superficie productiva	
		Forestal	Agrícola
Distribuida por la reforma agraria			
370,960	22,896	17,281	389,167
No distribuida por la reforma agraria			
2.265,907	114,753	113,153	2.018,001

(i) Fuente: Barbero, *op. cit.*

(ii) Superficie en erial cultivable.

que poseen los asignatarios con las que poseen los demás cultivadores. Los comentamos así:

a) "La producción bruta vendible de los asignatarios es mayor que la de los cultivadores privados, pese a que éstos tienen mayor capital agrario invertido por hectárea;

b) Entre las fincas pequeñas, la más alta producción la obtienen las menores de 5 hectáreas pertenecientes a cultivadores privados; siguen en importancia las cuotas, o sea las fincas que por una parte operan dentro de los planes de reforma y por la otra, comparten la naturaleza de las fincas pri-

vadas, puesto que los cuotistas ya eran dueños de tierras cuando recibieron las parcelas complementarias. Este alto grado de producción en el minifundio antiguo se debe a la experiencia técnica del campesino y a que sus inversiones fijas ya están en pleno rendimiento; y también a que:

c) Los productores privados disponen de mayor capital que los asignatarios de la reforma; la diferencia mayor se presenta al nivel de la pequeña propiedad;

d) La inversión de capital en tierra es proporcionalmente mayor entre los asignatarios que entre los cultivadores privados, salvo las fincas de éstos que pasan de 20 hectáreas, en cuyo grupo figura la propiedad capitalista. La razón radica en las plusvalías: el Estado vende la tierra a los precios corrientes, cargándole en todo o en parte lo invertido en la mejora integral de la zona. Explicación semejante puede darse al hecho de que la inversión en tierras sea notablemente mayor entre las cuotas que en ninguna otra categoría; además, los cuotistas sólo adquieren parcelas complementarias si son de muy buena calidad potencial;

e) La inversión en obras fijas, en cambio, es mucho más alta entre los cultivadores privados, en especial al nivel de las pequeñas propiedades; en ellas

II. Productores privados, 1954-55 (i)

Producción bruta vendible	Capitales		De los cuales están invertidos en				
	en total.	Tierra %	Inmuebles %	Capital %	%		
148	561	226	40.3	232	41.3	103	18.4
			Fincas hasta de 5 hectáreas				
95	461	228	49.5	175	38.0	58	12.6
			Fincas de 5 a 20 hectáreas				
83	420	218	52.0	131	31.2	71	17.0
			Fincas de más de 20 hectáreas				
			En total (media)				
102	466	223	47.8	167	35.8	76	16.3

(i) Fuente: Barbero, *op. cit.*, En millares de liras por hectárea de superficie productiva.

han vivido o trabajado por generaciones, y todos sus ahorros están representados por dichas obras. La única diferencia a la inversa se observa en el rubro "otras fincas", donde figuran las colonizaciones y las explotaciones cooperativas y consorciales que con especial largueza de recursos ha promovido el sistema de reforma para obtener plenos rendimientos a largo plazo. Es notablemente bajo lo que en obras fijas tienen invertido las cuotas (sólo 20.5% de su capital); pero no hay que olvidar que estas son las parcelas más pequeñas, en las que los frutos deben obtenerse a base de trabajarlas en su totalidad y procurando invertir la mayor parte del capital en implementos no fijos y en materiales fungibles de labor;

f) La inversión en capital agrario es ligeramente mayor entre los productores privados, salvo en las empresas que figuran en el rubro "otras fincas"; por todos conceptos—como dejamos explicado en el punto anterior—, estas fincas parecen mejor dotadas de potencial productivo que las demás, tanto por su capital invertido como por su capital de operación;

g) La producción bruta vendible de las grandes haciendas de manejo capitalista, en paridad con otras condiciones, resulta inferior a la de las em-

presas pequeñas, sean de reforma o de cultivadores independientes, y;

h) Ponderando todos los factores efectivos y potenciales, hay que concluir que las fincas promovidas por el sistema de reforma agraria están produciendo ya el 14.3% más por hectárea que las otras, pese a que disponen de 9% menos de capital invertido en obras fijas y de 9.3% menos de capital agrícola.

El éxito de estos resultados se acrecienta si se recuerda que la producción bruta vendible en las fincas de reforma subió 61.5% entre 1953 y 1958. y de manera constante a un promedio anual del 12.3%.

Tendencias de la producción²

Las tendencias en la producción agropècuaria son:

1. Mayor aumento en las fincas de reforma que en las independientes.
2. Mayor aumento en las pequeñas que en las grandes fincas.
3. Mayor potencial productivo en las fincas

² Barbero, *op. cit.* Medici, *op. cit.*

mediáneas, particularmente en las patrocinadas por la reforma. El lastre de esta tendencia es la mano de obra, que escasea porque los jóvenes desposeídos emigran para acomodarse en las industrias o en actividades terciarias, y los otros agricultores dedican su tiempo cada vez más al trabajo en las nuevas parcelas propias o en las obras promovidas por los organismos de la reforma.

4. El paso del cultivo extensivo al cultivo intensivo es evidente; mas se produce a saltos y no por grados. El procedimiento que se emplea es crear desde el principio en las fincas de reforma las condiciones definitivas y duraderas que van a instaurar el cultivo intensivo. Muchas parcelas se están creando completas, con todos sus medios de producción; en cambio a la mediana propiedad sólo se la dota de estructuras fundamentales indispensables, no sólo porque ya dispone de inversiones, sino porque se calcula que ese tipo de empresa tiene capacidad para ir complementándolas más tarde.

5. Los trabajadores participan poco en el esfuerzo de inversión, a no ser con su trabajo y amortizando puntualmente el valor de la tierra y los créditos recibidos. El mayor peso de la inversión para la producción agrícola recae cada vez más sobre el Estado.

6. Mayor aumento de la producción ganadera, forrajera y arbórea que de la herbácea.

7. Conversión de eriales y de terrenos pobres de cultura forrajera permanente en graneros o arboledas frutales; disminución de cereales y aumento de legumbres de grano, huertos, forrajes y productos industrializables; concentración y aumento de la crianza de ganado mayor (casi la mitad de la carne que se consume es importada; de ahí que exista un sano mercado permanente, como estímulo).

8. Los cultivos hortofrutícolas sólo se inician y se fortalecen en parcelas irrigadas de pequeñas o muy pequeñas dimensiones, que tienden a la cooperativización regional. Los ordenamientos agrozoológicos se canalizan hacia las medianas y las grandes propiedades.

9. Los agricultores evitan los cultivos de necesidades prolongadas, especialmente los que trabajan fuera del sistema de reforma, a causa de su necesidad de obtener pronto utilidades. Esta es una de las fuerzas más negativas para el incremento de los cultivos arbóreos.

10. Conversión de la inveterada producción de consumo familiar y local, en producción exportable, ante el halago del Mercomún europeo, que es-

tabiliza demanda y precios. Creen muchos técnicos que la mayor ventaja de Italia dentro del Mercomún es la exportación de productos agrícolas que necesitan los otros países; esto significa que la economía del campo puede planificarse a largo plazo y en una forma racional y moderna, solucionándose a la vez el problema demográfico y el de la estructura socioeconómica en general. El proceso es lento y difícil, porque la industria y las actividades terciarias cuentan con poderosos grupos y presión para absorber la mayor parte del crédito disponible, y porque la política de autosuficiencia desarrollada por el fascismo origina los defectos estructurales que se traducen en un bajo volumen de productos agrícolas exportables.

II. Por último, se acusa una mayor intervención del Estado en la promoción agrícola, pese a las fuertes corrientes liberales y al prurito de libre cambio que se sostiene particularmente en el campo de las actividades industriales y financieras.

Productividad³

La productividad media en Italia es de 2,300 kilos por hectárea; con todo y ser alta, en Europa

³ Barbero, *op. cit.* Rossi Doria, M., *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizione Agricole, Bolonia, 1948. Dr. Gio-

occidental sólo excede a la de Noruega, Suecia, Yugoslavia, Grecia y la Península Ibérica. Entre 1954 y 1958 el rendimiento del trabajo agrícola alcanzó una tasa media de 3.7% al año.

El más alto grado de producción existe en la zona norte; el problema ahí para que incida en mayor provecho del cultivador es mejorar el sistema de distribución de los productos y eliminar intermediarios. En el sur, en cambio, los costos de producción son exorbitantes y la productividad unitaria del trabajo tiende a asumir el mismo valor que en las zonas menos desarrolladas y más castigadas por el exceso de población. Este fenómeno de unificación al nivel más bajo es típico del subdesarrollo. Por bajar la rentabilidad del costo de producción y los ingresos necesarios para la subsistencia de la familia cultivadora, causa el éxodo rural y multitud de trastornos sociales. La sola alternativa eficaz para elevar a breve plazo la productividad del trabajo hasta grados compatibles con los salarios corrientes, eliminando el estado dual de zonas desarrolladas y no desarrolladas, es un mayor flujo de inversiones agrícolas; tal es la misión de los Organismos regionales del Centro y del Mediodía, incluso Sicilia.

La productividad es mayor en las tierras asig-

vanni Fani, técnico del Ente Maremma, del sistema de reforma agraria: informes directos proporcionados al autor.

nadas por la reforma que en las no afectadas por ella. Aunque en el 55% los réditos del trabajo están en aquellas tierras muy por debajo de los salarios reales, el aumento de la productividad emana de una relación más equilibrada entre los capitales para cultivo intensivo y para cultivo extensivo, y en que de un modo más racional se recurre a capitales cuyo alto costo está compensado por el alto rendimiento de los objetos en que se invierte (abonos, semillas seleccionadas, etc.). En las fincas fuera del sistema de reforma, los casos de alta productividad se deben en buena medida a un mayor éxodo campesino; es decir, a que el rendimiento marginal del trabajo va a dar a menor número de manos.

Réditos agrícolas⁴

Antes de la reforma agraria —y en algunas zonas todavía, a pesar de ella—, en las regiones pobres y subdesarrolladas las familias campesinas obtenían sus principales ingresos no de la agricultura sino de fuentes diversas como prestaciones de trabajo por cuenta de terceros, actividad comercial o

⁴ Barbero, *op. cit.* Medici, *op. cit.* Pischel, G., y Savini, P. "Indagine sul Mezzogiorno continentale", *Mondo Economico*, No. 5, 4/II/1961, ed. Istituto per gli studi di Economia, Milano.

artesanal independiente, subsidios por desocupación. Este fenómeno se explicaba por un gran número de componentes de la familia en edad de trabajar, y por la esclerosis en el monto de la tierra y del capital de operación. Con la reforma han aumentado la actividad de transformación agraria, la compensación de los asignatarios y las fuentes de trabajo directamente relacionadas con el porvenir de la tierra asignada, debido a las obras de mejoramiento zonal que emprende el Estado. El aumento de la demanda de mano de obra pone a los campesinos en mejores condiciones para emplear su tiempo libre al servicio de otros agricultores.

Los réditos agrícolas por persona en edad de trabajar sólo son superiores al salario medio de la zona en el Norte; en el Sur hay una diferencia de 20% a favor de dicho salario. En general, los réditos personales por actividades ajenas a la finca son superiores entre los cultivadores de las tierras de más de 20 hectáreas que entre los campesinos con menos de 5 hectáreas. Y como casi los tres cuartos del total de campesinos disponen de superficies inferiores a 5 hectáreas (con una media de 2.2 hectáreas por finca), el ejercicio de la empresa agrícola propiamente dicha provee poco más de la mitad del rédito familiar, y el rédito *per capita* que

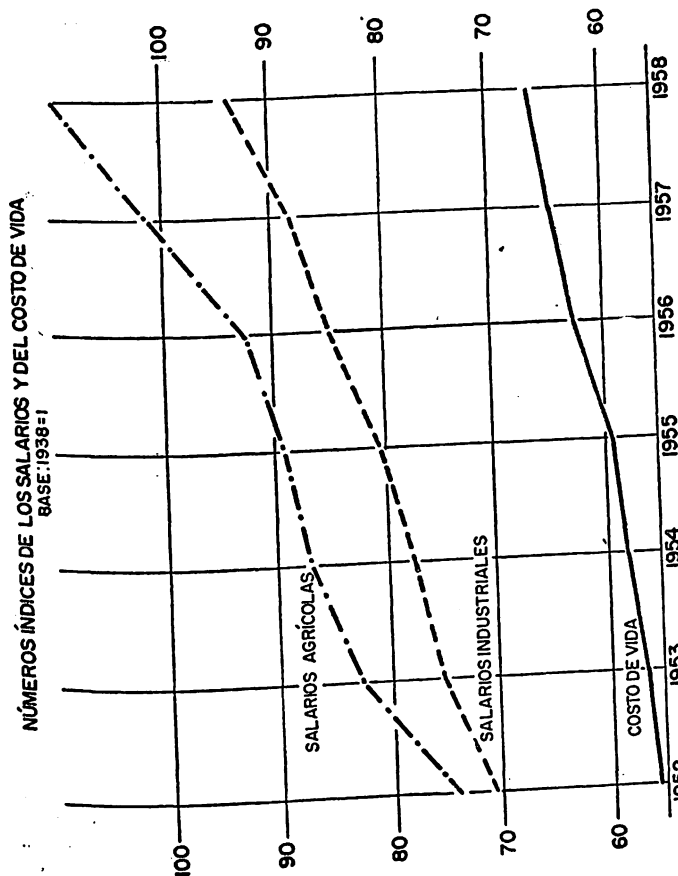
resulta es tal que una vez llenadas las necesidades alimenticias, bien poco queda para otros gastos.

Los réditos *per capita* de los campesinos directamente beneficiados por la reforma agraria ya eran en 1955 levemente más altos que los de los otros cultivadores; pero cerca del 40% de los asignatarios actuales, que equivalen aproximadamente al número de titulares de cuotas (no de parcelas), tienen menos de 5 hectáreas. Sus posibilidades evolutivas son mejores que las de los minifundistas privados; pero faltan aún mucho crédito y asistencia técnica.

Salarios⁵

En todo el país, los salarios agrícolas son menores que los industriales. La diferencia disminuye en el Norte; ésta y otras circunstancias socio-económicas son la causa del flujo de mano de obra desde el Sur, que por cierto disminuye notablemente debido a la acción de la reforma agraria (créditos, nuevas obras de mejora regional, reparto de tierras) y a la saturación de la fuerza de trabajo en las fábricas. En términos generales, los salarios

⁵ Rossi Doria, *op. cit.* Dr. Vittorio de Azarta, director del Comité Nacional de la F.A.O. en Italia: informes directos proporcionados al autor. Dell'Angelo, *op. cit.*, pp. 414-39.



FUENTE: ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, ROMA.

agrícolas mejoran más que los industriales y a razón de 5% al año; pero ésto se reduce a 2%, porque el costo de vida tiene un alza de 3% anual.

Los planificadores de la economía italiana, en colaboración con las autoridades de la reforma, manejan con gran tino los instrumentos a su alcance para elevar el rédito *per capita* y el salario en el campo. Lo consideran ambivalente porque, de un lado, puede mejorar el consumo y el nivel de vida, en particular si se equiparan la productividad del trabajo y la inversión de capital; mas de otro lado, se ve claramente que el alza de salarios es un incentivo para que el empresario trate de substituir la mano de obra por medios mecánicos. Los trabajadores que quedan empleados a pesar de esta última tendencia mejoran su posición contractual, y la productividad sube; pero a su vez se multiplican el número de desocupados, el éxodo y los trastornos sociales en el campo. El agolpamiento de mano de obra en las ciudades y en los centros industriales opera como un factor de baja para los salarios de los obreros, y disgrega a los miembros del proletariado por provocar un choque de intereses entre los dos sectores.

Para que el alza de salarios, réditos agrícolas y niveles de vida tuviesen aspectos exclusivamente positivos, sería preciso que aumentasen en pro-

porción correlativa las fuentes de trabajo y los medios de capital. El pleno empleo sólo puede lograrse si la fuerza de trabajo de la familia agrícola goza de completa libertad para elegir ocupación en la hacienda propia o en la empresa de terceros, tanto en la agricultura como en otras actividades de la producción. Muy lejos de eso se encuentra Italia, por cierto.

Las apreciaciones y valoraciones de estos temas sólo deben tomarse en función de una economía capitalista como la italiana.

CAPÍTULO IV

PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA¹

Antecedentes

En Italia, la conjunción de los factores geográfico y demográfico impusieron tempranamente la necesidad de un ordenamiento racional de la tenen-

¹ Algunos datos del capítulo, tomados de Scardaccione, D., "La cooperazione nella riforma per la valorizzazione e la difesa dei prodotti", *Rassegna Economica*, ed. Banco di Napoli, s. f.; Medici, *op. cit.*, y Barbero, *op. cit.*, Opiniones verbales proporcionadas al autor por el Dr. Mario Bixio, técnico del Ministerio de Agricultura, y por el Prof. Barberis. Los puntos de vista de los campesinos, recogidos por el autor en investigaciones del campo, y los de los sectores de izquierda, en publicaciones oficiales de los partidos y en consultas a diversos técnicos de esos grupos. *Todas las interpretaciones son del autor.*

cia, la distribución y la producción de la tierra. En pleno auge de Roma, el patriciado no se tradujo en el desmesurado latifundismo que detentaron los señores en casi todo el resto de Europa; la dimensión de las posesiones del imperio y el número de gente que en ella trabajaba en beneficio de la metrópoli permitió una relativa democracia en las relaciones productivas del interior. La esclavitud era más bien un ligamen directo entre dueño y esclavo que una dependencia entre siervo de la gleba y señor. La ciudadanía romana era un presupuesto de obligaciones, más principalmente de derechos como la libertad y la seguridad individuales, incluyendo la propiedad y su aprovechamiento.

De modelo han servido hasta nuestros días los sistemas romanos de mejoramiento integral del agro. Se reordenaba el agua para evitar inundaciones y pantanos; luego hubo que reagrupar a la población para situarla en torno a las obras públicas rurales y para cuidar mejor el desarrollo de las comunidades. La colonización, pues, data de más de dos milenios. La vida en común aceleró las urbanizaciones e impuso la urgencia de regimentar más a fondo la producción, los transportes, los mercados. A pesar de la naturaleza individualista del Derecho Romano, el Estado tuvo que tomar cada vez mayor ingerencia en las cuestiones agrarias, substi-

tuyendo parcialmente a la iniciativa privada, que por otra parte, carecía de técnica y de capital para realizar un mejoramiento rural extenso.

No puede decirse, sin embargo, que las leyes de los Gracos o de Sila sean reformas agrarias, porque sólo trataban de impedir la explotación abusiva del trabajador y de sostener los niveles de la producción; por el contrario, *una reforma agraria implica la distribución de la tierra y la incidencia y distribución del rédito agrícola exclusivamente entre los que la trabajan directamente.*

Nada de esto último ocurrió en Roma ni en épocas sucesivas, hasta la segunda guerra mundial. No obstante, el proceso agrario en Italia fue mucho más avanzado que el resto de Europa, por lo menos hasta empezar el siglo XIX. Aun durante los largos siglos del Medievo, el feudalismo peninsular fue muy benigno; primero porque las tradiciones romanas no desaparecieron por completo y buena parte de la población rural conservó sus tierras; segundo, porque los feudos eran pequeños e inestables, a causa de la presión demográfica y de las continuas luchas que libraban entre sí, y tercero, porque a fin de retener a los hombres de servicio, los señores debían darles buenas seguridades de vida para que no se trasladasen a otras posesiones—lo cual ocurría con frecuencia.

El Renacimiento, a pesar de que marcó el auge de los príncipes, introdujo todavía más ideas humanistas en las relaciones de la producción. El objeto de más pingües utilidades no era la explotación del hombre a través de la tierra sino el comercio. Continuó el proceso de división de la tierra hasta que empezó el predominio del papado; muchos latifundios tienen su origen en las viejas familias nobles, pero acaso la mayor parte hayan sido los bienes de la Iglesia y de su propia nobleza.

Al fraccionamiento de la propiedad y a su adscripción a gran número de señoríos regionales —a los cuales daba autosuficiencia y estabilidad económica— puede atribuirse parcialmente el hecho de que Italia haya sido el último país de Europa en constituirse como unidad nacional.

El llamado Resurgimiento fue a la vez una reforma liberal profunda. Entre 1860 y 1885 se liberó a la tierra de todo vínculo, se expropió los bienes eclesiásticos y se repartieron en un enorme número de minifundios de propiedad privada. Pero el latifundio laico aún quedaba en pie y provocó una aguda crisis social que entre 1890 y 1900 inspiró una legislación radical para su fraccionamiento. Como Italia era una monarquía, la nobleza logró defender sus posesiones contra los legisladores de la clase media y contra las presiones de los campesinos.

nos. La pugna entre esta interpretación de las ideas monárquicas y la línea reformista liberal del Resurgimiento estuvo a punto de provocar guerras civiles. Entre 1900 y 1914 los problemas agrarios del Mediodía se vuelven álgidos; entrechocan latifundistas, pequeños terratenientes, desposeídos e intermedarios; toma cuerpo entonces el concepto de que es urgente una reforma, mas rompiendo previamente el tabú de la propiedad absoluta y de los irreductibles derechos individuales que pregonaba el liberalismo; el Estado empieza a intervenir en cuestiones agrarias, imponiendo límites al derecho de propiedad y emprendiendo obras de mejora integral con la colaboración obligatoria de los terratenientes de la zona.

Entre 1917 y 1922 se produce una gran agitación social; bajo la influencia de la revolución soviética, los socialistas (y los anarquistas, que venían actuando desde hacía varias décadas) incrementan su beligerancia en las ciudades, en los centros industriales, abandonando a los campesinos porque los consideraban poco preparados para la lucha social. Gente de presa se dio cuenta de la situación y aprovechando la penuria económica, acaparó, tierras y fortaleció y amplió los latifundios, particularmente en las zonas que como el Sur, estaban lejos de las convulsionadas zonas industriales.



La conciencia antilatifundista se abrió desde 1875, ya no solamente a causa de la presión demográfica y de su influencia nociva para los niveles adecuados de producción, sino en el orden jurídico (no hay que olvidar que Italia es el país del prurito de la juridicidad; no en balde surgió allí el Derecho Romano). Mas dicha conciencia tardó muchos años en verterse en disposiciones legales, porque salvo contadísimas excepciones, el poder ha estado en manos de las clases conexas de los grandes intereses.

El fascismo aprovechó bien ese sentimiento generalizado. No hizo la reforma agraria, por las contradicciones internas de su ideología; pero sentó ya sin lugar a dudas el principio jurídico de que la propiedad no es intocable y debe servir una función social. Ni siquiera los gobiernos de derecha que lo sucedieron han podido destruir en el orden agrario la supremacía del interés general y del Estado como su instrumento.

Entre 1923 y 1938, el régimen fascista construyó importantes infraestructuras y obras de mejoramiento integral en el campo; rompió no pocos latifundios e impuso leyes de transformación agraria que redundaron en un buen nivel de producción; además irrigó crédito y ayuda técnica entre los productores y dio facilidades para la mecanización.

En 1940 estaba en pleno auge la campaña colonizadora, que era un reordenamiento de la población rural en torno a los sistemas de mejoramiento integral. En forma intensiva se llevaba a cabo la colonización de las posesiones africanas, pues Mussolini concebía el imperio creado a expensas de esos pueblos como una puerta abierta para el exceso de población de Italia. Como ocurre con todos los hechos que carecen de lugar dentro de la historia, es imposible decir cuál hubiera sido el desarrollo de la política agraria de los fascistas sin la segunda guerra mundial. Lo que parece evidente es que hasta donde llegó y pese a sus errores, a su falta de profundidad y a que no cambió las estructuras básicas del atraso socioeconómico, tuvo para el país un signo positivo. Es probable que sin las metas que alcanzó, la derecha que ha gobernado a Italia desde 1945 no habría emitido tan pronto los ordenamientos reformistas que contienen las leyes Sila y "Stralcio". *Uno de los acicates inconfesados de la Democracia Cristiana y de los grupos de derecha que a ella se asocian—acaso tan poderoso como el de los partidos de izquierda, que a su vez sienten el mismo impulso— es superar la obra del fascismo.*

La segunda guerra mundial

No obstante que el mayor peso de la defensa militar y económica del Eje en Europa recayó sobre los alemanes, y que las actividades de la producción agrícola se desarrollaron en Italia con relativa normalidad hasta cuando el conflicto estaba muy avanzado, la guerra fue un revulsivo poderoso para la sociedad italiana.

La alianza con Alemania fue siempre impopular, tanto por incompatibilidades ancestrales entre las dos culturas como por la natural aversión latina a los métodos nazis. Pero desde la primera guerra mundial creció entre los italianos el sentimiento antifrancés y especialmente antribritánico, por lo que consideraron política deliberada de reducir al país a potencia de segundo orden. El fascismo convirtió en bandera de reivindicación nacional estos rencores. Pero ni siquiera con todos sus instrumentos de represión consiguió que el pueblo luchara a fondo contra los aliados. Desde antes de la invasión angloyanqui por el sur, el ejército alemán estaba en Italia no como amigo, sino como tropa de ocupación.

Incorporados a las fuerzas armadas, los campesinos jóvenes salieron por primera vez del cerrado ámbito de sus poblados y se percataron de la uni-

dad zonal de los problemas agrarios y de la similitud entre estos problemas y los de otras regiones del país. Esto contribuyó a desarrollar la conciencia de clase y un profundo anhelo de superación del atraso en que vivía el hombre del campo con respecto al de la ciudad. Los obreros, por su parte, revivieron los impulsos de unidad proletaria anteriores a la dictadura, y comprendieron que el futuro de Italia dependía de una coordinación de las reivindicaciones laborales, y del proceso evolutivo coordinado de la industria y la agricultura.

Con sus propios ojos comprobaron los trabajadores, sobre todo los del campo, la deformidad de las estructuras fascistas, cuya demagogia había atribuido características de justicia social a un sistema paternalista que sofocaba la acción directa de las masas, acaparaba para el Estado la parte del león de los réditos del trabajo e impedía un sano movimiento hacia la mejor distribución de los instrumentos de riqueza y de sus frutos.

La clase media fue la que de manera más articulada se dio cuenta de la represión de que era víctima. Todos sus instrumentos de lucha democrático-burguesa estaban liquidados y con el pretexto del imperio, se había desviado la actividad de las clases sociales para buscar el equilibrio socio-económico interno.

El marco de posguerra

La vida política, social y económica de hoy en Italia parte de las bases que le dio la ocupación norteamericana durante el período que siguió inmediatamente a la guerra. Comprendiendo que el país estaba casi maduro para una transformación socialista, y que los instrumentos de los cambios no podían ser otros que el partido Comunista y el partido Socialista de Nenni—el único socialismo occidental que tiene un programa revolucionario—, los norteamericanos fortalecieron con todos los medios a su alcance a las clases medias y a los grupos políticos que las representaban. No resultaba difícil hacer comprender a los vencidos que la reconstrucción de la descalabrada economía nacional era imposible sin dólares y ayuda técnica, y sin una persuasión que indujera a los aliados a aceptar rápidamente a Italia en el mercado internacional. La fórmula para eso era bien sencilla: una democracia burguesa aliada de los Estados Unidos y administrada por una sólida unidad de los partidos menos reaccionarios de la derecha, en torno a un centro de técnicos y amables componedores. Ese centro tenía que apoyarse lógicamente en la Iglesia católica, como único eslabón cohesivo entre los italianos y como titular de la posición anticomunista y antirre-

volucionaria en el mundo entero. Así surgió la "Democracia Cristiana, con la alianza que la mantuvo en el poder sin condiciones hasta fines de 1961 y desde entonces, considerablemente abierta a la cooperación con la izquierda.

Desde 1945 ha habido en Italia una libertad que permite la organización y el funcionamiento de todas las fuerzas políticas y sindicales. Los campesinos pertenecen mayoritariamente a los partidos de izquierda; pero la Democracia Cristiana ha acrecentado el número de sus adeptos entre ellos, especialmente desde que puso en vigor las leyes de reforma agraria. El precio que ha pagado el partido oficial por mantenerse en el poder es consolidar su posición de centro sin dejarse arrastrar por la derecha, y "abrirse" cada vez más a la ideología de la izquierda, sacrificando a muchos de los grandes intereses e imponiendo la reforma agraria aun a riesgo de afectar los latifundios de la Iglesia y de sus colaboradores. Este reformismo hubiera sido imposible desde la posición liberal que era el meollo de la política del gobierno; de aquí que a despecho de todos los eufemismos, los democristianos han incrementado la intervención estatal en las actividades agrícolas. Dicha intervención adopta cuatro formas principales: obligar a los propietarios de tierras a que cooperen en las obras de mejoramiento

integral de las zonas, limitar la propiedad privada a través de la expropiación y los impuestos; estimular las empresas de tipo asociativo, como las cooperativas, y regular aspectos de la producción agrícola como salarios, precios y sistemas distributivos.

Después de sopesar y de asimilar no pocas de las orientaciones que daban los técnicos de diferentes ideologías sobre los problemas agrarios y la manera de resolverlos, el gobierno concretó así las normas de su política: 1) reconocimiento y protección a la propiedad privada; 2) la mejor forma de tenencia y de explotación de la tierra es la empresa familiar pequeña, pero suficiente; 3) distribución inmediata de la tierra ociosa o acaparada por los latifundistas, aun sin esperar a que se completen los planes técnicos de la reforma; 4) regionalización de los problemas agrarios a base de organismos relativamente autónomos, y 5) encauzamiento de los recursos, y en particular del crédito oficial, en mayor grado hacia las necesidades de la agricultura.

El movimiento reformador fue posible por las razones siguientes: cambios profundos en la composición de la clase dirigente, pérdida total o casi total de la función política y económica que desempeñaban los grandes propietarios de tierras; actitud hedonística de las masas campesinas, independien-

temente y a veces por sobre su afiliación política, y actitud conciliadora de los partidos Comunista y Socialista, que al comprender que la única reforma posible era de tipo burgués, adoptaron la política de oponerse a los cambios mientras estaban en proyecto y de reclamarlos como inspirados o forzados por ellos apenas se llevaban a la práctica. Este entrechocar de intereses y de puntos de vista puede resumirse así: la reforma agraria fue aceptada como un mal menor por los terratenientes y los círculos preocupados por mantener el sistema capitalista, y como la máxima conquista *posible* dentro de las circunstancias economicopolíticas, por el campesinado y los sectores de la izquierda.

Las leyes de reforma

Las leyes Sila y "Stralcio", que como veremos en el capítulo siguiente son los cuerpos jurídicos fundamentales de la reforma, se emitieron, según afirman sus exposiciones de motivos y las argumentaciones de los teóricos del gobierno, en relación a tres exigencias que las realidades de posguerra hacían inaplazables.

1) Equilibrar la distribución de la tierra a través de la inmediata expropiación de los latifun-

dios dentro de los límites fijados, y de su sucesiva transmisión a aquellos para quienes por razón de oficio es medio instrumental de trabajo;

2) Liquidar la dispersión de la energía productiva derivada de la carencia de inversiones y de los sistemas extensivos de cultivo, características del latifundio, a través de una obra estatal intensa y concentrada de transformación y de estímulo a la producción; y

3) Promover, por medio de un ordenamiento economicoproductivo más racional y satisfactorio y con la ayuda de la iniciativa privada, un desarrollo orgánico de las zonas donde el latifundio había obstaculizado el progreso social y económico.

Las reacciones contra las leyes fueron típicas de las ideologías en juego. La extrema derecha las señaló como un grave peligro para la economía nacional, porque atentaban contra la propiedad privada, ahuyentaban la inversión del ahorro y del nuevo capital, destruían las unidades productivas e introducían normas de socialización contrarias a las tradiciones agrarias italianas. La izquierda las criticó como medida de remiendo débilmente capitalista y falsamente socializante. No basta, argumentaron los parlamentarios de ese sector, proponerse

destruir el monopolio territorial; hay que establecer, además, formas de tenencia y explotación que superen el minifundio y la explotación al productor, y crear condiciones para que se distribuya el rédito agrícola entre quienes trabajan la tierra.

El intérprete del pensamiento oficial fue Giuseppe Medici, a la sazón Ministro de Agricultura, quien al defender los proyectos de ley en el Parlamento admitió que no era una solución revolucionaria ni tradicional, sino una solución política limitada por las condiciones objetivas y subjetivas del país. Medici explicó que la tabla de indemnizaciones contenida en las leyes traduce a lenguaje aritmético el principio de que la tierra debe ser expropiada por una cuota que aumenta con su tamaño global y disminuye con la intensidad de su producción; así se establece el objetivo de estimular la iniciativa personal y la productividad, no de defender la propiedad ociosa y el sistema de lucro con el trabajo ajeno. La Democracia Cristiana, concluyó el Ministro, adversa el *laissez-faire* de los que quieren conservar sus privilegios, o los latifundios simplemente porque multiplican el proletariado y el descontento que origina la agitación; prefiere, en cambio, la acción responsable e inmediata, la reforma "dolorosa" que

corta lo que debe cortar y concede al campesino con franqueza "la certidumbre de su derecho".²

Últimas tendencias

Las primeras comprobaciones de los resultados prácticos de las leyes de reforma hacia 1955 hicieron patente que todos los sectores se habían equivocado un poco, y que el éxito era modesto e incompleto, pero innegable. A la reducción de la demagogia de tipo político se unió un hecho que iba a tener hondas repercusiones en el proceso de la reforma: la presión de los industriales y de los financieros del Norte. Desde la segunda guerra, la producción manufacturera se elevó a un ritmo vertiginoso que pronto copó al mercado de clase media. Los sectores patronales favorecieron después la política de pleno empleo y de alza de salarios entre los obreros; pero también este nuevo mercado empezó a saturarse. Entonces volvieron los ojos a los campesinos y abogaron por una política de elevación del nivel de vida y de ingresos disponibles. *Una de las más fuertes presiones que recibe*

² Medici, *op. cit.*, y sus discursos en los archivos del Parlamento italiano.

el gobierno para acelerar la reforma agraria, pues, procede del sector moderno de la derecha.

La nueva fase de la reforma se inició en 1958 y tiene las siguientes características:

1) Operación de las nuevas entidades de campesinos, especialmente cooperativas, para las cuales los organismos regionales de la reforma deben modificar la estructura agraria, la dimensión de las parcelas y los tipos de asistencia técnica, económica y social.

2) Adecuación del funcionamiento de los Organismos a un espíritu de servicio público.

3) Reducir la construcción de nuevas obras y activar la terminación y la profundización de las ya comenzadas, de acuerdo con la nueva clase de campesinos surgidos de la reforma.

4) Conseguir el aumento de la producción y la disminución de sus costos.

5) El secreto del éxito de los planes de erogación en todos los órdenes es gastar bien y en calidad suficiente.

6) Incrementar la enseñanza técnica práctica del campesino.

- 7) Incrementar la enseñanza asociativa del campesino (administración, cooperativas, etc.).
 - 8) Equilibrar el costo de la distribución, que en Italia es de los más altos del mundo, a modo de que el beneficio vaya al productor y no al intermediario.
 - 9) Dar mayor eficiencia al crédito rural, tanto para mejoramiento de los inmuebles como para las necesidades propiamente agrícolas.
 - 10) Trasladar atribuciones de los Organismos regionales a las cooperativas, con prudente regularidad e intensidad.
 - 11) Estrechar y hacer más directa la colaboración entre los técnicos de los Organismos y los campesinos.
 - 12) Desarrollar las colonizaciones en su integridad, para formar verdaderas unidades sólidas de población, con todos sus servicios.
- Como puede verse, aun en su última etapa, la reforma agraria italiana es modesta, casi exclusivamente de grado y ajena a las transformaciones profundas de la estructura economicosocial. Podría llegar mucho más lejos, aun cuando no hiciera más que aplicar en su totalidad las leyes en vigor; pero

está lastrada por dos factores: las contradicciones de la clase que la aplica desde el poder, y las contradicciones de los partidos de la izquierda, cuya política en materia del agro es más bien conservadora que revolucionaria.

CAPÍTULO V

LEGISLACIÓN AGRARIA

Las leyes que en Italia se refieren a la cuestión agraria se remontan a la época de los romanos y denotan la preocupación constante por el tema, a la vez que su crónica vigencia.¹ Sólo haremos un resumen de la legislación surgida después de la última guerra mundial.

El origen de toda ella es el artículo 44 de la Constitución que dice: "*Obligaciones y vínculos de*

¹ Probablemente ningún otro país tenga tal cantidad de leyes distintas sobre la cuestión agraria. La única recopilación historicosistemática es la emprendida por el Prof. Giangastone Bollá y el Dr. Carlo Giannattasio, publicada hasta ahora en dos volúmenes de compacto y menudo texto, que suman 2,925 páginas (*Legislazione Agraria Italiana*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1953); los autores elaboran un tercer tomo de cerca de 1,500 páginas.

la propiedad rural privada. Con el fin de conseguir el racional disfrute del suelo y de establecer equitativas relaciones sociales, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad rural privada, fija límites a su extensión, según la región y la zona agraria; promueve e impone el mejoramiento² de la tierra, la transformación del latifundio y la reconstitución de la unidad productiva, y ayuda a la pequeña y a la mediana propiedad. La ley toma providencias a favor de la zona montañosa”.

El artículo usó la palabra vínculos en el sentido de gravamen, para enunciar la limitación del derecho absoluto de propiedad y la sujeción de la tierra a la política nacional de reforma agraria. Cautelosamente enuncia las razones de orden público que apoyan tal política: una de naturaleza técnica (la racional explotación del agro) y otra de naturaleza ética (la equidad en las relaciones sociales). No define el latifundio; pero limita la extensión de la propiedad conforme al criterio científico de variarla de una a otra región. Hace obligatoria la campaña de mejoramiento a sabiendas de

² No es fácil traducir el término “bonifica”; significa saneamiento, valoración, desecación, desagüe de pantanos. En esta obra se halla traducida como “mejoramiento”, porque nos parece que la palabra abarca el mayor número posible de significados de la original.

que la carga casi total recae sobre el Estado. El principio básico de la reforma está enunciado así: transformar el latifundio (el concepto es vago, pero amplísimo), reconstituir la unidad productiva (es decir, ampliar los minifundios y/o concentrarlos en unidades de producción que no pueden ser de otro tipo que cooperativas). Para los legisladores italianos hay que fortalecer como ideales la pequeña y la mediana propiedad; ni siquiera como posibilidad señalan la organización de formas socializadas de tenencia y explotación. El simple enunciado particular de la zona montañosa evidencia que se la considera como lo que es: un caso especial y fuera de la problemática agraria de conjunto. La Constitución nada dice de la propiedad-empresa rural de tipo familiar; tal concepción fue creada y desarrollada más tarde por el gobierno democristiano.

La ley Sila

El 12 de mayo de 1950 se emitió el decreto número 230, llamado ley Sila por referirse al altiplano de ese nombre y a sus territorios circunvecinos. Fue esta la primera ley agraria de la Italia contemporánea, producto de la doctrina y la experiencia de posguerra. Su rasgo más característico es su aplicación regional.

Considera expropiable la tierra susceptible de transformación agraria y superior a 300 hectáreas, aunque la totalidad provenga de parcelas que también se hallen fuera del distrito de reforma; los terrenos pertenecientes a sociedades pueden expropiarse totalmente. El Organismo encargado de la reforma regional puede comprar terrenos, y permutarlos por otros más idóneos para el desarrollo de unidades de campesinos.

La compulsividad no es, sino excepcionalmente, característica de la ley Sila; mucho más amplias son las facultades otorgadas al Organismo, de acuerdo con la mira de que actúe sobre la realidad y los cambios que ésta vaya sufriendo.

En el plazo de un año caducan los contratos de locación que afectan a los terrenos expropiados; los locatarios no reciben más indemnización que el reembolso de sus inversiones legítimas.

Prevé la ley nuevos contratos de locación, pues ésta, con diversas modalidades, es una de las formas usuales de explotación de la tierra en muchas zonas de Italia. Sin embargo, ordena una limpieza previa del medio para que la reforma en conjunto se ajuste a la política planificada.

El valor de la expropiación es el de la declaración fiscal del terreno. El Estado lo paga en bonos al 5%, redimibles en 25 años. Los propietarios que

proyectan emprender obras de mejoramiento "en el residuo que les quedó inafectado pueden obtener pago en efectivo hasta por el valor de dichas obras: 20% al contado y el resto al terminarlas; se deduce en proporción alícuota una parte del costo de los trabajos del mejoramiento regional que corresponde al Estado. La indemnización por terrenos expropiados incluye los derechos de tercero, que se cubren por medio de depósito hecho en el tribunal jurisdiccional. Los planes de valorización del territorio bajo reforma deben ejecutarse en 6 años; el organismo está facultado para emprender todas o parte de las obras de mejoramiento y colonización, y fijar a los propietarios (los nuevos y los antiguos) la fracción que de tales obras les corresponde realizar en sus terrenos.

La valorización del agro por mejoramiento es uno de los objetivos primordiales de la reforma. El Estado sabe que la iniciativa privada carece de recursos y muchas veces de voluntad para llevarla a cabo; por eso estimula la colaboración privada, y hasta la costea, como se ve en los artículos que glosamos.

El Organismo cuenta con un presidente, un consejo de doce miembros y una comisión controladora de cuentas de tres miembros; todos duran tres años en su cargo.

Se otorga *la propiedad* de las parcelas a trabajadores manuales agrícolas, sin tierras o con tierras insuficientes para el empleo de la mano de obra de su familia. Los inspectores agrarios comprueban las calidades y la capacidad profesional del candidato.

Reclamar estos requisitos en los futuros asignatarios es uno de los aciertos de la reforma italiana. Obsérvese que para el otorgamiento de la tierra la ley no atiende a las NECESIDADES de la familia, sino a que OBTENGAN TRABAJO todos sus miembros activos; este objetivo es realista dentro de las circunstancias socioeconómicas de Italia, pero en la teoría y en la práctica puede dejar y deja en pie la pobreza y hasta la indigencia de la familia campesina.

La asignación se hace por contrato de compraventa, con pago de 30 anualidades y reserva de dominio a favor del Organismo hasta la cancelación total. El precio no debe exceder de dos tercios del costo de las mejoras más la indemnización cubierta al dueño expropiado. Los intereses son del 3 y del 5% (*no explica la ley en razón de qué se gradúan*) y no se cargan sobre las dos primeras anualidades. No se admite el pago adelantado de las anualidades previstas en el contrato (*fallamos en nuestro intento de dar explicación a esta norma*).

Hay un período de prueba de tres años, sujeto a condición resolutoria. Mientras no se pague totalmente el precio de la parcela no se puede ceder, arrendar, pignorar ni dar en uso de cualquier forma; tampoco es embargable, sino a favor del Organismo.

La ley no dice en qué consiste la prueba que debe dar el asignatario durante 3 años; se supone que es la de trabajo realizado y la de cumplimiento de sus compromisos con el organismo. En cualquier caso, se advierte la falta de prescripciones taxativas que deben proteger, tanto como obligar, al beneficiario.

Si el asignatario muere antes de haber pagado por entero, lo substituyen sus descendientes directos y a falta de ellos el cónyuge no separado por su culpa; todos deben reunir la calidad y las capacidades exigidas a los asignatarios. En su caso, el terreno vuelve a ser disponibilidad del Organismo y los herederos del asignatario reciben indemnización por las mejoras y los pagos hechos por él.

De esta manera la ley consagra el principio de la herencia; pero a la vez institucionaliza la subdivisión de la parcela, origen del parvifundismo en Italia.

El Organismo debe traspasar los terrenos den-

tro de los tres años de contar con ellos, salvo que, previa autorización gubernativa, los destine a experimentación, asistencia técnica o instrucción profesional.

La experiencia italiana demuestra que por leñidad o por resistencia ideológica contra el desarrollo de la reforma agraria, algunos funcionarios retardan la distribución de la tierra en espera de que vuelva al gobierno un régimen más reaccionario. Esta ley no contempla sanciones; pero se supone que en su caso se aplican las de la legislación común.

El Organismo puede promover concesiones enfitéuticas de propietarios no expropiables, a favor de trabajadores manuales de la tierra.

En Italia existe todavía la enfiteusis, que al igual que la aparcería y la locación perpetúan al grupo rentista, o sea el de propietarios que viven de la tierra sin trabajarla personalmente.

El Organismo establece servicios de asistencia técnica y económica entre los asignatarios; promueve cursos gratuitos de instrucción profesional y actividades o centros de mecánica agraria, así como cooperativas y consorcios obligatorios, a los que gradualmente pasa el manejo de aquellos servicios. La obligación asociativa de los asignatarios dura

20 años y la falta de cumplimiento es causa resolutoria de su contrato.

Este es uno de los aspectos más avanzados de la ley con respecto al medio; responde, en efecto, a la doctrina de que la reforma agraria consiste no sólo en repartir la tierra a los campesinos fortaleciendo las propiedades pequeña y mediana, sino también en impartir asistencia técnica y crediticia, mejorar los sistemas de producción y asociar a los productores en unidades más aptas para la explotación del agro. La falla de la ley Sila—y aun de reformas agrarias más progresistas que se realizan dentro de otros sistemas capitalistas— es que omite una política de mercadeo para la producción agrícola, y por lo tanto, deja en vigor la trama de los intermediarios y la anarquía de los precios.

La reforma se financia con importantes partidas presupuestales durante seis años, con los pagos de los asignatarios por la tierra recibida y por contribuciones anuales de todos los propietarios de la región al costo del programa de mejoras, graduadas según el plan que a propuesta del Organismo aprueba el gobierno. Todas las instituciones de crédito, seguro y asistencia pueden conceder préstamos al Organismo y negociar sus títulos, a despecho de lo que digan sus estatutos; el Organismo está facultado para hipotecar sus bienes en garantía.

La ley "Stralcio"

El 21 de octubre de 1950 se emitió el decreto número 841, llamado ley "Stralcio"³ que extendió a todo el territorio del país la posibilidad de implantar la reforma agraria contemplada para el Sila. Con visos hacia una aplicación a escala nacional, introdujo modificaciones considerables a la ley de base.

Se aplicará la reforma a los territorios susceptibles de transformación agraria, previa delimitación mediante decretos que debían emitirse antes del 30 de junio de 1951. Los Organismos regionales debían crearse dentro de los seis meses siguientes a la emisión de la ley, con el encargo de preparar los planes de trabajo.

Son inafectables los terrenos improductivos y los bosques sujetos al vínculo hidrogeológico; no así los bosques situados en llanuras o en pendientes leves susceptibles de transformación agraria. También son expropiables los terrenos transferidos a descendientes en línea recta a partir del 15 de noviembre de 1949.

³ "Stralcio" no tiene equivalente en la terminología jurídica castellana; significa transacción, resumen, compendio, extracto y en este caso, también conversión de una norma especial en general.

Casi toda la legislación agraria italiana tiene muy en cuenta los problemas puramente agrícolas, especialmente los métodos de explotación racional y los de conservación de suelos y riquezas forestales. Apenas se hizo evidente que el Estado democrático burgués no podía quedar atrás del Estado fascista en lo tocante a reforma agraria y que pondría a marchar un programa avanzado—como se colegía de las disposiciones con que trataba de resolver los problemas indiferibles—, se produjo un amplio movimiento de ocultación de bienes y de subterfugios de los propietarios. El más socorrido de los medios fue la donación y la herencia. De aquí que la ley "Stralcio", retroactivamente, anuló los traspasos, como se ve en el artículo analizado.

Durante los seis años siguientes a la expropiación, los afectados pueden adquirir por actos entre vivos fincas rústicas que sumadas a lo que ya tienen no pasen de 750 hectáreas; los excesos son expropiables.

No se comprende bien la mente del legislador: por una parte fija el límite de la propiedad agraria en 300 hectáreas y por la otra permite que luego se amplíe. Con ello sienta además las bases de un proceso de descapitalización, puesto que los afectados reciben precios de declaración fiscal por lo que se les expropia y pagan precios de mercado por lo

que adquieren. Por otra parte, sólo los grupos económicamente mejor dotados están en condiciones de ampliar sus tierras, y en consecuencia subsiste la clase de los grandes propietarios a pesar de la reforma agraria.

Dos tercios de la tierra afectable se expropia inmediatamente; el resto, llamado tercio residuo, no puede superar 300 hectáreas y es inembargable e intrasferible. Dentro de sesenta días siguientes a la expropiación, el dueño puede solicitar que se le deje el tercio residuo en explotación, con el compromiso de ejecutar en él dentro de dos años y en toda la propiedad dentro de cuatro años, las obras de transformación planificadas por el Organismo. Al terminar la transformación del tercio residuo el propietario retiene la mitad y cede la otra mitad al Organismo, el cual lo indemniza por sus gastos; si no cumple con su compromiso se le expropia el tercio residuo sin indemnización. El propietario elige a los campesinos que pueden instalarse en los terrenos que él transforme, siempre que cuenten con las condiciones de calidad y capacidad previstas por la ley.

El artículo responde a la política oficial de lograr la mayor cooperación posible del sector privado; que como ya vimos, no puede ser otro que el grupo de mayores recursos económicos. El tercio

residuo es un expediente ingenioso. Su grave defecto estriba en que disminuye la posibilidad de que sea la tierra de la mejor calidad la que se otorgue al campesino; porque el propietario nunca se aventuraría a emprender obras de transformación en suelos que no fueran óptimos. Es difícil para cualquier Organismo la disyuntiva de dárselos al campesino para que los trabaje con fondos públicos, o al propietario para que los mejore por su cuenta y los retenga luego por mitad.

Son inafectables las unidades agrícolas que de modo eficiente se dedican al cultivo intensivo, manejadas en forma asociativa con los trabajadores y provistas de "instrumental moderno y centralizado" (*sic*), cuando además reúnen las condiciones siguientes: a) producción media unitaria superior en lo menos 40% a la del mismo cultivo en la zona catastral, durante el último quinquenio; b) carga de trabajo no inferior a 0.3 unidad laborante por hectárea en el último trienio, de acuerdo con la tabla incluida en el reglamento respectivo; c) condiciones económicas y sociales de los campesinos netamente superiores a la media de la zona, con énfasis en la continuidad del trabajo y en la participación de los trabajadores en las utilidades de la producción, y d) que la finca esté cultivada y las casas

de los colonos respondan a las exigencias de la higiene.

En tanto se emite la Ley General de Reforma Agraria es expropiable el exceso sobre 500 hectáreas de terreno de las fincas modelo.

Las expropiaciones se perfeccionan aunque estén pendientes los pagos al propietario.

El adelanto en efectivo pagadero al propietario se eleva a 25% de la indemnización total cuando conforme a un plan aprobado se destine al mejoramiento de la tierra que le quedó.

Normas de operación para el Organismo del Sila

El decreto número 1,629, fecha 31 de diciembre de 1947, ya fijaba normas para la campaña de transformación agraria en el territorio del Sila y quedó en vigor aun después de emitirse la ley regional. Es importante porque en su artículo 4 enumera las obligaciones del Organismo encargado de la reforma, así:

- a) Redactar el plano general de la transformación agroterritorial de la zona del Sila y proponer las obligaciones mínimas de mejoramiento que corresponden al propietario.

b) Realizar por concesión o contrato de obra los trabajos públicos de mejoramiento previstos en el plano general, con preferencia a cualquier otro constructor aspirante.

c) Realizar obras de interés común a varias propiedades o de carácter general, necesarias para la transformación y la colonización.

d) Ayudar técnica y financieramente a los propietarios de terrenos para la ejecución de las obras que a ellos les competen y para el incremento agrícola y zootécnico.

e) Promover y ayudar técnica y financieramente a las cooperativas de campesinos que al tenor de las leyes traten de explotar o exploten directamente los terrenos.

f) Realizar directamente la transformación y el mejoramiento de la tierra que adquiera en propiedad o posesión.

g) Promover y favorecer en la zona la industrialización y el desarrollo del turismo, coordinando y ayudando la iniciativa local y las labores de otros organismos que se proponen tales fines:

h) Realizar en general cuanto sea preciso para facilitar la transformación y la valorización del territorio.

* * *

Tales son las normas básicas para la reforma agraria en Italia. Las demás leyes aplican el procedimiento a otras regiones, sin modificaciones substanciales a las que hemos glosado. Diversos institutos especializados y autoridades en la materia vienen presionando al gobierno para que se emita un solo código agrario que haga desaparecer la inmensa profusión de decretos en vigor y la extravagancia jurídica de generalizar las leyes Sila y "Stralcio" como si fuesen cuerpos substantivos. Señalados economistas, agrónomos y sociólogos están de acuerdo en que el código es indispensable y urgente, siempre que al fijar normas de aplicación general no pretenda unificar el tratamiento de la reforma agraria en todo el país. El mayor obstáculo para la emisión del código es la reticencia de los partidos políticos, temerosos de que no hubiese acuerdo sobre un esquema doctrinal hoy soslayado por la índole ejecutiva y práctica de las actuales leyes de reforma.

Legislación regional

El plan más ambicioso e integrado de mejoramiento rural que se ha concebido en Italia es la "Caja para obras extraordinarias de interés público

en el Mediodía". El decreto de creación fue publicado en septiembre de 1950, para una campaña de diez años, coordinada con los programas de la administración pública.

El plan maestro contempla sistemación de montañas y aguas, irrigación, transformación rural como parte del programa de reforma agraria, red de caminos locales, acueductos y desagües, e instalaciones turísticas. Las obras que debe emprender la Caja son declaradas de utilidad pública y para realizarlas goza del más amplio albedrío. Su financiación está prevista por una extensa trama de aportaciones presupuestales fijas y de medios crediticios y de redescuento.

La Caja está manejada por un Consejo de Administración compuesto por un presidente, dos vicepresidentes y diez expertos; el examen minucioso de las cuentas corresponde a un cuerpo de tres revisores.

Un reglamento especial detalla la aplicación de esta ley.

* * *

El 10 de agosto de 1950 fue emitido un decreto específico de transformación del agro en el norte y el centro del país, sobre normas similares a las

que se establecieron para la transformación del Mediodía. Hoy, casi todo el territorio italiano está dividido en regiones donde se practican el mejoramiento integral y la reforma agraria, con modalidades ajustadas a la realidad local.

* * *

El sistema de reforma agraria se aplica también en forma regional a muchas otras partes de Italia. Puede decirse que quedan muy pocas provincias con problemas agrarios de alguna importancia sin que se les afecte por medio de estas disposiciones.

Las codificaciones más completas son las aplicables a Sicilia y a Cerdeña, las dos grandes islas cuyos caracteres socioeconómicos y ecológicos son muy distintos a los de la península.

Ni siquiera someramente glosamos estos decretos, porque no introducen reforma alguna al texto ni al espíritu de las dos normas fundamentales de reforma: la ley Sila y la ley "Stralcio".

Pequeña propiedad campesina

Está regida principalmente por el decreto número 114, fecha 24 de febrero de 1948.

Para que los interesados puedan gozar de los

beneficios de esta ley es preciso que estén dedicados habitualmente al trabajo manual de la tierra, que no sean propietarios de otras fincas rústicas, que el lote que adquieran por compra o enfiteusis sea idóneo para la formación de la pequeña propiedad campesina y que no hayan vendido otras fincas rústicas en el bienio precedente a la fecha del contrato en que adquieren la parcela por compra o enfiteusis.

Se puede conceder mutuo al adquirente de la parcela, al interés máximo de 3%, cuyo pago puede asumir el Estado.

Los organismos de colonización y los de mejoramiento integral del agro están autorizados para adquirir tierras, y para repartirlas y venderlas en pequeñas propiedades a los cultivadores directos o a sus cooperativas.

Para casi todos los actos de asociación, los pequeños propietarios gozan de exoneraciones de impuestos.

Las autoridades nacionales, provinciales y municipales están autorizadas para vender en licitación privada a los campesinos calificados y a las cooperativas agrícolas bienes rústicos que puedan destinarse a formar pequeñas propiedades.

Las instituciones crediticias pueden constituir sociedades para adquirir, transformar y ceder te-

renos a los cultivadores directos o a sus cooperativas. A tal efecto gozan de algunas exoneraciones fiscales.

El gobierno puede autorizar a los organismos de mejoramiento, a los consorcios de productores y a las sociedades a que se refiere el párrafo anterior, a expropiar los inmuebles obligados a obras de mejoramiento cuando los propietarios no las realicen dentro del plazo legal.

Esta y otras leyes sobre promoción y desarrollo de la pequeña propiedad agraria instituyen una Caja central para la coordinación y la financiación de la campaña a escala nacional.

Otras leyes que afectan al agro

Correlacionadas con la reforma agraria están las cooperativas, que se rigen por la ley de 20 de abril de 1934, reformada varias veces y en particular en diciembre de 1947 en lo tocante a vigilancia e inspección.

Hay que hacer mención de las leyes que rigen los contratos agrarios: locación de tierras, aparcerías en diversas proporciones de coparticipación, colonización privada, servicios, trabajo asalariado, etc. Están diseminadas, modificadas y prorrogadas al través de muchos años y en todas ellas prevalece el criterio civilista del Derecho Privado, excepto las

reformas que les introducen por subrogación...la ley Sila y la ley "Stralcio". El contrato típico de aparcería en Italia es la *mezzadria*, coparticipación generalmente por mitad entre el propietario y el trabajador del campo, tan frecuente y arraigada en las regiones ricas y medianas como en las pobres y deprimidas. Los legisladores de la reforma agraria no han tratado de eliminar por completo esta forma de aparcería, porque la consideran uno de los medios más eficaces para que la tierra esté en plena producción con recursos totales o casi totales de fuentes privadas; en otras palabras, sacrifican el fin social de que la tierra es de quien la trabaja directamente, al fin económico de emplear braceros y de elevar la producción.

También forman parte de la legislación agraria los múltiples decretos sobre expropiación por causa de utilidad pública, impuestos sobre el patrimonio, pequeña propiedad campesina, territorios montañosos y crédito rural.

Por último, muy antigua y variada es la legislación sobre el mejoramiento integral del agro; pero hasta poco después de la primera guerra mundial adopta forma orgánica específicamente referida a suelos y a infraestructuras destinadas a la producción. Tratamos ampliamente de estas leyes en el capítulo VII.

CAPÍTULO VI

ORGANIZACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA¹

Organismos oficiales

La primera disposición de la reforma, o sea la ley Sila, se circunscribió a un territorio de medio

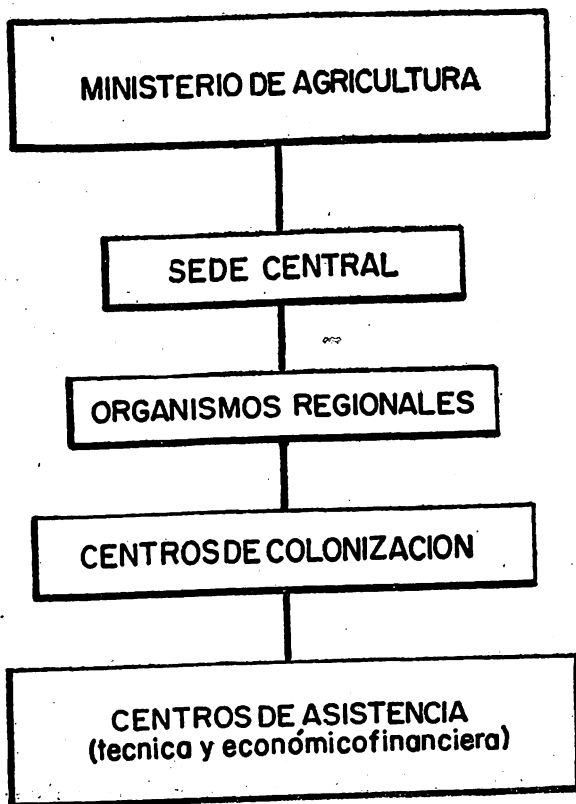
¹ Me sirvieron para documentar este capítulo: Barbero, *op. cit.* Barberis, C., *Teoria e storia della riforma agraria*, Vallecchi Editore, Florencia, 1957, y estudio manuscrito especial sobre el tema. Rossi Doria, *op. cit.*, especialmente sobre los problemas del Mediodía. Pischel y Savini, *op. cit.*, especialmente sobre los problemas del Mediodía. Mazzaferro, L., *Geografia elettorale del Delta Padano*, ed. II Mulino, Bologna, 1956. Consultas personales a los técnicos Bixio, Manieri, Vasari y Fani, de diversas instituciones del sistema de reforma; extensos trabajos de campo realizados por el autor, particularmente en diversos sitios del Mediodía y en la zona central, la Maremma entre otros.

millón de hectáreas; la segunda, la llamada ley "Stralcio", generalizó —como ya vimos— la aplicación de la reforma a todo el territorio nacional, siempre que se delimitase previamente la zona de transformación.

La estructura burocrática de la reforma (véase gráfica adjunta) es una pirámide que tiene como cúspide el Ministerio de Agricultura. Éste maneja los negocios agrarios por medio de una Dirección General para los servicios, y de un Colegio Sindical de tres miembros, para la coordinación de la política y la planificación. Además cuenta con su Dirección General de Mejoramiento y Colonización Agrarios, que se ocupa de la construcción y operación de las infraestructuras de la reforma.

La entidad coordinadora de todas las actividades del sistema es la Sede Central, a través de la que se comunican entre sí y con las dependencias del Ministerio los Organismos Regionales. Éstos gozan de bastante autonomía, especialmente en lo que concierne a plantear y resolver problemas dentro de los planes generales a corto y a largo plazo. Hay siete Organismos Regionales: 1) Emilia y Veneto, con la importantísima colonización del Delta del Po, sede en Bolonia; 2) Lazio y Toscana, con la colonización de la Maremma laziotoscana; sede en Roma; 3) Abruzzos, con la colonización del Fucino;

**ESQUEMA DE ORGANIZACION BUROCRATICA
PARA LA REFORMA AGRARIA**



sede en Avezzano; 4) Campania, con la sección especial llamada Obra Nacional de los Excombatientes (de creación y funcionamiento muy anteriores a la actual reforma); sede en Nápoles; 5) Puglia Lucania y Molise, con sede en Bari; 6) Sila, con sede en Cosenza, y 7) Cerdeña con sede en Cagliari. Todos estos Organismos se fundaron entre 1950 y 1951 y se les ha ido ampliando atribuciones, pero no territorios en que operan. Como organismos especiales están el de Sicilia y la Caja para el Mediodía.

Los Centros de Colonización están encargados de todos los problemas de concentración y alojamiento de campesinos en zonas urbanizadas; algunos organismos regionales manejan más de uno de estos centros, los cuales presuponen una cuidadosa planificación. El Centro de Colonización se divide en repartos campesinos, que comprenden 1,000 hectáreas con 100 parcelarios, cada uno.

Los Centros de Asistencia Técnica y Económico-financiera cubren territorios de 1,000 a 5,000 hectáreas con parcelas y cuotas, y están en contacto directo con los campesinos.

El plan de reforma abarca, hasta ahora, el 29.33% del territorio nacional e involucra 21% de montaña, 58% de colina y 21% de llanura. Dentro de esta circunscripción permanecen inafectables 106



propiedades, con 61,364 hectáreas, por haber sido declaradas "fincas modelo". De las tierras afectables sólo se han dejado de expropiar 39,242 hectáreas. Tampoco se han expropiado otros terrenos, en una extensión de 54,345 hectáreas, por ser bosques o porque ya estaban explotados por cooperativas. En cambio, la suma de tierra acumulada para los repartos por los distintos organismos regionales es de 719,249 hectáreas, de las cuales 633,263 se adquirieron por expropiación y 85,986 por otros medios.

Hasta diciembre de 1958 se había pagado en bonos a 25 años y al 5% de interés anual (que están como valores en el mercado y conservan su precio a la par), al 95.8% de los terratenientes afectados por la expropiación. Los pagos tuvieron como base la declaración fiscal; pero se asumió que los propietarios obtenían una compensación suplementaria con las plusvalías resultantes de la mejora integral y de las nuevas inversiones en la zona.²

Otros órganos de la reforma

Aparte de los bancos nacionales y privados que financian los trabajos agrícolas a corto y a largo

² En Italia no hay una ley reguladora de las plusvalías.

plazo, existen otros órganos privados que influyen en el proceso de la reforma agraria.

Las cooperativas han tenido un gran impulso desde 1945; dentro de la estructura burocrática y técnica de la reforma, su medio de contacto es el nivel de los centros de colonización. La reforma agraria italiana no se comprendería sin el movimiento cooperativo, que es el complemento de la propiedad familiar, la solución para muchos grupos de minifundios y el medio de armonizar de manera provisional dos fuerzas contradictorias: el capitalismo liberal en disolución y el socialismo institucional en emergencia.³

Marcada influencia tiene dentro del proceso de la reforma la Asociación de la Pequeña Propiedad Campesina. Una de sus funciones es regular los negocios de compraventa de tierras entre sus afiliados y los propietarios que no pertenecen al sistema de reforma; estas operaciones han sido frecuentes, en particular en las zonas donde los Organismos regionales no disponen de tierras para repartir, y el Estado coopera a su financiación hasta con tres cuartas partes del precio, que da en préstamo al campesino sin intereses y pagadero en veinticuatro meses. Como es lógico, la Asociación fijó el precio en beneficio del campesino, lo cual neutraliza la ten-

³ Trato las cooperativas en el capítulo X.

dencia al alza de la tierra debida a la aguda demanda, y contribuye a regular el valor de la propiedad rural por zonas.

Así como las cooperativas están formadas casi siempre por pequeños cultivadores, los consorcios de propietarios agrupan a medianos terratenientes dispuestos o constreñidos por las presiones creadas por la reforma, a vender parte de sus fincas. El comprador usual ha sido el Organismo regional, que de esta forma aumenta su dotación para los repartos. También realizan negocios directos los consorcios y la Asociación de la Pequeña Propiedad Campesina; pero como lo señala Rossi Doria refiriéndose especialmente al Mediodía, faltan aún medios expeditos, creados por la iniciativa privada, para que a través de ellos se encuentren los intereses de compradores y vendedores; el sistema de reforma agraria, por otra parte, no contempla una regulación de esta tendencia, que podría activar el mercado de tierras y coadyuvar en buena medida a su mejor y natural distribución.

La Caja para el Mediodía

La más importante de las organizaciones creadas por el sistema de reforma es la Caja para el Mediodía. Su objeto es construir las infraestruc-

turas extraordinarias que permitirán el desarrollo de la zona entera —la más atrasada de la Italia continental—, cuya superficie es de 4.000,000 de hectáreas. Las inversiones estaban substanciadas por gruesas partidas anuales fijas de 138,000.000,000 de liras (unos 690.000,000 de pesos mexicanos al tipo de \$12.50 por dólar), desde 1950 a 1965. Se ordenó que el 77% de estas inversiones fuesen agrícolas y el 38% para mejora integral y sistemación de montañas. Según los proyectos, en 1960 estarían ya irrigadas 360,000 hectáreas, y otras 550,000 transformadas de cultivo extensivo en cultivo intensivo.

La planificación de la gigantesca obra zonal daba por sentado que el gobierno seguiría construyendo normalmente los servicios públicos como ferrocarriles, caminos, aeropuertos, etc., y que la iniciativa privada invertiría y reinvertiría casi todos los recursos necesarios para la transformación capitalista de la agricultura y para el desarrollo industrial conexo.

Pero una cosa fue la meta y otra la realidad. La Caja originó una voluminosa burocracia. Interesados en sus recursos más que en los objetivos precisos de su estatuto, los grupos sociales del Sur empezaron a presionarla para que asumiera por su cuenta una diversidad de construcciones, todas ur-

gentes. El Estado, por su parte, se desentendió de muchas de las edificaciones que le correspondían, pese a que una ley emitida en julio de 1957 lo obligaba a fincar en el Mediodía por medio de sus agencias crediticias, el 40% del total de sus inversiones y el 60% de sus nuevas inversiones.⁴

Desnaturalizando su función, la Caja construyó y pagó multitud de obras ordinarias (acueductos, presas, caminos, escuelas, etc.); sólo el 58.3% de sus fondos fue destinado a la agricultura, y en cambio ha gastado mucho dinero en todo, menos en obras tangibles. El programa de irrigación, que es el Talón de Aquiles del Mediodía, va muy a la zaga, no sólo por falta de financiación, sino por fracasos derivados de errores en la ubicación de presas y canales. La falta de concentración de los planes de desarrollo ha dispersado posibilidades y por lo tanto ha incidido en un lento desarrollo industrial, o mejor dicho del complejo agricolaindustrial en el que tantas esperanzas se cifra como etapa superior indispensable para una profunda reforma agraria tanto de tipo capitalista como de tipo socialista. La iniciativa privada ha tenido que hacer frente a la capitalización, especialmente en la rama industrial, con el consiguiente retardo en el ritmo de trans-

⁴ Esta directiva presupuestal nunca se cumplió.

formación agraria directa.⁵ El costo de las obras ya realizadas por la Caja para el Mediodía es muy elevado, si se pondera con los egresos totales de la entidad. En resumen: a mediados de 1959 sólo estaba terminado el 27.3% de las obras de mejoramiento integral programadas para esa época (o sea después de nueve años de labores), y el grado de adelanto de las demás obras era aún menor.

Sin embargo, el propósito de desarrollo zonal integral en gran escala que sirvió de base a la creación de la Caja para el Mediodía es desde todos los puntos de vista correcto, y por su magnitud sólo se parangona con las grandes concentraciones de esfuerzos de desarrollo en los Estados Unidos y en la Unión Soviética. Casi todos los proyectos son de largo aliento y no pueden rendir plenos frutos sino en conjunción con la iniciativa privada y con otras reformas agrarias que dependen de la política oficial. Los criterios políticos en Italia adolecen de

⁵ Los directivos y las publicaciones oficiales de la "Cassa per il Mezzogiorno" dicen que por cada 100 liras invertidas por la institución en el Mediodía, la iniciativa privada invierte 40 liras. Los sectores industriales con los que corroboré este y otros datos relativos a la gestión de la Caja, empleando acaso procedimientos de evaluación distintos de los oficiales (porque no de otra manera se explica tan grande disparidad en las cifras), dicen que en este campo la proporción es, respectivamente, de uno a diez.

una hibridez que a menudo da resultados negativos: la supervivencia del liberalismo y del espíritu conservador en los partidos de derecha que han gobernado desde 1945, y las tendencias socializantes que ese grupo ha tenido que admitir y adoptar por las presiones de la izquierda y de las necesidades del mundo moderno. Por unos cuantos dirigentes del partido democristiano que han sido capaces de defender como indispensable la intervención del Estado en la promoción de la riqueza y el tutelaje de las masas campesinas para lograr el equilibrio en los niveles de vida, una incontable masa de burócratas, en cuyas manos está la ejecución de la reforma, anteponen su ideología reaccionaria a las directivas del gobierno. La batalla que han dado los propietarios de tierras para frenar la aplicación de la reforma agraria ha sido durísima y se traduce de hecho en un acto de sabotaje: la retracción del capital y el apego a los caducos métodos de trabajo y de explotación del campesinado. A esto se une el poderío de la red de intermediarios, que como es natural, adversan todas las obras que puedan redundar en ventaja única de los productores. Todo ello se agrava con el hecho de que tanto la inversión privada como la intervención estimulante del Estado en el Mediodía —pese a la Caja especializada— han sido claramente menores que en otras

zonas no deprimidas, por ejemplo el centro y el norte del país.

No obstante lo dicho, *la labor de la Caja para el Mediodía ha sido positiva*. Casi todas las críticas adversas a ella dimanaban de una perspectiva que data de su creación: por demagogia política y por falta de análisis de las realidades sobre las que iba a operar, se pregonó con bombos y platillos que alcanzaría resultados descomunales, casi milagrosos. La campaña publicitaria produjo, ciertamente, el efecto de disminuir en el Sur la membrecía de los partidos de izquierda y de ganar adeptos al gobierno entre los campesinos esperanzados con tan rosado porvenir; pero con el correr de los años, restó mérito y efectividad a una labor positivamente cumplida en beneficio de la zona en particular y de la sociedad italiana en general. Si el conservatismo del grupo que gobierna se hubiera puesto en práctica—como en otras cosas—en el momento de enunciar las obras en sus justas proporciones, nadie pondría hoy en duda que la Caja para el Mediodía ha sido uno de los instrumentos más eficaces para la reforma agraria y la superación integral de la mitad más atrasada de Italia.

CAPÍTULO VII

MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL AGRO

*Legislación*¹

Las disposiciones legales sobre mejoramiento del agro como base indispensable para asentar y desarrollar poblaciones rurales y para asegurar la producción, aparecen ya en tiempos del imperio romano. Aprovechando estas y otras experiencias centenarias, desde poco después de la primera guerra mundial empieza a legislarse orgánicamente sobre el servicio público de mejoramiento de suelos y de construcción de infraestructuras destinadas a la producción agrícola.

¹ La legislación sobre mejoramiento integral del agro figura en Bolla, *op. cit.* Sobre el término "mejoramiento", véase nota 2, capítulo V.

El principio quedó establecido en un capítulo del Código Civil, justificando la campaña y limitando el ejercicio de la propiedad por fines higiénicos, demográficos, económicos y sociales en general. En 1923 se dictó la primera ley específica sobre mejoramiento integral, verdadero código de 162 artículos, subrogados después de modificaciones y ampliaciones por otro en 1933. Las leyes posteriores no reformaron los conceptos básicos allí sentados, y se limitan a ampliar el campo de acción y a intensificar la campaña en la práctica.

Establece el decreto número 215, fecha 13 de febrero de 1933, que las obras de mejoramiento integral se disponen en interés público conforme a un plan general de trabajos y de actividades coordinadas, para obtener relevantes ventajas higiénicas, demográficas, económicas o sociales en zonas donde hay lagos, aguas estancadas o pantanos, o terrenos montañosos sin vínculos hidrogeológicos y forestales, o bien terrenos utilizados extensivamente por graves causas de orden físico y social, susceptibles de una radical transformación de orden productivo. También se dispone obras de mejoramiento localizado a una o varias fincas, independientemente del plan integral.

Es de competencia del Estado el mejoramiento

de los distritos que tienen especial importancia para la colonización, por medio de las obras siguientes:

- a) Sistematización forestal e hidroagraria;
- b) Desechación de pantanos y sistematización de lagos;
- c) Consolidación de dunas y de cortinas de árboles;
- d) Introducción de agua potable a las poblaciones rurales;
- e) Sistematización para el mejor aprovechamiento del agua;
- f) Transformación y distribución de energía eléctrica, y
- g) Concentración de minifundios en unidades socioeconómicamente más aptas.

Los propietarios privados tienen la obligación de emprender todas las obras necesarias para el mejoramiento integral.

Clasificado y delimitado el distrito, se redacta un plan general de mejoramiento que contiene el proyecto en máximo de las obras de competencia estatal y las directivas fundamentales para la trans-

formación de la agricultura. Para los distritos de primera categoría se planifica también la colonización.

Se fija el porcentaje que de los gastos corresponde al Estado; la ley no señala mínimo, pero en ningún caso ha bajado del 75%, y en cambio no pocas veces el Estado ha cubierto la totalidad de las obras. El resto lo sufragan las entidades locales, menos la cuota correspondiente a los propietarios en calidad de plusvalías calculadas aproximadamente. Los interesados tienen expeditos recursos contra tales fijaciones.

El Estado realiza las obras de mejoramiento de preferencia por sí mismo; también puede encargárselas por concesión a las asociaciones de propietarios o a las entidades locales. No se permite la subconcesión.

Corresponde a los propietarios la manutención y la operación de las obras que ha construido el Estado, salvo las obras hidráulicas, de navegación y viales que no sean de tipo vecinal. Para estas tres últimas los consorcios de propietarios reciben partidas presupuestales. Las contribuciones de los propietarios se cobran compulsivamente, como los impuestos.

Con el fin de concentrar la tierra en unidades aptas para responder a la promoción del plan de

mejoramiento, se puede dar un solo lote al propietario a cambio de varios separados que posea en la región. La diferencia de valor total no puede pasar del 10% a su favor o en su contra. Se excluyen de la concentración los terrenos que ya constituyen unidad; por ejemplo huertos, lotes sujetos a peligros como inundaciones, y fincas que por su ubicación o tipo de cultivo presentan caracteres especialmente individualizados.

El plano de sistemación no comprende construcción de casas o edificios (se supone que el artículo se refiere al caso de los reagrupamientos de fincas, no al del mejoramiento integral ordinario).

Los derechos reales de terceros pasan como gravámenes a la unidad concentrada; la conservación de las servidumbres depende de las condiciones de la nueva unidad.

Los propietarios pueden transferir al consorcio de mejoramiento la ejecución de las obras que les corresponde llevar a cabo; los gastos son por cuenta de aquéllos y el consorcio puede suplírseles como crédito hasta en el 60%, con garantía hipotecaria.

Se expropiará por el valor de la declaración predial los terrenos donde los propietarios no han ejecutado las obras que les corresponden, dentro del plazo que se les estipuló.

El Estado puede subsidiar hasta con el 38% del

costo las obras de mejoramiento rural que se emprendan con independencia de los planes integrales de zona; también puede financiarlas por medio de créditos.

La ley de 1933 incluía un título especial para la lucha antimalárica que se empeñó como parte de los planes de mejoramiento integral del agro, la cual se considera prácticamente terminada.

Los propietarios a quienes vaya a derivarse beneficios del plan de mejoramiento integral pueden constituir consorcios para la manutención y la operación de las obras, y aun para su construcción, en junta donde sean la mayoría de los presentes y si representan por lo menos la cuarta parte de la superficie del territorio. Para conceder la autorización el gobierno tomará en cuenta que el grupo opositor no implique, por la índole de su actitud, grave riesgo de desintegración social en la zona.

También se forman los consorcios por disposición del gobierno cuando éste comprueba la urgencia de la unidad y la falta de iniciativa de los propietarios para organizarla.

En la misma zona puede haber varios consorcios, coordinados por una unidad de segundo grado, que promueve el gobierno.

Los consorcios son personas jurídicas autorizadas hasta para imponer contribuciones a los propie-

tarios, con destino a la ejecución de las obras de mejoramiento que se les han designado. Operan bajo la supervigilancia del Estado y pueden obtener créditos y emitir títulos para financiar sus labores.

Poco después de la segunda guerra mundial se promulgó una serie de decretos para la constitución, ampliación y substitución de obras de mejoramiento integral en las zonas rurales devastadas. En enero de 1947 se instituyó el Comité Especial para el Mejoramiento Integral del Agro, con misión directiva, coordinadora y consultiva en todo el país.

El mejoramiento y la reforma

El proceso de una reforma agraria comienza indefectiblemente con un estudio del medio físico y demográfico, y continúa con la destrucción del latifundio y el reparto de tierras entre los campesinos. Así lo comprendieron los técnicos italianos, pues el éxito de los programas de transformación depende de dar al que trabaja la tierra la certidumbre jurídica de su derecho.

Sin embargo, como la legislación y los instrumentos de mejoramiento integral del campo eran anteriores a las leyes de reforma (Sila y "Stralcio"), después de la segunda guerra mundial el Estado

tuvo que acoplar la planificación de las nuevas obras con la continuación y el mantenimiento de las ya emprendidas.

Como no podía ser de otro modo, la cuestión previa a la campaña es contar con una disponibilidad suficiente de recursos en una partida global o en partidas escalonadas a lo largo de un plazo cómodo. El sistema de financiación debe prever hasta donde sea posible el alza de costos e inclusive los cambios en el valor de la moneda. El segundo problema es la irrigación de estos recursos a través de una central planificadora y en íntimo contacto con los planes de la reforma.

El Estado eligió el método de las partidas escalonadas, que progresivamente fueron aumentando así:

<u>Años</u>	<u>Porcentajes (i)</u>
1951-52	100
1952-53	212
1953-54	276
1954-55	371

(i) Fuente: Barbero, *op cit.*

Aunque en proporciones menores, continuó el aumento de las partidas hasta 1959; desde entonces tienden a disminuir, principalmente a causa de que

muchas infraestructuras fundamentales ya están construidas y en servicio, y de que los beneficiarios de la reforma agraria ya financian con recursos propios u obtenidos en fuentes crediticias privadas, mayor parte de los costos de las obras que necesitan sus parcelas o su región.

En 1958 el Estado distribuía así los gastos para el mejoramiento integral del agro: 68.7% para transformación integral (sistematización de terrenos, arborización, irrigación, carreteras locales y gastos generales en estas obras), 8.5% para colonización (estructuras básicas de las aldeas, centros de servicio para la comunidad, vías principales, electroductos y acueductos), 17.1% para implementos de labranza (animales de tiro, tractores, maquinaria, abonos, semillas, fumigaciones) y 6.5% para asistencia social, (educación popular, cursos profesionales para campesinos, asistencia técnica y económica).

El Estado tuvo que asumir al principio todos los gastos de desarrollo, incluyendo el crédito rural. Hizo por su cuenta las obras de beneficio directo al agricultor y le vendió con grandes facilidades lo que había menester; esto último lo sigue haciendo, pues es tesis del gobierno que el agricultor adquiera por sí mismo todos sus instrumentos de trabajo, la experiencia y hasta el espíritu de iniciativa para desarrollarse como un productor capi-

talista. Por la misma razón el gobierno no ha favorecido el arrendamiento de maquinaria, para no convertirse en un superpatrono y para que no se afinquen las tendencias "socialistas" en la agricultura.

Más tarde, como ya lo dijimos, las responsabilidades se han ido repartiendo. La iniciativa privada secunda no poco la campaña oficial, tanto para promover inversiones como para aprovechar mejor las que se efectúan con fondos públicos. La Asociación Nacional para Mejoramiento del Agro cuenta con casi cuatrocientos burgos. La colaboración ha servido también para enriquecer y diversificar las formas de ayuda del Estado; éste paga, incluso, intereses a los bancos privados con los que los campesinos se encontraban en mora por calamidades naturales. Tal solución indica a las claras que el verdadero propósito del gobierno es ayudar al agricultor para que se ayude a sí mismo, y traspasar gradualmente la carga del mejoramiento integral del agro a la iniciativa privada.

La colonización absorbe los presupuestos basilares y los esfuerzos más concentrados del gobierno en materia de mejoramiento. Su plan maestro tiene fundamentos políticos, económicos y sociales. Se supone que al concentrarse la población en unidades urbanizadas es más eficaz la acción de la

Iglesia, la escuela, la asistencia social y la politización democrática. Se prevé cuidadosamente la expansión demográfica y comercial de la colonia, así como su desarrollo industrial, comercial y artesanal. Las tareas de la colonización están encomendadas al Estado, a los Organismos regionales semidescentralizados de la reforma y a las grandes instituciones autónomas como la Caja para el Mediodía. En mucho de lo expuesto se puede ver que el procedimiento de la colonización y sus objetivos, aunque a escala de la vida moderna, son similares a los que realizó el imperio español en Iberoamérica.

El gobierno pone empeño en utilizar las colonizaciones como instrumento político a través de sus partidos y grupos de acción. Su control sobre los recursos crediticios y en general sobre los instrumentos para el progreso de la agricultura (semilleros, estaciones de monta, centrales de maquinaria, ayuda técnica, servicios de fertilizantes y fumigaciones, etc.) es un factor *indirecto* para incrementar la membrecía de los partidos oficiales. El centro de reunión por excelencia es el templo católico, cuyos sacerdotes, empeñados en una amplia campaña misionera, influyen en la familia, la niñez, la juventud y los sectores adultos, a través de la escuela y de gestiones directas en las dependencias del Estado a favor de la grey católica. Tanto

el gobierno como el clero han tenido la inteligencia de usar todos estos procedimientos con liberalidad y sin excesiva discriminación, con el objeto de ensanchar el número de sus adeptos entre los sectores sociales independientes o adscritos a otros partidos, inclusive los de la izquierda. Hay una relación casi constante entre el número de votos a favor del oficialismo y el grado de desarrollo de los burgos rurales; la relación tiende a invertirse a favor de la oposición (extrema derecha y extrema izquierda) a medida que surgen establecimientos industriales y cooperativas fuertes en las colonias. Esto puede llegar a constituir una grave contradicción para la reforma agraria creada por la Democracia Cristiana; por una parte la culminación del proceso es amalgamar el desarrollo agrícola con el fabril, y por la otra se ha comprobado que en sus fases avanzadas, el capitalismo fortalece a obreros y campesinos con conciencia de clase y los aproxima para la defensa de sus intereses, no por entero comunes en otras etapas de la evolución socioeconómica. En general, admiten varios técnicos italianos que mientras menos dependen económicamente del gobierno los agricultores asociados o como individuos, más se inclinan a votar por los partidos opositores.

Balace de la campaña

La mayor parte de las fallas de la campaña de mejoramiento integral del agro proviene de que la política sobre la materia no se ha fijado con claridad; esto se debe a la heterogeneidad de criterios y de ideologías entre los técnicos y los políticos del gobierno, a la presión de las necesidades inmediatas que hay que resolver, y a la táctica de mira estrecha que persigue un rédito de votos a base de obras y construcciones espectaculares o cuando menos visibles. Al iniciarse la campaña integral de mejoramiento después de la segunda guerra mundial, el entonces Ministro de Agricultura Giuseppe Medici observó que tal campaña daba demasiada importancia a los medios (calles, presas, edificios) y poco al fin, que es crear "un ordenamiento agrario vital". El mejoramiento debe someterse al imperativo de que las obras estén al servicio de los planes de reforma. "Si sabemos destinar un millón de menos a las presas y aun a las carreteras, y un millón de más a las obras de mejoramiento agrario directo y a las distintas técnicas productivas y económicas de los nuevos campesinos, se habrá dado un gran paso", dijo Medici.²

² Medici, *op. cit.*, p. 120.

Las obras de mejoramiento se han realizado a un ritmo activo que se intensificó a medida que, terminada la fase de la expropiación de los latifundios, la exigencia de proceder a una rápida asignación de la tierra hacía indiferible el aumento de su capacidad productiva. Sin embargo, los planes para el desarrollo infraestructural del agro van bastante retrasados; la irrigación, por ejemplo, es inferior en más de un cuarto a lo programado. La solución de problemas locales con pequeñas obras ha encarecido mucho los costos.

No en todas partes se ha trabajado con la misma velocidad y concentración. En algunas zonas la falta total o casi total de infraestructuras obligó a realizar los servicios fundamentales *antes* que la transformación agraria propiamente dicha. Estas condiciones de atraso, sumadas a la presión de los campesinos desposeídos, forzaron a entregar inmediatamente los terrenos expropiados en arrendamiento o en posesión provisional a cultivadores directos, aunque trabajasen con sistemas irracionales y extensivos, y a ocupar a los asignatarios o aspirantes a la tierra como asalariados en la ejecución de las obras de mejoramiento. El retardo en la producción fue evidente; pero todas las obras adelantaron a la vez y se dio trabajo a quienes por no disponer de parcelas en pleno rendimiento, carecían

de ingresos para satisfacer las necesidades de su familia.

La planificación y la ejecución de las obras son todavía bastante defectuosas, debido a las interferencias entre los distintos organismos de ellas encargados. Acaso el mal de fondo radique en lo apuntado por Medici: la falta de una política estructural y funcional que supedita la campaña de mejoramiento a las necesidades y los fines de la reforma agraria.

En sus diversos grados y clases, las colonizaciones están concebidas como medio de elevación del nivel de vida y de integración del sector campesino; han motorizado vigorosamente, en efecto, la construcción de viviendas, edificios públicos, pozos, acueductos, electroductos, establos y corrales, caminos y hasta pequeños y medianos aeropuertos.

Pese a sus fallas, la obra, pues, es positiva, abarca en conjunto los problemas de subdesarrollo y es una política ambiciosa a largo plazo, con resultados parciales que ya pueden evaluarse.

CAPÍTULO VIII

CAPITAL E INVERSIONES

En este capítulo estudiamos exclusivamente fenómenos orgánicos y funcionales, así como normas de política y tendencias que puedan beneficiar por sus resultados negativos y positivos a la planificación de las reformas agrarias en los países subdesarrollados, y que a la vez nos parecen indispensables para la aprehensión del proceso global de la reforma agraria en Italia. De aquí que omitamos la transcripción de cifras en liras o aun en porcentajes sobre el capital y las inversiones agrícolas en el universo bajo estudio, pues obedecen a relaciones locales y nada significarían en el extranjero. En la bibliografía especial del capítulo, sin embargo, encontrará el investigador especializado las obras donde puede profundizar los temas.

* * *

Aunque por motivos políticos el gobierno juzgó oportuno no expresarlo taxativamente, el proyecto de sus legisladores y ejecutores fue que la reforma asumiera las características de un vasto plan de transformación agraria. Este plan incluía expropiar y sucesivamente distribuir la tierra, corregir los defectos estructurales en la distribución y la tenencia de la propiedad existente y superar todas las deformidades físicas, agronómicas y económico-sociales que habían impedido la completa valorización de los recursos disponibles y la evolución de la sociedad hacia formas de vida más ajustadas al progreso alcanzado en Italia en otros órdenes.

El monto y las fuentes del capital necesario para realizar tan ambicioso proyecto se calcularon a gran escala, en un momento en que los portavoces más progresistas del grupo planificador habían logrado convencer al gobierno y a sus partidos de que urgía canalizar hacia las necesidades de la reforma agraria la mayor cantidad posible de recursos públicos y privados. Como un impulso subyacente en la política de la nueva república, actuaba la conveniencia de superar con creces la obra del fascismo en la zona rural.

El mejor conocimiento de un medio hasta entonces en gran parte supuesto, hizo obvio que los

recursos indispensables eran mucho mayores de lo que se había calculado. Resultaban bajísimo el monto de las inversiones existentes y casi obsoletas buena parte de las instalaciones y maquinarias; aun los implementos de trabajo que se hallaban en buen estado de operación eran insuficientes; débiles, irregulares e irracionalmente fincados eran los capitales fijos (incluso el valor del terreno); escaso y caro el capital de operación. Esto sin tomar en cuenta las grandes infraestructuras, que quedaron a cargo de los organismos de mejoramiento integral del agro.

El problema de encauzar el capital público era menos espinoso que el de encauzar el capital privado, cuya acción disolvente y anárquica había retardado durante siglos la evolución de una sociedad arcaica, que dentro de las normas clásicas del liberalismo nunca había ni habría podido renovarse. Los economistas liberales sostuvieron siempre que para transformarse, la tierra no necesita de crédito, sino de ahorro: vale decir que los recursos de capital existirían cuando ya estuviese formado el capital, y que el proceso sería automático y por lo tanto no requeriría intervención alguna de fuerzas externas.

Dadas sus contradicciones internas, el grupo gubernamental no pudo llegar lejos en las leyes de planificación económica, o sea en las normas de in-

tervencionismo estatal para encauzar la inversión privada en el orden agrícola; para ello actuaba el prurito de no adoptar los métodos fascistas ni los que aconsejaba la oposición de izquierda. Sin embargo, el gobierno puso en práctica medidas y estímulos para lograr indirectamente el mismo objeto, aunque muy incompleto.

Un estudio de las inversiones ya existentes reveló aspectos de gran interés. Se descubrió que mientras más pequeña era la parcela, mayor era la inversión total que en ella había, entre otras razones porque en ese tipo de parcelas vivía el campesino, acosado por la necesidad de sacarle—sin agotar sus posibilidades—el máximo provecho. Las propiedades de mediana extensión invertían más que las otras en preparación de la tierra. La capacidad de ahorro y de inversión a largo plazo era casi nula en las fincas menores de 20 hectáreas; sólo las fincas de 20 hectáreas para arriba permitían la formación de capital y por lo tanto, la posibilidad de contribuir con sus propios medios y de manera substancial a su transformación. Las pequeñas parcelas requerían sobre todo capitales de tipo extensivo (tierras suplementarias, equipo), mientras que las de mayores dimensiones podían utilizar eficazmente capital de tipo intensivo (inmuebles, ganado y otros medios técnicos).

*Comparación entre los
medios rurales italianos¹*

A partir de 1955, o sea después de un quinquenio de experiencias en materia de inversiones conectadas con los planes de transformación agrícola, se pudo hacer un análisis comparativo de resultados entre las zonas de reforma y los medios de agricultores privados. Esta confrontación fue utilísima para establecer si en efecto, la reforma estaba resolviendo los problemas agrarios y superando en éxitos concretos a los propietarios privados.

El importe global de los capitales de que estaban dotadas las fincas de los asignatarios de la reforma era aún inferior por hectárea al de las fincas privadas. Las primeras gastaban más que las segundas en la adquisición de medios productivos, no sólo porque alquilaban máquinas en mayor cantidad, sino porque en general empleaban más abonos, semillas, antiparásitos y otros elementos modernos de trabajo.

El cuadro de la inversión en tierras privadas era clásico; es decir, tal como se presenta en todos

¹ El análisis cuantitativo de los resultados de la inversión de capital agrícola puede estudiarse en Barbero, *op. cit.* Algunos otros datos se consignan en el *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, *op. cit.*

los países donde la estructura agraria está configurada por fincas individuales de varias dimensiones. El valor unitario por hectárea era más alto en las fincas menores de 5 hectáreas y disminuía en razón directa del tamaño de los terrenos. En las zonas de reforma pasaba exactamente lo contrario; debido a la política oficial de desarrollar plenamente fincas medianas capaces de satisfacer las necesidades familiares, y de sostener a las demás (menores en extensión) a niveles que resuelvan problemas inmediatos del campesinado y que están llamadas a aglomerarse en cooperativas dondequiera que las condiciones para ello son propicias.

Investigaciones de campo como las de Barbero, que ya hemos citado, ponen de relieve que el aumento de la productividad del capital es 15% mayor en las fincas bajo el sistema de reforma que en las de los agricultores privados. Esto se debe a que en las primeras los organismos regionales prestan creciente asistencia técnica y auspician el empleo de innovaciones en los métodos de trabajo, lo cual determina una considerable economía por unidad productiva. Además, el asignatario de la reforma participa en muchas actividades asociativas del proceso de la producción y venta de sus artículos, y goza de plena seguridad en la tenencia de su parcela, puesto que se le otorgó ya como inafectable dentro

de las normas de la reforma; esto no ocurre con las fincas privadas si se las considera en bloque, porque todavía hay entre los dueños un exceso de rutina individualista y no pocos tenedores de fincas grandes saben que tarde o temprano serán sujetos a nuevas expropiaciones, lo cual debilita el incentivo para invertir.

Tendencias de la inversión²

A partir de 1956, persisten muchos de los caracteres comprobados en el medio rural durante el quinquenio anterior, y además se acusan las siguientes tendencias en lo tocante a capital e inversiones:

1) En todas las zonas agrícolas y especialmente en las de reforma agraria, se observa correlativamente la disminución de la fuerza de trabajo y el aumento en la formación de capital. Este último fenómeno es causa y efecto del primero; causa, porque ciertas formas de capital (la maquinaria, por ejemplo) son un sustituto constante y activo de la mano de obra, y efecto, porque el alza de los ingresos personales gestada en el aligeramiento de la fuerza de trabajo agrícola, mejora el consumo familiar

² Algunas señaladas por Barberis, *op. cit.*, y Rossi Doria, *op. cit.*

y permite también el aumento racional en el importe de las inversiones en las fincas.

2) Aumento en las ocupaciones no agrícolas por efecto de la notable masa de inversiones hechas por los organismos regionales de la reforma, y aun como reflejo del incremento de los réditos por persona y de alza de la productividad en las fincas que fueron en parte expropiadas.

3) Disminución en la tasa de acumulación de capital, por las medidas y condiciones que han reducido el costo de éste y los riesgos en las operaciones agrícolas, todo lo cual estimula a los empresarios a tomar nuevas iniciativas.

4) Reducción de las dificultades para obtener capital, por la disminución general de la superficie de la propiedad y consecuentemente, de la demanda y el empleo de fuertes sumas en pocas empresas, como inveteradamente ocurría.

5) Reducción de la demanda de capital por unidad de tierra, en particular entre los pequeños propietarios, como consecuencia de que las inversiones ya hechas disminuyan el monto de las nuevas que se van necesitando.

6) La relación entre las inversiones agrarias

y las inversiones brutas globales en todo el país ha permanecido sin cambio.

7) Las inversiones fijas que hace el Estado en agricultura aumentan a un ritmo más lento que las inversiones brutas globales en todo el país, lo cual confirma lo ya dicho en otros capítulos: el gobierno procura resolver problemas inmediatos, aumentar con fines sociopolíticos el capital de operación y realizar obras más o menos espectaculares.

8) Aumento en las partidas que destinan el Ministerio de Agricultura y los grandes Organismos regionales como la Caja para el Mediodía, a fincar en todo o en parte, obras de aprovechamiento inmediato y adeudos a largo plazo de los agricultores.

9) Ligera disminución de los enormes créditos oficiales que obtiene la Confindustria, federación de industriales que ha venido consumiendo la mayor parte de los recursos disponibles en el país. Los agricultores no están federados y no pueden ejercer igual presión; sin embargo, las organizaciones cooperativas y las asociaciones regionales de productores ya empiezan a lograr que se irrigue mejor el capital público a su favor. Por otra parte, los buenos rendimientos de la agricultura y el aval del gobierno a los adeudos de los agricultores a través de los

Organismos regionales de la reforma estimulan al capital privado para tomar el mismo rumbo.

10) Incremento en el número de campesinos técnicamente mejor dotados y preparados, que engruesan las filas de los que se dedican a la profesión agraria. La causa hay que buscarla en la creciente importancia de los capitales disponibles, y en las condiciones que permiten un mejor nivel de vida en muchas zonas rurales.

11) Paradójicamente, como lo señala Rossi Doria, el deseo de apropiación de la tierra por parte de los campesinos (no sólo en Italia, sino en toda Europa) aumenta en la misma proporción que el éxodo de los antiguos propietarios y usuarios de todos los tipos, y en la misma proporción en que disminuye el poder político de los propietarios de la tierra. "La tendencia es saludable y demuestra que la tierra en Italia es cada día más, instrumento de trabajo para un grupo por completo profesional, que de ella pretende extraer exclusivamente los recursos para sostener a su familia en términos decorosos.

12) Es cada vez más notoria la falta de una política integral que elimine la diferencia entre la productividad del trabajo en la industria y en la agricultura; el desnivel se debe en primer término

a la debilidad de la acción para substituir el trabajo con capital en las zonas donde la mano de obra es desproporcionada a los recursos y por lo tanto, nula o bajísima la formación del ahorro. El problema no se ha resuelto, por las contradicciones en la política de racionalizar las fuerza de trabajo, el nivel de los salarios reales en el campo, el de los precios de los productos agrícolas y el costo de adquisición del capital.

13) Los defectos en el movimiento de capital e inversiones proceden principalmente de que el meollo de la política al respecto es buscar un equilibrio de carácter institucional y no de carácter socioeconómico que aprovecharía las tendencias expansivas ya existentes y armonizaría el ritmo del desarrollo donde es necesario, en función de las exigencias propias de cada zona.

CAPÍTULO IX

CRÉDITO RURAL¹

Legislación²

Desde las primeras épocas de la constitución del reino de Italia se comenzó a legislar sobre el crédito rural. Las normas a este respecto han sido mucho más dinámicas y avanzadas que las de la reforma agraria propiamente dicha; por eso la legislación sobre crédito sólo ha tenido que adaptarse a las

¹ En su mayor parte, tomé datos estadísticos relativos al crédito del *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, *op. cit.*, pp. 347-426. Para un análisis de conjunto de la operación del sistema en una zona determinada, me sirvió Ugalini, *op. cit.* Todas las opiniones e interpretaciones son mías, como resultado de trabajos de campo en diversas zonas de Italia.

² Bolla, *op. cit.*, Barbero, *op. cit.*, p. 61.

necesidades que van surgiendo a medida que se transforma el agro.

La ley de 5 de julio de 1928, modificada muy parcialmente por decretos posteriores, es la pauta actual para el ordenamiento del crédito agrario en el país. Trata el capítulo I de las operaciones crediticias en general, que son de dos géneros: de ejercicio y de mejoramiento. Las primeras son la utilización, manipulación y transformación de los productos, y la adquisición de máquinas, implementos de trabajo y ganado. Las segundas son las obras, construcciones y los servicios permanentes, incluso la sistematización de tierras y la adquisición de nuevas tierras para ampliar la propiedad.

Los plazos, las condiciones y la forma de amortización de los créditos dependen del destino que a estos vaya a darse, y se establecieron con el propósito primordial de estimular y facilitar el trabajo del agricultor.

Están cuidadosamente regulados el monto y la forma de hacer efectiva la garantía, así como las penas a los deudores que no apliquen el préstamo al fin para que fue concedido, o que dispongan dolosamente del bien pignorado. En caso de insolvencia del agricultor, las acreedurías de los bancos por préstamos agrícolas figuran en segundo lugar, des-

pués de las que corresponden al Estado por impuestos.

Pueden otorgar crédito rural los Organismos regionales de la reforma agraria, las cajas creadas especialmente con tal objeto, los bancos privados y los institutos y demás entidades autorizados por el gobierno.

Se funda un "Consortio Nacional para el crédito agrario de mejoramiento", con la participación del Estado y de varios bancos e instituciones privados. Este consorcio emite bonos, tanto para promover el ahorro como para multiplicar los recursos crediticios que necesita la transformación integral del campo.

Una de las formas en que el Estado ayuda al agricultor es avalándolo indirectamente para que pueda obtener con mayor facilidad créditos en las instituciones privadas. A este efecto contribuye hasta con el 2.5% de los intereses y garantiza la operación hasta en el 20%. El Estado tiene facultad para contribuir al pago de intereses de créditos destinados a operaciones excepcionalmente ventajosas para la economía general, en la proporción extraordinaria de 2.5% anual y hasta por 25 años.

Las instituciones de crédito están autorizadas a prorrogar el plazo de los préstamos por una sola vez y dentro de seis meses después del vencimiento

del adeudo. También pueden aceptar el pago de los adeudos vencidos, cuando hay garantía suficiente, hasta en cinco anualidades; el Estado contribuye hasta con el 3.15% al pago de los intereses de tales adeudos consolidados. En caso de pérdida total o parcial de las cosechas por causa de fuerza mayor, los bancos, obligatoriamente, concederán prórrogas a los deudores hasta por dos años, y hasta por cinco si se trata de inversiones en ganado o de amortización de inversiones a largo plazo.

La ley de 12 de mayo de 1950 dispone que los organismos de la reforma queden encargados de prestar servicios de asistencia técnica y económico-financiera; tal ordenamiento está concebido en función de las necesidades de los nuevos asignatarios de la reforma, que carecen de medios financieros y de capacidad para aplicar la técnica moderna.

En la misma ley y en la del 9 de julio de 1957 se establece que el precio de venta de los terrenos que adquieran los asignatarios no deben superar los dos tercios de la suma resultante: del costo de las obras de mejoramiento y los dos tercios de la indemnización pagada al dueño del terreno expropiado. De suerte que el costo de la obra de transformación integral de una finca sólo puede imputarse al asignatario hasta en el 41%. El precio de com-

pra de un terreno en los distritos de reforma agraria se puede pagar hasta en treinta años, con intereses máximos de 3.5% al año.

El Estado también ayuda a los agricultores con otras formas de crédito indirecto; por ejemplo vendiéndoles a precios muy bajos y a plazos generosos, árboles de leña, frutales y de conservación de suelos.

Las demás formas de asistencia económico-financiera a los asignatarios de la reforma agraria se pueden sintetizar así:

a) Para superar las dificultades propias del período inicial, en el que la productividad es baja, poco experta la mano de obra e incompleto el rendimiento de las inversiones, el Estado utiliza y remunera los servicios de los asignatarios en los trabajos de transformación rural.

b) Los organismos regionales de la reforma proveen a los asignatarios de capital de ejercicio una vez superada la fase del mejoramiento de las infraestructuras agrarias, o contemporáneamente con ella. La ayuda ha adoptado dos formas: al principio, anticipando créditos refaccionarios en condiciones de favor, reembolsables con las cosechas, y luego, otorgando el crédito bancario con diferimien-

to de la constitución de la garantía y contribuyendo al pago de los intereses.

c) Los Organismos regionales de la reforma han provisto a los nuevos asignatarios de máquinas e implementos de trabajo con tipos especiales de reembolso entre cinco y doce años, ampliando y esmerando a la vez la asistencia técnica.

d) Se ha dado también subsidio y garantía colaterales a las cooperativas formadas por los asignatarios, a fin de robustecer y activar sus funciones.

Tendencias³

El Estado se hizo cargo, directa o indirectamente, de buena parte del crédito rural necesario durante las primeras etapas de la reforma agraria. A medida que aumentaron los sujetos de crédito, la estabilidad en la producción agrícola y la confianza de los inversionistas en ella, la iniciativa privada fue tomando a su cargo creciente número de operaciones. Dos factores jugaron papel directo y preponderante en estos cambios: la garantía parcial

³ Me señalaron parte de las tendencias en el proceso del crédito rural los técnicos ya citados: Vasari, Bixio y Manieri.

que prestaba el Estado a favor de los nuevos agricultores y el altísimo grado de recuperación de los créditos, que ascendió a 92% del crédito anual; el resto lo financian las instituciones privadas en el mercado libre. Para hacer más halagadora la inversión, los intereses sobre los créditos agrícolas, que comenzaron en 3.5%, han subido a 4%.

En todos los órdenes se nota la transferencia del servicio de crédito del Estado a las instituciones privadas, incluso al movimiento cooperativo, que es fuerte y encauza hacia el crédito buena parte de los ahorros de los asociados.

Ya hemos dicho que el Mercado Común de Europa es uno de los motores principales de la actividad productiva en Italia, con cuya producción agrícola actual y futura cuentan los demás países. Esta presión creciente y estimulante, obliga a los organismos de planificación a prever el aumento substancial del crédito agrícola; el programa es vasto y está correlacionado con una integración económica de conjunto en el país.

Balance del sistema crediticio

En los sectores campesinos, especialmente los del Sur, y a través de los portavoces de los partidos de oposición, se percibe la opinión de que el crédito

rural es insuficiente, al menos para superar una etapa de conservación escueta de los niveles productivos, en función del crecimiento demográfico.

El Norte absorbe mayor cantidad de crédito que el Sur, por su mayor desarrollo; pero éste lo tiene más variado y más vasto, en proporción al número y al potencial de las fincas.

Los institutos de economía agraria y los técnicos del gobierno aceptan que el crédito rural debiera ser mayor, considerando el volumen y la intensidad de los factores de atraso que afligían al medio rural cuando empezó la campaña intensiva y armónica de transformación agraria. Pero como prueba de la importancia que ha adquirido el crédito rural y de la conciencia que de su necesidad tiene el gobierno, exhiben las siguientes cifras: entre 1938 y 1958 el crédito total en el país aumentó 145 veces y el crédito rural, 201; en 1958 y con relación al año próximo anterior, el crédito para la producción agrícola aumentó 4.8% y el crédito para mejoras permanentes de las fincas, 12.5%.

Podría decirse que el crédito rural es *bastante* adecuado a las necesidades de la agricultura a un nivel modesto, y que no es ni causa de manifestaciones ostensibles de insatisfacción o de desasosiego social—como en los países iberoamericanos—ni causa principal de la falta de desarrollo agrícola.

Dentro de los muchos límites que le impone su ideología, el gobierno ha tenido el acierto de intervenir tanto en la dirección del crédito como en la dirección de la producción, no a través de normas o de una política consistente, pero sí por medio de una campaña de persuasión y de asistencia "moral" entre los campesinos.

Los aspectos negativos de la política crediticia son:

1) La transferencia del servicio de crédito del Estado a las instituciones privadas tiene la desventaja de supeditar indirectamente la marcha de la reforma agraria a los intereses del capital, y de disminuir la acción pública sobre la planificación integral de la economía del país.

2) Al perder el control del mercado de crédito, el Estado ya no puede desarrollar una eficiente campaña de dirección y de capacitación social que presione al campesino a solicitar y aprovechar dicho crédito de la manera más racional posible. La deuda excesiva es factor deprimente para el campesino, porque desvía su esfuerzo del ritmo y de las exigencias propias de la producción, y le impide planificar sus actividades con estricto apego a la realidad.

3) La disminución de la ingerencia del Esta-

do en las actividades crediticias provoca la creación de una especie de mercado negro al que se dedican inveteradamente prestamistas que sacan de apuros a los agricultores con ventajas usuarias, aunque no se trate de insolvencia—que en Italia, por lo demás, es fenómeno casi siempre urbano—sino de presiones momentáneas debidas al proceso de la producción.

4) La reforma agraria es un proceso muy largo y en manera alguna puede considerarse finiquitado, según está su desarrollo en Italia. De aquí que continúe vigente la conveniencia de tutelar a los campesinos a base de la asistencia crediticia de favor que se les otorgó en las etapas iniciales de la campaña. El Estado compromete todo el éxito de sus planes al desentenderse de este problema y auspiciar una política de mercado libre.

5) Las garantías que exigen las instituciones prestamistas ateniéndose a las normas permisivas de las leyes, obran como factor para evitar la mora; mas son demasiado altas y no tienen en cuenta el crédito personal, la industria del solicitante, la calidad de los planes de trabajo y el potencial productivo de la empresa mejorada por la inversión. Vale decir que tal como están las cosas, el crédito tiende a beneficiar a quienes menos lo necesitan y a

enriquecer a quienes ya están mejor dotados de capital de toda índole.

6) Debido al exceso de trámites y controles, el crédito es demasiado caro en general, y particularmente en las regiones y a los niveles en que más urge.

7) En caso de insolvencia, la garantía se incauta al agricultor, con lo cual se le priva del medio de seguir trabajando, produciendo y obteniendo los recursos para saldar su adeudo.

8) El traspaso a tercero de una finca que fue rematada a un agricultor tiene un triple efecto pernicioso: sembrar inquietud entre los productores de la zona, dañar las buenas relaciones que son indispensables entre ellos y las fuentes crediticias, y obligar indirectamente a la prosecución de una empresa ya comenzada, a una persona que no puede menos que sentir remordimiento al beneficiarse del trabajo ajeno y de sustentar sus propios criterios sobre la forma de desarrollo del negocio.

9) La plena efectividad del crédito, especialmente si se correlaciona con una reforma agraria, sólo puede lograrse por la dirección de la producción; pero tal política está reñida con el fuerte tinte liberal que aún predomina entre los partidos del

gobierno, a pesar de sus esfuerzos por adoptar posiciones progresistas que rivalicen con las de la izquierda.

10) Por último, y no obstante su dinamismo, el sistema crediticio carece de la flexibilidad que exige la gran producción exportable prevista para la demanda del Mercomún, por falta de una política que supedite los intereses de los grupos—la industria, por ejemplo, cuyos instrumentos de presión son poderosísimos para que el crédito se desvíe a su favor— a los intereses nacionales.

CAPÍTULO X

EL MOVIMIENTO COOPERATIVO¹

Fijación de política

El movimiento cooperativo con características modernas surgió en Italia apenas hacia 1950. Lo auspiciaron fervorosamente algunos líderes del gobierno, convencidos de que representaba una sólida evolución del capitalismo agrícola, un instrumento colateral indispensable para la reforma agraria y

¹ Extensísima es la bibliografía sobre la materia. Utilicé solamente algunos trabajos concentrados y recientes que me parecieron de especial interés para el propósito de este libro. Por ejemplo: "La cooperazione di riforma nel comprensorio della Maremma", y "Prospetive e problemi della cooperazione agricola", ambos estudios de Ugolini, P., en pp. 518-81 y 336 y ss., respectivamente, de *Rivista di Economia Agraria*, 1958, *op. cit.*

un mal menor dentro de las corrientes asociativas pregonadas por los grupos de ideas socialistas.

No fue fácil configurar una política definida sobre el sistema. Los estadistas que lo favorecían tuvieron que realizar una tesonera labor de convencimiento al nivel de la jefatura de los partidos oficiales y en particular entre los líderes locales. Adujeron de manera muy documentada la experiencia de otros países capitalistas, la similitud entre las condiciones de la Italia moderna y las del extranjero, y la insignificancia de los cambios que el cooperativismo introduce en las estructuras básicas del agro.

En discursos y obras, el entonces Ministro de Agricultura, Giuseppe Medici, expuso la realidad del problema agronómico en el mundo. Así se enteraron los italianos de que de los 13,000 millones de hectáreas con que cuenta el planeta, sólo 1,000 millones están cultivadas y de ellas, sólo 16 millones —o sea el 1.6%— se encuentran en Italia. El 8% de la tierra del mundo está cultivada, y corresponde en el 60% a cuatro naciones: Estados Unidos,

Dell'Angelo, *op. cit.* Y particularmente Scardaccione, D., "La cooperazione nella riforma per la valorizzazione e la difesa dei prodotti", *op. cit.* El técnico del sistema de reforma en la rama cooperativa Giovanni Fani, me ayudó en la evaluación de funcionamiento y resultados del movimiento cooperativo.

Unión Soviética, India y China. Sobre semejantes bases ni siquiera puede hacerse frente a las necesidades del crecimiento normal de la población; es preciso apelar a métodos más racionales de trabajo y a formas más eficaces de organización de empresas agrícolas.

Para convencer a los liberales renuentes de que el movimiento cooperativo y la promoción de la producción agrícola son imposibles sin el intervencionismo del Estado, el ministro Medici citó el ejemplo de los pequeños países desarrollados y cristianos de Europa, y aun el de los Estados Unidos, donde el gobierno garantiza el precio de los productos del campo y subsidia con frecuencia a los agricultores. El 50% del comercio internacional de Dinamarca lo manejan las cooperativas, y en los países anglosajones, germánicos y escandinavos el movimiento cooperativista en el orden agrícola es mucho más importante que la actividad privada. Italia, concluía Medici, no es el país segregado y privilegiado que nos han hecho creer la ignorancia y la soberbia nacionalista, sino una de las zonas más rezagadas de Europa, principalmente por el egoísmo y el estéril individualismo de los productores del campo.

Otros partidarios del movimiento señalaban que las cooperativas son indispensables para elimi-

nar a los intermediarios, que retienen la mayor parte de la ganancia, y para superar las limitaciones financieras y técnicas de las pequeñas empresas frente al poder de absorción de las grandes.

Los técnicos del gobierno se dividieron por sus ideas. Todos convenían en que el movimiento era una modalidad marginal y ocasional de la economía, que el gobierno estaba proponiendo con fines políticos; mas para unos la cooperativa se acercaba a la colectivización y por lo tanto, al comunismo, y para otros impedía tanto la colectivización donde era procedente, como otras formas evolucionadas de empresa, y por lo tanto obstaculizaba el progreso.

Contra el desarrollo de un sistema organizado se alzaba el hecho de que en Italia el cooperativismo había sido esporádico y espontáneo, reducido al fin de transformar productos a escala muy reducida (artesanías, vino, aceite de oliva). Existía también el antecedente de las cajas comunes para crédito, las mutualidades para ventas en abonos y provisión de servicios de maquinaria, y algunas lecherías y oleificios. Pero el agricultor rechazaba la cooperativa básica de producción, porque temía que afectase la tenencia de la tierra y la plena libertad para cultivarla.

Quizá sin el instrumento teórico y práctico que ponía en manos del gobierno el sistema de la re-

forma agraria, el movimiento cooperativo habría sido nulo o demasiado lento. Pero una vez reconocido o tolerado el poder intervencionista y directivo del Estado en las actividades económicas y sociales, se pudo sentar el principio de la obligatoriedad de la cooperativa para los asignatarios de la reforma y aun para los propietarios privados que recibían directamente los beneficios de la campaña de mejoramiento integral del agro.

Por último, el hecho de que los sectores de izquierda atacasen a las cooperativas, acabó por convencer a los dirigentes de los partidos oficiales de que algo bueno deberían tener para la consolidación del sistema capitalista.

Legislación²

La ley que creó el Instituto Nacional de la Cooperación en 1934 fue derogada en 1946. El 14 de diciembre del año siguiente se legisló de nuevo sobre las cualidades que deben reunir los cooperativistas, la distribución de las secciones, el régimen fiscal, la vigilancia e inspección de las entidades y la organización y el funcionamiento de la Asociación Nacional de Cooperativas.

² Bolla, *op. cit.*; Barberis, *op. cit.*

La ley Sila (12 de mayo de 1950) ordena la constitución de cooperativas por zonas homogéneas de colonización, con el objeto de garantizar mejor la asistencia técnica y economicofinanciera a las empresas creadas por el sistema de reforma agraria. La ley de 9 de julio de 1957 obliga a los cultivadores directos que operan dentro de las zonas de reforma, a asociarse a las cooperativas, y les extiende los beneficios de la asistencia técnica; aunque nada dice de la asistencia economicofinanciera, se supone que los propietarios privados gozan de ella por el hecho de cooperativizarse.

Las funciones de las cooperativas creadas por la ley Sila son:

a) Consolidar una dimensión más conveniente y productiva de la parcela a través de la asociación de las pequeñas empresas campesinas, capaz de lograr las ventajas de los grandes complejos de fincas, especialmente en lo que respecta a la obtención de medios técnicos y financieros y al aprovechamiento de servicios (uso de maquinaria e implementos modernos de trabajo, mercadeo directo de productos, etc.).

b) Adoptar un ordenamiento más eficaz de la producción, coordinándola con la posibilidad de un mercado remunerativo de los productos que tienen demanda más general y estable.

c) Ordenar los servicios para el incremento del cultivo intensivo, especialmente de los hortalizas de elevado precio, y de los productos en todos los mercados, tanto los locales como los más lejanos.

d) Graduar la salida de los productos al mercado en función directa de las ocasiones más propicias.

e) Preparar las condiciones básicas para industrializar tanto la producción agrícola como su transformación. Y

f) Ampliar los mercados a través de la buena preparación, elaboración y presentación de los artículos, con el fin de hacerlos más deseables, durables y capaces de resistir largos transportes y períodos de conservación.

Magnitud del movimiento³

No cabe duda que la pulverización de la propiedad y el esfuerzo individual de los agricultores estaban más que sobrepasados por el empleo de técnicas modernas y asociativas en otras ramas de la

³ Algunos datos en Barbero, *op. cit.* La mayoría en Scardaccione, *op. cit.*

economía, y que la presión del consumo aumentaba más rápidamente que la producción de alimentos. Todo esto creaba condiciones particularmente favorables a la reforma agraria, y de preferencia a modalidades más rentables de organización de empresas.

Por eso la respuesta al fomento cooperativo fue tan extensa. En 1952 había 31 cooperativas. En 1958 el número ascendió a 676, con 66,000 agricultores asociados y trabajos que interesaban una superficie de 700,000 hectáreas; una cuarta parte de la producción bruta se vendió a través de las cooperativas.

Sesenta de ellas se dedicaban a la transformación de productos agrícolas; 49 estaban especializadas en algunos de los procesos de la producción y 168 eran ganaderas. Funcionaban también 11 consorcios, ó sea organizaciones de segundo grado. Toda esta red se fundió en la Federación Nacional de Cooperativas, que incluye a las mutualidades de seguros para ganado.

Las actividades industriales del cooperativismo iban muy atrás de los programas prefijados; sólo en algunas ramas como el azúcar hubo adelantos considerables. En cambio alcanzaban firme desarrollo las cooperativas de servicios, cuya misión es organizar trabajos mecánicos de preparación de terrenos y levantamiento de cosechas con máquinas manejadas

directamente o rentadas a tractoristas locales; adquirir aperos, semillas y fungicidas e impartirlos a bajos costos, y vender colectivamente los productos.

Tendencias

1) Al principio, el gobierno dirigía casi totalmente las cooperativas a través de sus diversos organismos especializados; ahora su política es fomentar entre los beneficiarios mayor sentido de responsabilidad para que cuanto antes asuman por completo la dirección de sus centros.

2) Las cooperativas se hacen cargo, cada día en mayor escala, de los servicios que hasta 1956 manejaban casi exclusivamente las agencias de la reforma agraria; mas procuran no asumir demasiadas actividades a la vez. Por ejemplo, con frecuencia organizan tiendas o almacenes; pero se los dan en administración a los particulares.

3) Énfasis en la organización y funcionamiento de cooperativas especializadas y de consorcios entre ellas, con abandono de la tendencia hacia las cooperativas de tipo general. La causa de este cambio es que las últimas dieron balances poco remunerativos para los asociados y exigen una experiencia y una

capacidad técnica superiores a las de los campesinos italianos.

4) Los Organismos regionales están incrementando sus prestaciones a las cooperativas y a sus consorcios, para que se conviertan en proveedoras más amplias de crédito y de maquinarias y aperos.

5) El cerco que formaban los intermediarios contra los productores está prácticamente roto en el Norte; pero aún constituye una lacra en el Sur, a causa de la poca autonomía económica de los campesinos y de su débil sentido de cooperación. Muchos agricultores sureños se quejan de que las viejas redes de intermediarios se entienden políticamente con los partidos del gobierno y los dirigentes de algunas cooperativas son instrumento de dichas redes.

6) Adquiere cada vez más importancia el proceso distributivo con respecto al productivo, a medida que se hace patente la tendencia general del mundo moderno: es más fácil producir que vender. Una de las preocupaciones centrales del movimiento es mejorar el producto y extender la propaganda para que se eleve el gusto por la calidad, que antes interesaba poco a los consumidores italianos. De esta suerte se busca la equiparación entre el nivel del mercado interno y el del Mercomún europeo.

7) El Estado evita meticulosamente que la reforma agraria y sus distintos organismos y empresas se transformen en cargas fiscales, de acuerdo con el principio de que dicha reforma es un sistema de transformación rentable y de elevación del nivel de vida sobre bases económicas, y no una campaña de beneficencia. De ahí que se obligue a las cooperativas que no son sanas a disolverse o a fundirse con otras.

8) Las cooperativas también operan según los mismos principios. Asumen las pérdidas por maquinaria e implementos comprados a los organismos oficiales, porque tal es la base comercial del crédito; pero le cobran la cuenta al campesino responsable.

Balance del cooperativismo

Aspectos negativos:

a) Las cooperativas de producción han fracasado en muchas partes del país; sus éxitos en las zonas de más alto desarrollo socioeconómico son modestos, y excepcionales los casos de éxito completo.⁴

⁴ La buena y firme marcha de las cooperativas de producción depende del grado en que las actividades agrícolas están sometidas a dirección y planificación a través del Estado o de la autogestión de los agricultores. Por tal motivo dichas orga-

El gobierno demuestra particular interés en difundir estos resultados, para desanimar la empresa cooperativa de producción, que a su juicio deriva hacia el colectivismo.

b) Los principales defectos del sistema son organizativos y políticos. Muchos asociados se quejan de un exceso de influencia del gobierno en las cooperativas; otros dicen que el clero las maneja para fines proselitistas. No pocos de los dirigentes iniciales se vuelven líderes y hasta patronos. Hay también frecuentes casos de nepotismo y colusiones para distribuir los recursos comunes en ventaja de unos cuantos.

c) Las dotaciones mecánicas de las cooperativas son todavía demasiado pobres para una eficaz transformación de la agricultura.

d) "El incremento de la mecanización ha sido casi paralelo al desarrollo de las cooperativas de servicio; pero los costos no han descendido porque es dura la competencia de los servicios mecánicos privados, bajo el salario de los trabajadores manuales y defectuosa la organización técnica. Como elemento de inflación de los costos actúan los precios

nizaciones sólo alcanzan plenos frutos bajo los regímenes socialistas (como Yugoslavia) o fuertemente influidos por la ideología socialista.

excesivos que se hacían pagar antes del movimiento cooperativista los que prestaban esos servicios o los arrendadores de maquinaria.

e) Los métodos para adquirir artículos industriales necesarios para la producción agrícola son poco eficaces, no sólo por falta de una buena organización comercial de las cooperativas y de sus consorcios, sino por las agresivas técnicas modernas de los fabricantes, y porque nada o poco ha hecho el Estado para contribuir al abaratamiento en beneficio de los agricultores.

f) El exceso de esquematismo en la planificación del movimiento y el descuido en el cálculo de las reacciones psicológicas y sociales de los campesinos, dificultan a las cooperativas asumir o no determinadas funciones capaces de mejorar de una manera profunda las relaciones de la producción.

g) El paso de la cooperativa dirigida a la cooperativa libre es muy lento, no por falta de voluntad o de propósito político del gobierno, sino por defecto en la capacidad de los asociados. La escasa participación de la masa de afiliados en la acción del grupo se debe a que el gobierno trabaja con cuadros directivos que desde un principio seleccionó sin cabal conocimiento del medio y a veces con miras políticas.

Aspectos positivos:

- a) La actividad comercial va muy bien. El almacenamiento de los productos (granos, en particular) y su atinada irrigación en el mercado, han servido para mejorar los precios. En igual ventaja redundan la homogeneización y la mejor presentación de los productos.
- b) Al aumentar notablemente el proceso de transformación en manos de los productores, ha mejorado la calidad y disminuido la adulteración que venían realizando ciertos industriales. Los ejemplos más elocuentes de este proceso son el aceite y el vino.
- c) Las cooperativas han hecho viables nuevas formas y clases de producción, aumento y estabilidad de precios, amortiguación del hambre de tierras por el mejor uso de las existentes y bajas en el valor de la tierra por contraposición al alza en el valor de otros factores de la producción. Esto último es todo un cambio de mentalidad propia de los países desarrollados.
- d) Las cooperativas representan ya el centro coordinador de la formación de un ambiente humano y económico, y el elemento decisivo para la introducción de modernas técnicas productivas.

e) Aparte de los resultados prácticos que pueden comprobarse en los niveles de producción y del rédito, la mejor consecuencia del movimiento cooperativo es haber logrado interesar a muchísimos agricultores que trabajaban con actitudes y métodos artesanales, y haber conquistado al sistema asociativo el favor de muchos técnicos y políticos que creyeron que la única alternativa contra el fascismo era la vuelta a un liberalismo a ultranza.

CAPÍTULO XI

EL CAMBIO TECNOLÓGICO

Formación de política

La guerra fue desastrosa para el progreso tecnológico de Italia. Los 30,000 tractores con que contaba el país fueron decayendo por exceso de uso y falta de refacciones. La agricultura sólo estaba relativamente mecanizada en parte del Centro y en el Norte, especialmente en el valle del Po. Abortó la iniciación del movimiento en el Sur, o sea donde más se necesitaba. El nuevo gobierno se encontró con que todo estaba por hacerse, y de manera inaplazable, porque sin cambio técnico la reforma agraria se reduciría a una mera distribución de la tierra.

Fueron justamente los estudiosos del problema del Mediodía quienes contribuyeron a formar el cri-

terio moderno que se puso en práctica en todo el país para evolucionar la técnica agrícola. Por progreso tecnológico en sentido lato, expresó Rossi Doria: "debemos entender toda innovación (que si es extrínseca no sólo debe introducir un nuevo factor productivo sino, simplemente, variar el modo de empleo de un viejo factor) que independientemente de los factores no controlables por el hombre, dé lugar a un más alto volumen de productos con la misma cantidad de recursos o al mismo volumen de productos con menor empleo de recursos".¹

Las innovaciones —razonaba Rossi Doria—, sobre todo su difusión entre la masa de las fincas, el mejoramiento del nivel técnico de los agricultores, y la formación de un ambiente adecuado a la cooperación y a la especialización, no se producen espontáneamente sino con suma lentitud, con efectos parciales y organizaciones que a menudo quedan a mitad de camino entre lo viejo que debe superarse y lo nuevo que debe ser. Tales cambios deben provocarse con una política agraria oficial que tenga en cuenta que la multitud de medios para el progreso agrícola no son independientes, sino complementarios. Esta coordinación debe ir desde la producción hasta los precios, el mercado y el reordenamiento rural. Sólo

¹ Rossi Doria, *op. cit.*

así se pueden modificar gradualmente las relaciones entre producción, trabajo y capital.

Tales ideas eran francamente revolucionarias en un país que por contraposición al régimen fascista, se esforzaba en volver al liberalismo clásico. Sin embargo, nadie ofreció otra disyuntiva que la intervención del Estado y la planificación del conjunto de fenómenos que según lo expuesto por Rossi Doria y algunos tratadistas de la izquierda, componían en conjunto el progreso tecnológico.

Técnica y reforma agraria

El factor tecnológico asumía una importancia particular para las fincas creadas o desarrolladas por el sistema de reforma agraria, porque "el proceso de intensificación debe actuarse en un ambiente dominado en precedencia por ordenamientos extensivos caracterizados en su mayor parte por un nivel técnico muy atrasado, con protagonistas cuyo nivel cultural y profesional es particularmente bajo".²

Para vencer ambos obstáculos, los organismos regionales de la reforma pusieron en vigor un amplio plan de asistencia técnica que compren-

² Barbero, *op. cit.*, p. 51.

día la utilización de un elevado número de expertos; la habilitación de fincas, zonas pilotos y campos experimentales; cursos y conferencias, concursos de productividad; promoción del movimiento cooperativo sobre todo para la producción de medios técnicos como semillas, forrajes y animales de raza mejorada, y prestación de servicios como elaboración mecánica de terrenos y cultivos, control funcional de ganado mayor y menor, etc.

En 1958 había ya un técnico por cada 93 fincas en promedio. La diferencia de zona a zona en lo tocante a la relación entre técnicos y fincas se debía a diversas circunstancias, entre las cuales destacaba el mayor o menor grado de concentración de la tierra expropiada que condicionaba la estructura de las colonizaciones.

Se practicó con amplitud el procedimiento de enviar campesinos e hijos de campesinos a estudiar y trabajar en fincas donde se cultivaba productos que pensaban introducirse en las zonas de reforma. En las fincas experimentales se iniciaba con audacia toda clase de nuevos cultivos o de nuevos procedimientos de producción intensiva, tanto con el fin de probar su eficacia como para seleccionar métodos simplificados de trabajo. Más de 200,000 personas, entre asignatarios y miembros de las familias interesadas, participaron en los 8,244 cursillos pre-

parados por los organismos regionales de reforma. En esos cursos se les adiestraba tanto en especializaciones agrícolas e instrucción profesional rural como en nociones de cooperativas, economía doméstica, educación cívica y diversas artesanías.

Los asignatarios de la reforma recibieron también 56,000 bovinos, 29,000 equinos, 16,000 porcinos, 44,000 ovinos, así como fuertes cantidades de abonos, forrajes y semillas. En el orden mecánico se les entregó 1,540 tractores, 10,662 unidades para sembrar o recoger productos, 10,400 unidades de transporte y otras 29,000 máquinas de diversos usos agrícolas.³

Técnica y reforma agraria

1) Desde 1957 ha prevalecido la política de substituir con máquinas el ganado de tiro, que consume forrajes, y éste por ganado de carne y leche.

2) Se desarrolla una campaña en pro del tractor "para todo uso" con ruedas engomadas, que tan buenos resultados da en los Estados Unidos.

3) Se trata de persuadir a los industriales de que fabriquen los tipos de tractor y de máquinas

³ Fuente: Ministerio de Agricultura y Bosques.

en general, que necesita el país, según sus condiciones.

4) Al principio, el gobierno promovía directamente la mecanización avalando las compras de los agricultores o vendiéndoles las unidades a largo plazo. Esta tendencia disminuye rápidamente, porque además el sistema crediticio no otorga suficientes facilidades para permitir a los campesinos la adquisición del instrumental de trabajo indispensable.

5) Sea porque empiezan a saturarse las regiones que por circunstancias especiales eran más propicias para la mecanización, por defectos en las directivas del crédito o por el desvío de las inversiones hacia otras actividades económicas, el hecho es que nada queda del auge en el desarrollo técnico que se prolongó de 1948 a 1957. Y no hay indicios de que en el cercano futuro vaya a reanudarse con el mismo ímpetu un movimiento hacia la mecanización que reclama aún la mayor parte del país.

*Balance de la mecanización**

Aspectos desfavorables:

* Tomo algunas opiniones críticas sobre el proceso, de Medici, *op. cit.*; Ugolini, *op. cit.*, y del *Annuario della Agricoltura Italiana*, varios volúmenes.

a) Hasta ahora la mecanización se ha realizado por gestión del gobierno; la industria y el capital disponible, por iniciativa propia no han hecho frente al problema con suficiente penetración. Y como en Italia, por el lastre del liberalismo, se prefieren siempre los planes privados a los públicos, el proceso de mecanización de la agricultura se ha estancado;

b) Las pequeñas propiedades no han podido continuar el ritmo expansivo de tecnificación de los primeros años de la reforma, porque los campesinos no son capaces de adaptarse por sí solos a la evolución del mercado y de la técnica económica, y el Estado retrae en vez de aumentar su actividad promotora en este sentido;

c) Casi todos los errores cometidos en el movimiento de tecnificación agrícola se debieron a falta de estudios previos sobre las circunstancias físicas, económicas y sociales. Se pensó que tales estudios eran (y lo son) demasiado caros; mas ahora se admite que redundan en una enorme economía, dentro de un proceso integral a largo plazo;

d) Italia carece de dotación material y humana adecuada para un progreso técnico agrícola veloz; todos los resultados se esperan a largo plazo. Mas es indudable que el meollo de la cuestión radica

en la pugna entre la economía dirigida y la economía libre, que hasta cierto punto se sigue resolviendo en el país a favor de la segunda.

Aspectos favorables:

a) Se ha demostrado que las más acerbadas resistencias de los agricultores y de ciertos técnicos contra la mecanización eran infundadas. Dicho progreso no ha disminuido el número de horas de trabajo por unidad de superficie de tierra y en cambio ha estimulado nuevos cultivos. La desocupación sólo se observa, como es natural, en los sitios donde una pobre cerealicultura se alternaba desde tiempos inmemoriales con períodos de descanso para habilitar pastos y donde la única actividad agrícola era la siembra de trigo. Los tractores y los procedimientos para mejorar la calidad de los suelos han reducido allí la mano de obra entre un 30% y un 50%. Este resultado es corriente en el proceso de la tecnificación; pero acarrea consecuencias inmediatas de alguna gravedad en un país que como Italia, padece de tan elevada carga demográfica en el medio rural y una rígida estratificación en las fuentes de trabajo de la industria;

b) La mecanización de la agricultura ha bajado los costos de producción y elevado el nivel de vi-

da en las zonas donde se practica; las mayores ventajas se computan donde a ella se añade el uso de sistemas cooperativos, y

c) Pese a sus limitaciones, la tecnificación de la agricultura ha sido importante. Apenas comienza en el Sur; pero en regiones del Centro y en buena parte del Norte hay zonas a niveles de desarrollo tan alto como las mejores del mundo.⁵

Transformación agraria e industrialización

Uno de los aportes más aleccionadores y positivos de la política italiana de transformación agraria es el concepto de que la reforma debe culminar necesariamente con la industrialización, pues ambas forman parte de un verdadera planificación integral. El aumento de la producción y de los réditos agrícolas da lugar por una parte, a una sólida fuente nativa de materias primas y por otra, a una fuente de capital para sustentar y multiplicar las fábricas; la elevación del mercado de consumo entre los campesinos tiende imperativamente a equi-

⁵ En ciertos distritos de Emilia (alrededores de Boloña) funcionan electroductos para dar fuerza a los tractores en pleno campo.

parar los niveles económicos de los medios industrial y agrícola, rural y urbano.

Una vez que los mejores hombres del país admitieron, recién pasada la última guerra, el principio de la intervención estatal y la planificación económica, descubrieron que no se trataba de un problema único y homogéneo. A grandes rasgos, el país estaba dividido en dos regiones; el Norte, con una industria concentrada y tan moderna como la de los países plenamente desarrollados, y el Sur, por excelencia agrícola y abrumado de factores depresivos. El capital privado se inclinaba a fortalecer la economía industrial ya existente, estimulada por las apetencias de posguerra; la transformación agraria se hallaba en una fase demasiado incipiente para constituir un ahorro capaz de canalizarse hacia la industria. En tales condiciones, mínimos fueron los reparos que se atrevieron a formular los círculos liberales a la política de que el Estado tomase a su cargo la promoción industrial ahí donde no existía. Pero incluso esta solución de principio ofrecía complejas dificultades. ¿Debía trazarse una línea imaginaria entre una economía industrial privada en el Norte y una economía industrial pública en el Sur? Aun admitiendo esta posibilidad, que obviamente sentaba las bases para una grave desarticulación del país, surgió el escollo de la insuficiencia de los recursos

financieros y técnicos del Estado para semejante tarea. El Mediodía cuenta con un millón de compradores y concentra el 35.5% de la población del país; pero sólo produce el 20% del rédito nacional y carece de todas las infraestructuras básicas para una expansión industrial.

Las ideas del gobierno empezaron a precisarse en una serie de congresos técnicos celebrados en Nápoles. Ya en 1953 pudo decir el relator oficial en uno de ellos:

El principal centro propulsor de la industria en el Mediodía debe ser el Estado, no sólo creando directamente las fábricas, sino provocando condiciones ambientales para que las cree la iniciativa privada. Puede documentarse, cuantitativamente, la estrecha relación entre el progreso técnico de la estructura industrial, siempre más compleja y mecanizada, y la creciente dificultad de la iniciativa privada para darle impulso por sí misma. La obra requiere de los recursos públicos y privados, y de una planificación que involucra factores económicos y sociales de todo el país.⁶

Seguidamente el relator analizó el proceso de los recursos disponibles. La producción agrícola del Mediodía aumentaría en el decenio siguiente 18%

⁶ Saraceno, P., *Atti del II Convegno di Napoli*, ed. Cassa per il Mezzogiorno, Roma, 1954, pp. 32-63.

y la población sólo el 10%; un promedio anual de 16% del valor de la materia prima y el 60% del producto bruto de origen agrícola se canalizarían hacia la industria. Con su acelerado ritmo de crecimiento de 5% al año, pues,⁷ la economía agrícola italiana estaba en condiciones de sustentar por sí misma una parte substancial del movimiento de industrialización. De otro lado, el gobierno destinaba la mayor fracción de su presupuesto meridional a edificar infraestructuras y a crear condiciones propicias a la inversión de capital privado en la industria; pero tales egresos no son factor productivo directo y en cierta medida se desperdician si no responde la iniciativa privada con suficiencia y oportunidad. A este fin se trazó la política de que la Caja para el Mediodía destinara cada vez mayor cantidad de fondos patrimoniales a los organismos financieros de la industria, e interesara a capitalistas del Norte y a creciente número de agricultores con capacidad de ahorro, en invertir en el proceso fabril del Sur. El Estado completaría su misión con sistemas proteccionistas aduanales y con facilidades crediticias, a la típica manera del capitalismo.

⁷ Otros ritmos nacionales de desarrollo agrícola: Estados Unidos, 4% entre 1919 y 1951; Japón, 3.85% entre 1934 y 1951; Gran Bretaña, 1.40% entre 1904 y 1951; Francia, 0.60% entre 1911 y 1948.

Balance de la industrialización

Incuestionablemente, la industria ha surgido desde la última guerra mundial en muchas partes donde no existía e incluso en el Sur, donde se palpa su relación con los planes de reforma agraria y de mejoramiento integral del agro. Casi sin excepción, la industria sólo ha prosperado en zonas de desarrollo, en puntos focales que reúnen una serie de factores aglomerativos, y no en pequeñas unidades diseminadas. La industrialización rural ya puede abonarse una importante red de plantas extractoras y almacenadoras, así como algunas de transformación.

Las críticas del programa de industrialización conectadas con la reforma agraria son innumerables, y de diversas ideologías. Casi todas parten del hecho, por lo demás innegable, de las modestas realizaciones y de los errores de planificación. Sólo algunos técnicos del gobierno reconocen que la campaña ofrece blanco a muchos ataques porque precipitadamente y sin análisis de todos los factores en juego, ofreció obra demasiado vasta. Otra cosa sería, dicen, si se juzgaran los resultados sin referencia a las promesas que se hicieron de buena fe.

La fase de la transformación agrícola está muy lejos de terminar y aún no da pie de sustentación económica al desarrollo industrial. Falta construir muchas infraestructuras indispensables como caminos, centrales y redes eléctricas, servicios hídricos, ferrovías, oficinas públicas, puertos y aeropuertos. Los presupuestos son desarticulados e inciden en gastos inmediatos, locales e incapaces de formar núcleos centrípetos de proyecciones suficientemente amplias.

Las presiones de la realidad atrasada del Mediodía obligaron al gobierno a empezar obras sin una valoración ambiental adecuada. Sólo así se explica que se haya dicho que todo el Sur se prestaba al desarrollo industrial; que la pequeña y la mediana propiedad eran los mejores medios para realizarla, y que existía o podía existir con facilidad una clase emprendedora capaz. Sobre estas bases se proyectó la construcción y operación de cincuenta fábricas integradas a la agricultura sureña, y sólo hay diez. Se descuidó por este error de perspectiva la promoción entre los capitalistas y los industriales norteños, para atraerlos.⁸ Con toda razón, los poten-

⁸ Ejemplo de eficacia y de calidad técnica es la promoción que hizo el gobierno francés para atraer capitales a Argelia, apenas iniciada la colonización.

ciales inversionistas reclamaban estudios detallados del medio y perspectivas de adiestramiento profesional semejantes a los que realiza la iniciativa privada en la parte septentrional del país.⁹

La batalla no está perdida; pero exigirá una concentración de esfuerzos políticos por lo menos semejante a la que puso en marcha las leyes Sila y "Stralcio", que iniciaron la transformación agraria.¹⁰

⁹ Por ejemplo, los éxitos de la E.N.I. y de la I.R.I., instituciones para el desarrollo industrial propiamente dicho, son internacionalmente reconocidos. Para un estudio del I.R.I. véase el número especial que editó la revista norteamericana *Fortune* en 1955.

¹⁰ Buena parte de las críticas que menciono sobre los defectos del desarrollo industrial en el Mediodía proceden del estudio de Pischel y Savini, *op. cit.*

CAPÍTULO XII

PRECIOS Y MERCADO

En casi todos los países de Europa occidental la disgregación territorial que comenzó en el siglo XVII y se intensificó en el siglo XVIII, creó la burguesía agraria y en seguida la propiedad campesina. La lucha política de estos sectores ya no está enderezada principalmente a adquirir o ampliar tierra, sino a la revisión de los contratos que se refieren a ellas y a los tipos de empresa y de comercio a que dan lugar. El objetivo nuclear de la reforma agraria ha derivado hacia la defensa de los precios de los productos agrícolas y a la organización de la producción y los mercados; es decir, a lo que se llama el mercadeo.

La situación rural ha estado y está caracterizada y dominada por la revolución de los precios,

la cual, además de cambiar las relaciones entre capital y trabajo, afecta profundamente las relaciones entre agricultura e industria y, en último término, entre el medio rural y el medio urbano.

La revolución de los precios y la devaluación monetaria han tenido una función liberadora para los campesinos, tradicionalmente oprimidos por deudas e impuestos. La disponibilidad de dinero ha aumentado el ritmo de compraventa de terrenos en el mercado libre, de explotación de nuevas tierras y diversificación de cultivos, y de iniciación de plantaciones arbóreas con las que, apremiado por las necesidades cotidianas, el campesino nunca había podido soñar. Al contrario, en las zonas donde por circunstancias locales dominan los precios bajos, se han acusado dos tendencias: la disminución de los cultivos para economizar mano de obra, y el aumento de la desocupación y del éxodo.

Confirmado lo dicho sobre revolución de precios, insertamos un cuadro del índice relativo a 1947.

Salta a la vista el panorama típico de la situación inflacionaria; no podrían apreciarse las cifras de 1947 sin tomar en cuenta la devaluación de la lira. Asumiendo que *grosso modo* esta devaluación ha sido de uno a diez, se comprenderá hasta qué punto han subido los precios.

INDICES DE PRECIOS (i)

(1938 = 100)

Índices	1947	
	Junio	Noviembre
Costo de vida (ii)	5,866	6,165
Costo de alimentación		
a) Precios oficiales	5,580	6,030
b) Precios efectivos	9,380	9,440
Precios del trigo en el mercado libre	6,089	7,692

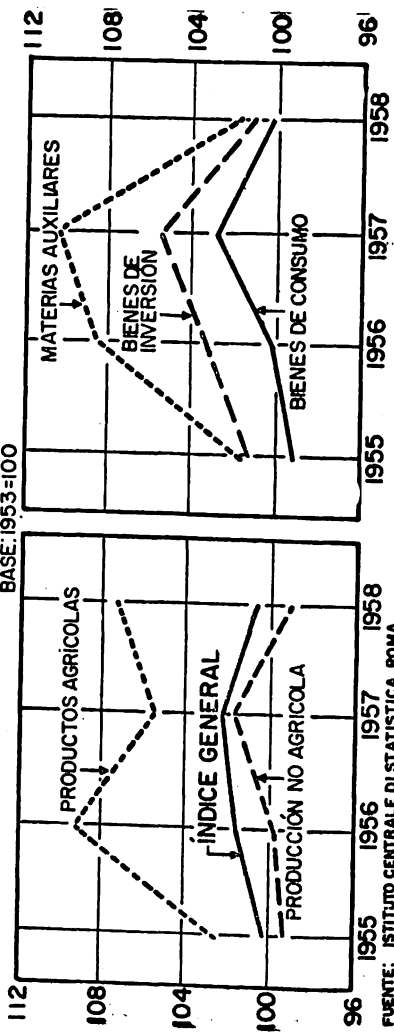
(i) Fuente: Rossi Doria, *op. cit.*

(ii) Confrontación entre salarios mensuales y precios al por mayor, incluso parte considerable de servicios. El dato tiene un valor bastante incierto.

Pasados los trastornos de la guerra, fortalecida la economía con el aumento de la producción y del consumo, y mejorada la estabilidad de las relaciones de producción como consecuencia de la campaña de transformación agraria, los precios tendieron a regularse. Todavía entre 1955 y 1958 subieron ligeramente algunos artículos alimenticios de origen agrícola; pero los bienes de uso y particularmente los destinados al trabajo y a la formación

ÍNDICE DE PRECIOS AL MAYOREO

BASE: 1953=100



1955 1956 1957 1958
FUENTE: INSTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, ROMA.

de capital permanecieron estacionarios.¹ El Instituto de Economía Agrícola de Roma ha calculado que hasta 1964, cuando menos, los precios de los productos agrícolas y no agrícolas bajarán un poco, mas en la misma proporción, por lo cual la relación será inalterable.

Al no prolongarse la inflación poco después de la guerra, los beneficios que había producido a los agricultores se consolidaron, y se desarrolló con tendencias alcistas la formación del ahorro y el movimiento del crédito. La mutación de los precios continúa; pero ha salido del estado caótico y agudamente pronunciado y por lo tanto el único peligro es una baja que pudiese perjudicar a los productores.

El mercado interno

El mercado, que es realmente el medio donde se regulan los valores, es libre y por lo tanto desencadena fuerzas nocivas igualmente libres.

Varios factores dificultan cualquier acción reguladora en este campo. La mayor parte de la población vive en las ciudades grandes y para abastecerla funciona un complejísimo sistema del que medra un

¹ Fuente: publicaciones del Istituto Centrale di Statistica, Roma.

grueso sector parásito, con incidencia en el costo de vida. Sobre el precio de producción agrícola hay un aumento del 15 al 30% hasta la venta al por mayor; a esto hay que añadir entre el 20 y el 25% por servicios del mercado, contribuciones locales y gastos de conservación; uno de los peores rubros de aumento es el renglón de pérdidas y mermas en las mercancías por defectos en el transporte y en el almacenamiento. Hay que acreditar al transporte con 15% y al fisco con 20%. Para terminar, está la ganancia de los comerciantes, que suma del 30 al 90%. En una palabra: a cada unidad de mercancía de procedencia agrícola con un precio de 100 debe sumarse un promedio de 155 que va a dar a los intermediarios o al renglón de impuestos y pérdidas. Y esto sin tomar en cuenta el nuevo encarecimiento derivado del paso de la venta al por mayor a la venta al por menor, que puede calcularse en otro 125, o sea el 50% sobre el costo total de la mercancía que se recibe del mayorista.

Este es el proceso acumulativo "normal" de los precios. Pero todavía hay que tomar en cuenta los monopolios, que en Italia son extensos y poderosísimos, como en casi todas partes donde se practica una economía libre a ultranza. Existen los que extorsionan a los campesinos para que les vendan directamente en el campo, los acaparadores de la

periferia y de los mercados de las ciudades, los transportistas, los que prestan servicios de almacenamiento, los agentes de compras y ventas, los agiotistas, y aun verdaderas centrales economicopolíticas como la Maffia siciliana y la Camorra napolitana —madres del *racket* norteamericano—, que ningún gobierno se ha atrevido a romper.²

² La Maffia es una organización secreta que ya existía en el Medievo; tiene por sede la ciudad de Palermo y por campo principal de operaciones una tercera parte de la isla de Sicilia. Nadie sabe el número de sus componentes; pero se conoce a algunos de sus jefes y a muchos de sus ejecutores. Se trata de un conglomerado de clase media que utiliza a muchos jóvenes sin ocupación. Extorsiona al comercio y al transporte, así como a otras actividades terciarias; pero no al campesinado, aunque es verdad que no le permite vender sus productos fuera del "sistema".

La Maffia agita la bandera del nacionalismo separatista de Sicilia, y sus hombres más visibles son devotos católicos y viven con bastante morigeración. Por su "nacionalismo", tolera y hasta ayuda todas las iniciativas tendientes a mejorar a la gente de la isla; así es como respeta la campaña de Camilo Dolci, quien ha realizado a la manera del comunismo primitivo o de los kibutzin israelitas una especie de república ideal sobre la base de una reforma agraria al margen de las leyes italianas. La organización estuvo íntimamente vinculada con grupos de *gangsters* en el Extremo Oriente, y sobre todo en los Estados Unidos durante la época de oro del pandillismo.

Posee la Maffia sus propios códigos y se atiene a ellos de la manera más estricta. Hay bandas rivales, pero mantienen una prudente distribución de zonas de influencia. Cuando un líder,

Todo lo cual explica que en Italia el obrero tenga que invertir cinco horas de trabajo para adquirir una ración familiar de carne o de productos lácteos que sólo cuestan una hora en Dinamarca, Noruega, Inglaterra o Suecia.

El número de pequeños comerciantes está patológicamente inflado, como es natural en países donde la depresión rural fuerza a los campesinos a confluír a las ciudades. El gobierno concede a esta especie de *lumpen-proletariat* pequeñísimos créditos que no sólo no crean riqueza, sino que consumen desorganizada e irracionalmente recursos necesarios para una seria planificación de las soluciones economicosociales. En tres zonas representativas del

una banda o cualquiera persona entra en pugna con los intereses del conglomerado, se le aplican las más despiadadas venganzas. Esta regla és superior a los lazos filiales o de cualquiera otra naturaleza.

La estrategia central de supervivencia de la Maffia es dar al gobierno el apoyo de la fuerza política con que cuenta en el Sur, a cambio de que se le deje operar dentro de la relativa clandestinidad en que opera. Durante la segunda guerra mundial y por odio a los fascistas—que auspiciaban la unidad italiana sin respeto alguno a culturas locales, y que la persiguieron—, la Maffia proporcionó a los aliados ayuda material y humana, e importantes datos sobre la situación del enemigo. Después de la guerra e inspirado por la Maffia, hubo en Sicilia un movimiento que proponía la anexión de la isla a los Estados Unidos.

centro del país hay una licencia de vendedor ambulante por cada setenticinco habitantes.

Algo contrarrestan tan perniciosos efectos los comercios al por mayor y las buenas tiendas medianas que operan sobre la base de la competencia entre la mejor calidad y el menor precio. Pero el contacto directo o más cercano entre productor y consumidor no es fácil, porque éste tiene que recurrir a los comerciantes al detalle para adquirir, muchas veces a crédito, las pequeñas cantidades de mercancías que le permite su bajo ingreso (240 dólares anuales *per capita*, contra 760 de un inglés y 1,460 de un norteamericano).

También alivia la situación la venta ambulante que realizan en las ciudades los propios productores o sus familiares; pero a tal actividad sólo se pueden dedicar los que cultivan en el anillo alledaño al centro urbano o a distancias relativamente cortas, pues de lo contrario —y este es el caso general— el costo del transporte y los riesgos de mermas en la mercancía neutralizan todas las posibles ventajas.

Se ha pensado también en los subsidios, que mantendrían bajo el precio de los productos agrícolas sin perjudicar a los cultivadores; pero muchos técnicos se oponen a ellos —y no sin razón—, porque estiman que a la postre gravan seriamente al

Estado, favorecen a los que gozan de mejor situación económica y dañan a los pobres.

La Asociación Nacional de Cooperativas juega un importante papel en la estabilización de los precios y en sus márgenes remunerativos para los productores; los asociados se benefician de los costos más elevados que alcanza la producción de los no asociados, los cuales determinan en último extremo el precio general de las mercancías agrícolas.

En resumen: la campaña de estabilización de precios se ha dejado a las fuerzas naturales, porque el Estado carece en absoluto de planes orgánicos en este sentido. Positiva ha sido su influencia reguladora a través del crédito, la construcción de obras de mejoramiento rural y el manejo de los sistemas impositivos para favorecer en toda forma a los productores agrícolas; pero ni siquiera con métodos indirectos similares ha tratado de poner fin a la monstruosa amalgama de los intermediarios, que son el factor determinante de la carestía de la vida y de la conservación de la economía agraria a un grado apenas superior al de subsistencia.

El Mercomún europeo y la agricultura italiana

Como ya lo hemos repetido, el Mercado Común europeo abre para Italia una espléndida oportuni-

dad para consolidar su reforma agraria, desarrollar en gran escala cultivos de exportación, habilitar mercados firmes para muchos de sus productos hoy sometidos a futuro incierto, y para estabilizar los precios internos en beneficio de toda la colectividad. Al llegar a este tema, ni siquiera los liberales más reaccionarios del gobierno niegan que la relación entre la producción agrícola italiana y el Mercomún europeo impone "ciertas" medidas de economía dirigida, no como sistema coercitivo, sino como campaña de persuasión; de crédito y de ayudas de diversos tipos. Los técnicos más modernos comprenden que sin economía dirigida, aplicada con seriedad, pero sin ambages, la nueva situación en nada o en muy poco beneficiaría a Italia. Sin embargo, aún no hay planes oficiales para afrontar este futuro inmediato.

La mayor parte de los sectores interesados resolvieron celebrar una serie de congresos nacionales para tratar de estos problemas. El primero tuvo lugar a mediados de 1961 y se previó que el próximo se reuniría a mediados de 1962. Las preocupaciones medulares de esta juntas son: canalización de los recursos y los esfuerzos hacia la producción de artículos exportables; regulación del mercadeo en defensa de los cultivadores; política que debe poner en práctica el gobierno para coordinarse con

los intereses nacionales y privados; estudio de nuevos métodos para el abaratamiento de los costos de producción, a fin de que el país compita con ventaja en los países del Mercomún, y sistemas de información adecuados para prever hasta donde sea posible los aspectos favorables y desfavorables de la competencia y del calendario de las negociaciones. No obstante la rapidez con que se ha desarrollado, el Mercomún apenas comienza a originar un sistema de coordinación entre las fuerzas productivas de sus miembros; pero a breve plazo llegará a una planificación mucho más completa, que seguramente involucrará directivas sobre lo que cada país *debe o no debe* producir a fin de estabilizar la economía de todos; esta perspectiva ya está influyendo poderosamente en la mentalidad de los agricultores, de los técnicos y de los políticos italianos, tradicionalmente individualistas y aislacionistas. Se trata, y nadie puede negarlo, de una operación de mercado, y de una de las más vastas que hasta ahora se conocen.

CAPÍTULO XIII

LA REFORMA AGRARIA Y LOS GRUPOS SOCIALES

Después de la segunda guerra mundial, todos los sectores sociales comprendieron y sintieron que se avecinaban grandes cambios en cada uno de los aspectos de la vida del país. Rotas las estructuras del fascismo, las fuerzas socioeconómicas buscaron su nivel natural, estimuladas por los partidos políticos y por la expansión de las necesidades que se habían acumulado durante el conflicto mundial. La divulgación de experiencias e ideologías extranjeras puso de relieve el atraso de la sociedad italiana y la ineficacia de sus estructuras para incorporarse a una Europa y a un mundo modernos.

El factor nuclear de todos los cambios políticos ocurridos desde 1947 fue la reforma agraria,

porque a pesar de su desarrollo industrial, el país era predominantemente agrícola y debía suplir con sus propios recursos los productos que habían llegado de las colonias africanas y el sustento de los grupos excedentes de la población que por rigidez de las nuevas leyes migratorias en los países tradicionalmente abiertos, ya no podían emigrar.

Analizaremos a continuación cuál ha sido la actitud de los distintos grupos sociales con respecto a la Reforma Agraria.

*Los campesinos*¹

Para los agricultores del Norte la transformación agraria significaba un simple paso evolutivo hacia métodos capitalistas modernos, y en último término la práctica de ciertas formas asociativas para las que ya estaban técnica e ideológicamente preparados.

Mas para los agricultores del Mediodía la reforma equivalía a una verdadera conmoción, por la distancia que mediaba entre la realidad y las metas propuestas por el gobierno. Con fuerte sentimiento tradicionalista estimulado por los intereses crea-

¹ Aprovecho observaciones de Medici, *op. cit.*, y datos de Pischel y Savini, *op. cit.*

dos, se oponían a todos los cambios, por leves que fueran, ante el temor de que iniciaran un sistema que trastornaría en todos sus órdenes la vida en el agro.

Las reacciones variaron de lugar a lugar, por sobre las consignas de los partidos. El gobierno tuvo que desplegar una costosa e intensa campaña de persuasión, porque como las leyes de reforma imponían algún tipo de colaboración a los beneficiarios, éstos consideraban más grande lo que daban que lo que recibían.

Cuando los campesinos se convencieron de que la reforma trataba de reordenar y promover la producción de la pequeña propiedad sin afectar su tenencia, y en cambio sólo empleaba los medios compulsivos para expropiar los latifundios, progresaron hacia una segunda posición: aceptar los cambios pequeños y rechazar los grandes. No estaban interesados en que los organismos de la reforma les construyeran obras perfectas o de envergadura, porque desconfiaban de que pudiesen beneficiarlos en el mismo grado que a los monopolistas de los privilegios, como siempre había ocurrido; además, temían que tales cambios llevaran implícitos nuevos impuestos o contribuciones en servicios personales. Al presentir que el Estado empleaba los recursos de la reforma entre otros fines, para ganar simpatía po-

lítica, 'exigieron y consiguieron que hiciera inversiones pequeñas, pero de resultados inmediatos en un ámbito lugareño casi familiar.

Ya explicamos en el capítulo I que casi todos los poseedores de parcelas, por reducidas que fueran, se negaban a desplazarse a las zonas de colonización lejanas de su lugar de origen, y cuán limitada fue la realización efectiva de la campaña. Lógicamente, las mujeres eran las más reacias a desarraigarse y en general, a aceptar los cambios. Los jóvenes estaban dispuestos a emigrar, mas no para reanudar actividades agrícolas, sino para convertirse en obreros o en pequeños comerciantes.

Todas estas actividades variaron muy lentamente a causa de que el gobierno descuidó la educación. Ésta se imparte conforme a programas generales, sin atención a los problemas específicos del campesino y menos aún a los que engendran las circunstancias de cada zona. La escuela no sirvió, como debía, para formar una generación plenamente consciente de la reforma agraria ni para preparar en el mismo sentido y hasta donde fuese posible, a los adultos.

Cuando los campesinos se dieron cuenta de que la reforma se había impuesto y de que el gobierno

no la derogaría o enmendaría de manera substancial, pese a la enconada oposición de la izquierda y de la derecha extremas, empezaron a adaptarse con mayor inteligencia a ella. Cansados de agitación política, se atuvieron más a su criterio y al de sus compañeros de zona y clase, que a las directivas de los partidos; este viraje, unido a la creciente participación de otros sectores sociales en los comicios, fue disminuyendo la importancia relativa del voto campesino.

La aquiescencia del campesinado del Mediodía a la transformación agraria no implica que sustente una ideología revolucionaria para superar violentamente el atraso de las relaciones de producción y de las estructuras básicas del agro; pero tanto éste como todos los sectores sociales sureños (excepto las minorías ultrarreaccionarias), comprenden que la falta de solidaridad entre los diversos sectores interesados y la falta de recursos y de empeño de la iniciativa privada, hacen necesario que tal plan lo realice y lo promueva el Estado, no para socializar la economía —desde luego—, sino para fortalecer un capitalismo moderno que ya ven florecer en el Norte.

*Los industriales*²

Los impulsos económicos que tomaron vuelo en la posguerra y la decadencia del equipo que empleaban las fábricas, forzaron a los industriales a invertir en la mejora de sus empresas todo el capital de que pudieron echar mano. Por esa razón aceptaron que fuese el Estado el gran promotor de la transformación agraria.

Esto no implica que los capitalistas estuviesen de acuerdo con la intervención del Estado en la economía y mucho menos con la creación de empresas nacionalizadas de tipo alguno; favorecían, simplemente, que los fondos y los instrumentos administrativos y técnicos del gobierno se empleasen en construir las infraestructuras para la transformación del agro, en crear las condiciones propicias a la inversión privada en ese campo a corto plazo, y en fortalecer la propiedad y la empresa privadas.

Como los resultados de las leyes Sila y "Stralcio" empezaron a apreciarse pronto y el ritmo de la expansión industrial adquirió una velocidad ascendente imprevista, *los empresarios y los círculos*

² Obtuve referencias sobre la actitud de este grupo a través de los expertos en cuestiones sociales que trabajan en las industrias piamentesas, milanesas y toscanas.

financieros se convirtieron en los partidarios más acérrimos de la reforma agraria. En ella vieron ante todo un condicionamiento del equilibrio social y de un sólido mercado de consumo interno para los artículos manufacturados.

De esta manera entraron en pugna los intereses del capital industrial moderno y los de los viejos latifundistas, facilitando la política progresista del gobierno y debilitando a los grupos que a ella se oponían.

Ahora que ya se han amasado importantes rubros de ahorro privado y que el gobierno llega al límite de sus probabilidades de inversión en la campaña transformadora del agro, los empresarios y las fuentes financieras del Norte se muestran vivamente interesados en el desarrollo industrial del Mediodía, aunque lamentándose de que el Estado no haya sabido crear condiciones suficientemente estimuladoras para la iniciativa privada. En el Sur ya se aplica el esfuerzo conjunto para la expansión de determinados centros agrofábriles, y los grandes consorcios milaneses y piamonteses han fundado algunas sucursales de sus industrias. Repetimos, no obstante, que el proceso está en sus inicios y depende indispensablemente del empuje que se dé a las nuevas fases de la reforma agraria.

A — Los partidos políticos. La izquierda³

Conforme trascendía que la reforma era primordialmente obra de los democristianos en el gobierno, la oposición en pleno siguió la táctica de rechazarla por sistema, y luego de agitar a la población campesina con las supuestas amenazas que las nuevas leyes representaban para la tenencia de la tierra, la empresa agrícola y el modo de vivir tradicionales en el campo.

El Partido Socialista Italiano (PSI) de Nenni fue el único sector de la izquierda que adoptó diferente postura. Sin suavizar ninguno de sus puntos programáticos —los más radicales del panorama político nacional—, maniobró desde la completa oposición a la reforma hasta la ayuda parlamentaria al gobierno, condicionada a que éste se desplazara gradualmente hacia el lado progresista, rompiendo vínculos con los grupos reaccionarios que lo acuerpaban. A la larga el plan surtió efectos: a princi-

³ Debo muchas valiosas opiniones sobre la vida y las proyecciones de los partidos a técnicos que ya he citado: De Azarta, Scardaccione, Vasari y Barberis. También me documenté en las publicaciones y en las secretarías de información de los propios partidos. De interés por su información general es el trabajo de Ugolini, ya citado.

prios de 1962 el gobierno aceptó la "apertura a la izquierda"; de la que mucho se espera.

En la primera fase, socialistas y comunistas hicieron frente común contra la reforma, basados en los siguientes puntos:

a) Rebaja de las 330 hectáreas que la ley declaraba como máximo no afectable.

b) Las parcelas de la reforma deberían ser más pequeñas, y en ningún caso lo bastante grandes para necesitar trabajo asalariado fuera de la unidad familiar.

c) Las tierras otorgadas a los nuevos parcelarios deberían ser las mejores, o por lo menos de mediana calidad.

d) La tierra debería otorgarse en censo enfiteúutico y no en propiedad, para que no volviese a concentrarse en pocas manos a través de compraventas.

e) La reforma deberían aplicarse no sólo a la región del Sila (como lo preceptuó la ley de ese nombre), sino a todo el territorio (lo que finalmente hizo la ley "Stralcio").

f) Deberían ser expropiables todas las fincas que excediesen del límite de no afectabilidad, sin

las excepciones que contemplaba la ley por la índole de la empresa y otras circunstancias.

g) El sistema de colonización se estimaba nocivo a los propósitos de la reforma y al bien social.

h) Por último, la Ley Agraria debería ser un instrumento amplio y básico, no taxativo y restrictivo, a fin de dejar más radio y oportunidad de acción a los sectores populares y particularmente a los campesinos, para realizarla y profundizarla.

Al vigorizarse la alianza gubernamental con los sectores moderados de la derecha y la beligerancia del Partido Socialista Democrático (PSD) de Saragat, el PSI derivó a una colaboración más estrecha con los comunistas, con el objeto de mantener el equilibrio político. Esta vinculación entre las dos mayores alas de la izquierda redundó en mengua del grupo Nenni, como puede verse en el cuadro siguiente, que expresa la votación nacional en los lugares de más de 10,000 habitantes.

Partidos	1946		1952		1953	
	Nº de votos	%	Nº de votos	%	Nº de votos	%
Comunista . . .	33,715	40.03	40,395	42.45	38,441	39.59
P. S. I.	35,170	41.75	23,469	24.66	23,976	24.69 (i)

(i) Fuente: Mazzaferro, *op. cit.*

Es verdad que el partido comunista logró pleno desarrollo apenas después de la última guerra; pero también lo es que parece haber llegado a su apogeo hace casi diez años, ya que su afiliación marca una tendencia estacionaria y aun ligeramente menor tanto en números absolutos como relativos. El Partido Socialista de Nenni sigue la misma suerte.

Una de las razones que ha aducido el PSI para no constituir un frente popular con los comunistas es estratégica: éstos no quieren promover cambios radicales inmediatos, porque saben que por las condiciones políticas europeas y mundiales, aún no pueden hacerse cargo del gobierno; la otra es táctica: ahí donde actúan juntos los dos sectores, automáticamente se cohesionan los demás grupos políticos y con el apoyo de la masa compacta de los independientes, hacen ganar a las derechas e imponen programas retrógrados.

El partido Comunista es más fuerte en los valles de buena tierra y entre los campesinos acomodados que en las zonas pobres en general. Tan paradójico hecho se explica por dos razones: a) la relación directa que existe entre el grado de independencia política y de conciencia de clase de los campesinos, y su bienestar económico, y b) las simpatías que ganó el partido entre los terratenientes medianos al poner obstáculos a la expropiación, so-

licitando en el Parlamento que no se perfeccionase por la vía administrativa, sino por decreto legislativo.

Pasadas estas escaramuzas, el partido Comunista no ha progresado en el campo; pero tampoco ha retrocedido, porque su membrecía rural depende de los errores del gobierno, que indefectiblemente, se cometen. La oposición que hace el partido es menos eficaz de lo que pudiera ser, porque parece ignorar mucho de lo malo que es achacable al gobierno.

Otro grupo evolucionado es el partido Social Demócrata, cuyos programas son progresistas, pero cuyas tácticas son sinuosas y siempre contrarias a la unidad de la izquierda. Critica la reforma agraria muchas veces desde puntos de vista más avanzados que los del PSI y los comunistas. Dice, por ejemplo, que la pequeña propiedad es una institución social y técnicamente retrógrada. Aboga por la empresa cooperativa y por la propiedad nacional o provincial, de cualquiera extensión que sea, siempre que emplee métodos modernos de trabajo. Al igual que todo el sector izquierdista, no se atreve a postular la colectivización; mas implica que a la larga este sería el medio de absorber a la multitud de desocupados que a su juicio ha provocado la reforma auspiciada por el gobierno.

B — Los partidos políticos. La derecha.

La derecha extrema está decididamente contra las leyes de reforma, esgrimiendo todos los argumentos del viejo liberalismo y además, los del anti-comunismo (ha llegado a tildar de servidores de Moscú hasta a los democristianos). Su lucha, sin embargo, es bastante estéril, pues los sectores menos reaccionarios se unieron al gobierno o en último caso observaron una posición neutral, temerosos de debilitarlo y de impedir que entrase en vigor su legislación reformista, que constituía la única alternativa contra los programas de la izquierda.

Los liberales, que son un viejo partido burocrático con laureles ganados durante el Resurgimiento, se vieron por completo fuera de la historia al combatir la reforma a nombre de las libertades individuales a ultranza. Los Republicanos, que son un grupo todavía más reducido, se entusiasmaron en cambio con la reforma; pero le hicieron muchas objeciones de carácter técnico, como el efecto pernicioso de la intervención estatal sobre la economía privada para aumentar la producción, y el fraccionamiento de la tierra en parcelas que restarían brazos para el desarrollo de las empresas capitalistas media y grande. Pedían también que se limitase la tierra no afectable, pues coincidían con la izquier-

da en su aversión al latifundio, aunque no para buscar clientela electoral.

En esta breve semblanza de la derecha no puede faltar la Iglesia católica, que ha jugado importante papel como aliada del gobierno en la ejecución práctica de la reforma agraria. El clero es elemento activo en las colonizaciones, en la guía espiritual y política de las familias y en la lucha ideológica y electoral contra las izquierdas. Muchos campesinos lo acusan de que emplea sus poderes de gestor de créditos, tierras y otros bienes que otorga el sistema de reforma, para cimentar o hacer prosélitos. Personalmente comprobé que entre los sacerdotes de las provincias hay de todo; la mayoría sin duda sigue la línea política que justifica la crítica antedicha, pero muchos otros obran con gran independencia y se han ganado por ello las simpatías de la izquierda, inclusive. Es probable que en retribución a los servicios que le presta la Iglesia, el gobierno haya dejado intactos los latifundios y empresas agrícolas en los que está directa o indirectamente interesada.

Según ahora se ve, la fuerza de la derecha en todos sus tonos respecto a la política nacional y a la reforma agraria muy especialmente, va de capa caída. La ha desplazado la evolución socioeconómica europea, la influencia del Mercomún, la aper-

tura del gobierno hacia la izquierda y la falta de proposiciones concretas que tendría que hacer para resolver los problemas agrarios de manera distinta a como se están resolviendo.

C — Los partidos políticos. Los Democristianos

El partido Demócrata Cristiano, que es el núcleo político del gobierno, desplegó gran energía, habilidad y propaganda a fin de que el Parlamento aprobase las leyes de transformación agraria. Como la oposición dimanaba de todos lados, tuvo que contrarrestarla en los planos ideológico y técnico, lo cual contribuyó a hacer la polémica imprecisa y fuera del alcance del campesinado. Esto obstaculizó mucho la ejecución práctica de la reforma en las primeras etapas.

El sector más avanzado ganó finalmente las elecciones internas del partido y pudo constituir gobierno con mayoría de elementos decididamente reformistas, lo cual se tradujo en cambios dentro de la burocracia menor que frenaba la aplicación de las leyes Sila y "Stralcio". La expropiación de las tierras afectables y los repartos tomaron notable empuje, y los nutridos sectores de campesinos que veían la reforma agraria como una inflada campaña demagógica, empezaron a colaborar con el

régimen, inclusive dándole sus votos en las elecciones.

El Demócrata Cristiano es un partido de derecha y nadie podría exigirle mayores derivaciones que la posición contrista ya adoptada por él. Sus limitaciones y sus errores técnicos y administrativos en materia de la reforma proceden menos de defectos organizativos que de categorías ideológicas. Sin embargo, lo que en quince años ha evolucionado y ha realizado desde el gobierno, acredita su sensibilidad y su capacidad políticas.

Los demócratas cristianos confían en que la participación de Italia en el Mercomún europeo solidifique las posiciones reformistas del centro de izquierda moderada, contra los programas de las alas extremas. De este modo aspiran a conservar las estructuras básicas del campo, con cambios substanciales en los métodos de trabajo y en las relaciones de la producción. A favor de esta política obran los sentimientos tradicionalistas del campesinado, y en su contra, las necesidades de la planificación y las tendencias asociativas que se desarrollan bajo la influencia del socialismo.

D — Los partidos políticos. Consideraciones generales

Todos los partidos tenían como tema electoral

la reforma agraria, apenas empezó en el "país la vida democrática, a raíz de la segunda guerra mundial. En ciertas regiones coincidían en sus propuestas y se veían en apuros para explicarlo no como lo que en realidad era —búsqueda de votos—, sino como "consecuencia con la realidad local".

Los sectores extremos de izquierda y de derecha nunca creyeron que el gobierno sustentase de buena fe sus proyectos reformistas ni que, en último término, aunase fuerzas y decisiones bastantes para imponerlos. Este error fue fatal, sobre todo para la izquierda, que adoptó posiciones mucho menos radicales que los democristianos y más tarde trató en vano de demostrar que "la campaña oficial era demagógica y en lo tocante a principios, se basaba en todo lo que habían propuesto los partidos populares".

Nadie discute ya la vigencia de las leyes de reforma y muy pocos reclaman tierras. Cuando los agricultores sienten que la zona está superpoblada, emigran voluntariamente, incluso a los países de la Europa Occidental donde hay demanda de brazos. En 1948 mucho campesinos desposeídos se conformaban con una hectárea y la obtuvieron; hoy en día es generalizada la idea de que tal extensión no basta para las necesidades familiares. El problema actual para los productores no es conservar la tierra,

sino ampliarla y dotarla del instrumental adecuado a su explotación intensiva. Dentro de tales circunstancias, todas económicas, la acción de los partidos en lo tocante a la reforma ha disminuido, porque ya no se trata de polemizar sobre principios o bases técnicas, sino de procurar y distribuir recursos y servicios. Y como el único que puede otorgarlos es el gobierno, de ello sólo saca provecho político la democracia cristiana.

La estimación de los sufragios de los partidos en 1960 es, sobre un total de 30.000.000 de votos:

Partidos	Millones de votos	%
Democristianos y grupos muy vinculados a ellos	12.6	42
Comunistas y socialistas	12.0	40
M. I. S. ("neofascistas")	1.8	6
Socialdemócratas	1.5	5
Liberales	1.2	4
Monárquicos	0.9	3
Total	30.0	100

Los rasgos generales de la política italiana con relación a la reforma agraria son:

Los socialistas ganan terreno a expensas de los socialdemócratas, y los comunistas a expensas de

los democristianos. Éstos mantienen su fuerza con los votos de los independientes y de los oportunistas. Casi todos los partidos, incluso la mayoría de los de derecha, se cuidan de no aparecer como anticomunistas, para no ser confundidos con los neofascistas y porque tal actitud involucró recién pasada la guerra no pocas medidas represivas y antinacionales. Están retrocediendo la política reformista—no sólo en materia agraria—y la intervención del Estado en la economía; ello le resta simpatías y votos a los democristianos y valoriza los bonos de la izquierda. Son evidentes las tendencias progresistas del gobierno en otros órdenes, haciendo a un lado la cuestión agraria; este rezago se debe a que para continuar el proceso de transformación del agro se impondría el cambio fundamental de las estructuras rurales, o sea una mutación revolucionaria para la que la sociedad todavía no está preparada.

CAPÍTULO XIV

POLÍTICA AGRARIA

Resumo en este y en el capítulo siguiente la política que ha seguido el gobierno de Italia sobre todos los aspectos principales de la reforma agraria que hemos tratado. Esta política fue elaborada en su mayor parte por el partido Demócrata Cristiano, y reducida a límites prácticos por los técnicos que trabajan en el gobierno y por miembros prominentes del Parlamento o del Gabinete ministerial.

Me reduzco a exponer las normas *sin emitir juicio sobre ellas*; las pocas críticas que aparecen en el texto emanan de las propias fuentes que han fijado la política agraria.

Demografía

La población rural debe reducirse a la máxima velocidad posible, a fin de que el grupo que permanezca cultivando la tierra pueda gozar plenamente de los niveles que persigue la reforma.

La emigración de braceros es el medio más eficaz y directo para descongestionar el agro; pero tal emigración debe ser planificada, tanto para protección y ventaja de los interesados como para el desarrollo y la estabilidad socioeconómica del país.

Al igual que los demás grupos políticos, el gobierno aprovecha con fines proselitistas las pugnas entre los agricultores, originadas por las generaciones y los niveles económicos distintos, y procura atraer a sus partidos a los jóvenes y a los pobres, con la promesa de resolverles sus problemas. Sin embargo, trata con igual denuedo de atraer a los campesinos medios y ricos, cuando son progresistas, pues estima que también ellos son protagonistas de una reforma agraria burguesa.

Los partidos oficiales no sólo no auspician, sino que tratan de evitar la agitación y la iniciativa de masas que pueden formar conciencia unitaria y clasista entre el campesinado para luchar por la realización y la evolución de la reforma.

Distribución y tenencia de la tierra

La directiva fundamental en esta materia es: liquidar el latifundio y distribuirlo en pequeñas parcelas entre familias de cultivadores directos; ampliar y reagrupar los minifundios en unidades de tipo consorcial o cooperativo, y estimular la transferencia de las fincas de no cultivadores a cultivadores directos.

La empresa ideal es de tipo familiar, o sea la que comprende tierras suficientes para la capacidad laborativa y el arraigo de una familia. El modelo de la situación agraria es una democracia de pequeños propietarios rurales, como la de Bélgica o la de Dinamarca.

Se fija límites de inafectabilidad; pero la reforma no está impostada sobre un tamaño rígido de la tierra, sino sobre el principio de que sólo quien pone iniciativa en su progreso debe tener la garantía de conservarla. La fijación de superficies óptimas en las leyes debe estar relacionada con el monto y el ritmo de las inversiones requeridas para la transformación agraria, el tipo de relaciones de trabajo que se intenta crear (propiedad familiar, cooperativas, fincas capitalistas o colectivizaciones) y el ordenamiento cultural que imponen los factores propios de cada zona.

Gran importancia tiene la cuidadosa selección de los asignatarios, porque hay que conjurar todos los peligros de posibles fracasos; se les somete, incluso, a un período de prueba que no crea derechos. Sin embargo, es aconsejable que gocen preferentemente de los repartos de determinada finca los que ya trabajan en ella.

Pese al espíritu reformista que lo anima y a la presión populista y socializante que lo rodea, el gobierno procura apartarse lo menos posible de los criterios conservadoramente evolutivos y aun de formas de tenencia y explotación que considera tradicionales y arraigadas en el agro; por ejemplo, el concepto clásico de la propiedad privada y la coparticipación entre los dueños que lucran con la tierra y los campesinos que la trabajan.

Producción, réditos y salarios

Siguiendo la corriente de desarrollo natural de la agricultura en el país, el gobierno promueve el paso de los cultivos cerealícolas a cultivos arbóreos y explotaciones pecuniarias, y el de los métodos extensivos al de los métodos intensivos de trabajo.

Dentro de un proceso normal de reforma, el Estado asume al principio todo el peso de la inversión para la productividad agrícola, y a medida

que se cimentan las estructuras y se crean suficientes unidades de sujetos de crédito, va descargándose sobre las fuentes privadas.

La planificación de la producción agrícola como parte del mecanismo del Mercomún europeo se considera imperativa e inaplazable; pero todavía está en sus inicios, particularmente el desarrollo de la producción exportable en mengua de la de autoconsumo.

Se pone mucho tino en la elevación del rédito *per capita* y del salario en el campo, con el fin de ponderar su aspecto negativo que consiste en incitar a los propietarios a substituir mano de obra por medios mecánicos, lo cual incrementa la desocupación.

Se busca un aprovechamiento de los suelos que asegure máximo empleo de mano de obra y vínculo estable del campesino con la tierra.

Uno de los problemas agrarios más graves y urgentes es hacer verdaderamente eficaz y racional la pequeña agricultura; para ello hay que vencer la inclinación de los políticos hacia las soluciones superficiales y espectaculares.

Proceso de la reforma agraria¹

La ideología general que ha prevalecido en el

¹ Véase la sección *Las últimas tendencias*, en el capítulo IV.

gobierno en el último siglo tiene tres etapas: el período posunitario de Italia, caracterizado por la multiplicación de la pequeña propiedad, varios proyectos de ley contra el latifundio y la preocupación de conocer a fondo la realidad del campesinado; el período entre las dos guerras mundiales, cuando se sujetó a coerción la propiedad privada para el desarrollo de planes regionales de mejoramiento del agro, aunque sin una política adecuada de promoción de cultivos, y el período de la última posguerra, individualizado por el sistema de reforma agraria propiamente dicho.

La Democracia Cristiana explica la reforma como un acto político de imprescindible necesidad que introduce cambios inmediatos y dolorosos en beneficio de la colectividad. A este título ha explicado todas sus actitudes antiliberales, inclusive la limitación de la propiedad privada y la intervención del Estado en buena parte de la vida agrícola. Las leyes Sila y "Stralcio" son expresiones de esa política.

El gobierno tuvo la habilidad de quitar la bandera de la reforma agraria a la izquierda, y la suerte de que la oposición de derecha se desmoronara por sí sola cuando su sector más rico y progresista, el industrial, no sólo apoyó, sino que ha llegado a

exigir la aceleración del proceso a fin de que se multiplique el poder de consumo de las masas campesinas.

La política del gobierno en reforma agraria ha sido cada vez menos integral y avanzada. Llegó el momento en que todo estaba listo para los cambios estructurales profundos; pero los partidos oficiales no pueden emprenderlos, dados los límites de sus programas y las contradicciones entre las clases y los intereses que los forman.

Legislación

Toda la normativa jurídica para la reforma agraria, desde el artículo 44 de la Constitución hasta los reglamentos de las leyes Sila y "Stralcio", están concebidos con excesiva prudencia y con mención a un solo cambio fundamental en la estructura del campo: la destrucción del latifundio. La primera ley que se atrevió a emitir el gobierno fue de carácter regional (Sila), para adquirir una experiencia tanto de resultados técnicos como de repercusiones políticas; la campaña asumió proporciones nacionales hasta cuando se vio que la presión rural y el juego de los partidos hacían la idea no sólo viable, sino necesaria.

Obviamente, el camino elegido era el más lar-

go y lleno de peligros, porque la reacción asediaba al gobierno con falsas soluciones y componendas que tendían a desnaturalizar o esterilizar el propósito reformista. A instancias de los democristianos, el gobierno trató de que la terminología y el contenido de sus leyes fuesen moderados y algunas veces inferiores a las conquistas que ya se habían conseguido en la práctica; la ejecución, en cambio, fue más audaz y más amplia, inspirada por los tratadistas que habían aconsejado una verdadera política de transformación integral. Se trató de que la reforma fuese un instrumento de potenciamiento de la agricultura, no para paliar, sino para construir de nuevo, y de que fuese creada y ejecutada por técnicos y no por juristas o legisladores de esos que enfocan los problemas esquemática y teóricamente.

Muchos dirigentes gubernamentales opinan que siguiendo el método ya sentado de decir menos de lo que se hace, y aun sin modificar substancialmente la legislación en vigor, puede llevarse más lejos la ejecución de la reforma agraria, siempre que no pierda su carácter democraticoburgués.

Organización de la reforma

Acaso la más importante innovación introducida por la política agraria en Italia sea la regiona-

lización de los problemas y de su tratamiento a base de organismos con plenos poderes. La mayor de esas unidades es la Caja para el Mediodía.

El proyecto basilar fue que los Organismos regionales se encargarían de la construcción de las infraestructuras extraordinarias de servicio directo para la agricultura, y el gobierno central seguiría construyendo las obras ordinarias y de beneficio general para la zona. Estas inversiones públicas crearían las condiciones favorables para atraer al capital privado, sin el que la transformación integral del medio socioeconómico no era probable.

Gran énfasis se puso en que las instituciones encargadas de los diversos aspectos de la reforma fuesen suficientes. Únicamente las que debían prestar servicios de carácter transitorio a lo largo del proceso de transformación del agro dejaron de estructurarse con su potencial de ampliación.

Uno de los órganos creados en la fase inicial fue la finca de colonización, constituida en terrenos expropiados, con superficie de 2,000 a 8,000 hectáreas que luego se dividían en parcelas. El control administrativo, hasta la completa autonomía, pasaba a los asignatarios apenas éstos demostraban la suficiente capacidad técnica para manejar una cooperativa. Cada Organismo regional controlaba de quince a veinte de estas fincas, cuyo personal —mínimo y

bien adiestrado— debía residir en la sede administrativa de la organización.

Las inversiones públicas debían ser suficientes y oportunas, para valorar bien cuanto antes todos los factores de la producción; los planes se ejecutan en su totalidad desde un principio, procurando que las dificultades y las fallas surjan cuanto antes a fin de que no las consolide la rutina, haciendo más costoso su remedio.

Cada Organismo regional adapta la naturaleza y la intensidad de la campaña nacional a las realidades de su zona. Según se comprobó que la planificación a escala nacional era ilusoria y estaba plagada de contradicciones teóricas y prácticas, mereció favor la ejecución localizada, especialmente el organismo de colonización con funciones mixtas (coordinación general, asistencia técnica y financiera e introducción de la reforma no sólo en las tierras expropiadas, sino en las que por una u otra razón derivaban ventajas del sistema).

Mejoramiento integral del agro

Esta es la premisa ineludible de todas las reformas estructurales y compete al Estado. Él realiza las obras; pero no intenta manejarlas, sino por el contrario, traspasarlas a la iniciativa privada tan

pronto termina la gestión de los Organismos regionales.

Todos los beneficiarios directos o indirectos de la campaña deben asumir los costos obligatoriamente; se les señala, inclusive, las obras que a cada quien corresponden.

Entre los diversos métodos de financiamiento, se siguió el de calcular el costo total a largo plazo y cubrirlo con partidas anuales.

El Estado evita meticulosamente cualquier práctica que pueda convertirlo en un superpatrono. Intensa es la campaña para que los agricultores adquieran por sí mismos los instrumentos de trabajo, la experiencia y el espíritu de iniciativa que necesitan para desarrollarse como productores capitalistas. Otra cosa es que el sistema de ayuda para mejoramiento sea ágil y rico en modalidades.

El núcleo más propicio para el mejoramiento del agro es la colonización, que además cumple el fin político y socioeconómico de concentrar a la población y de facilitar la supervigilancia del Estado.

La política estructural y funcional debe ser homogénea y conceder más importancia a los fines que a los medios y a las obras de uso inmediato. Conservar este camino es una de las mayores dificultades que confronta un gobierno guiado por criterio de estadistas y no de procuradores de votos.

Capital e inversiones

Ya hemos dicho que la reforma agraria en Italia fue un hecho predominantemente político que no podía negar solución a necesidades inmediatas; por lo tanto los democristianos se abstuvieron de declarar taxativamente que auspiciaban un vasto plan de transformación agraria destinado a absorber la mayor parte de los recursos públicos y privados.

Sea por falta de orientación ideológica y técnica o como resultado de las acres contradicciones que había entre los distintos grupos del gobierno, la política en lo tocante a racionalizar fuerza de trabajo, nivel de salarios reales en el campo, precios y costos de adquisición de capital, siempre ha sido muy inconsistente. A veces se gastaba poco y a veces mucho; pero no siempre se gastaba bien, lo cual ha encarecido la reforma.

En general, en su política de inversiones el gobierno ha buscado los resultados socioeconómicos de las obras, de preferencia al equilibrio institucional entre clases sociales y factores del proceso productivo.

Tenía que elegir el gobierno entre presentar los planes de inversión como lo que en realidad eran —un penoso, largo y modesto proceso— o como un colosal instrumento que despertó esperanzas dema-

siado vastas y fijó metas inalcanzables. Presionado por las circunstancias políticas, prefirió lo segundo, con plena conciencia de que su valoración ambiental era muy deficiente y de que la prisa en la ejecución podría acarrear costosos fracasos.

Crédito rural

Al igual que para las demás formas de financiamiento de la reforma, el gobierno asumió al principio todo el crédito rural y poco a poco lo ha ido transfiriendo a la iniciativa privada, para lo cual le crea condiciones operativas favorables (aumento de intereses, avales a los deudores, etc.).

En ningún momento se ha concebido el crédito fuera de objetivos puramente comerciales; las modalidades de tutelaje (por ejemplo cierta supervisión que ejercieron los Organismos regionales y en especial los núcleos colonizadores), se abandonan como impropios del sistema capitalista y contrarios al espíritu de independencia de los agricultores. En cambio, la política crediticia es muy amplia y flexible, y no desde que se puso en vigor la ley Sila sino desde mucho antes.

Cooperativas

La única tendencia asociativa que impulsa el sistema de reforma es el cooperativismo, porque según los teóricos democristianos representa una evolución de los métodos capitalistas, un instrumento colateral de primer orden para la transformación del agro y un mal menor que las tendencias socialistas.

Se evita el funcionamiento de las cooperativas no rentables, para que no consuman recursos y esfuerzos sin beneficio social.

Sentados estos principios tras intensa campaña de persuasión, el gobierno logró que se admitiesen otros dos: el intervencionismo del Estado para la promoción y el funcionamiento inicial de las cooperativas, y la obligatoriedad de asociarse a ellos tanto para los asignatarios de parcelas como para los terratenientes privados a quienes beneficiaban los planes de mejoramiento del campo.

La ley Sila fijó expresamente que se desarrollasen las cooperativas en zonas ya homogeneizadas y socialmente concentradas por las colonizaciones, a fin de que se facilitara la asistencia técnica y financiera.

El Estado ha favorecido la pronta independencia de las cooperativas, así como su especialización,

la ampliación de sus funciones proveedoras de crédito y equipos, y su participación en el proceso distributivo más que en el productivo.

*Tecnificación*²

Muy pocos jefes de la política oficial sabían lo que era una reforma agraria, y menos aún cuáles eran sus peculiaridades aconsejables para el medio (que nadie conocía a fondo) desde el punto de vista técnico. Coexistían la corriente de la improvisación, de la ejecución rápida que comenzase (y prácticamente terminase) con la distribución de la tierra, y la del perfeccionismo técnico que orillaba la abundancia de necesidades indiferibles y ponía a los planes en riesgo de no realizarse nunca. Prevaleció el criterio ecléctico, con énfasis en las ejecuciones inmediatas.

Procuró el gobierno que los técnicos formados en el estudio de los problemas agrarios fuesen los mismos que se encargasen de darles solución. Pero no se dio a conocer a fondo a los especialistas los objetivos de la reforma y por lo tanto el equipo se

² Véase la sección *Tendencias de la técnica*, en el capítulo XI.

integró mal y ha sido uno de los quebraderos de cabeza de la administración en la última década.

Se planteaba otro choque entre los partidarios de una política de reforma agraria independiente, y los que creían que los medios para el progreso del campo no son independientes sino complementarios entre sí y de los medios de desarrollo económico en general. Se impuso este último pensamiento.

Según él, la reforma no debe perseguir finalidades exclusivamente agrícolas, porque no puede alcanzar solidez y permanencia si no culmina con un proceso de industrialización. Por el bien público y la falta de iniciativa y de recursos privados, el gobierno está obligado a tomar a su cargo la organización de industrias ahí donde son necesarias; tras una labor de convencimiento, debe estrechar la interdependencia de la industria y la agricultura ya existentes, pues aquélla precisa de materias primas y de una masa campesina con adecuado poder de compra, y ésta de artículos manufacturados a bajo costo y en buenas condiciones de compra.

El principio rector fue promover las circunstancias favorables a la inversión privada en mecanización e industrias, y crear fábricas sólo en los puntos focales que reuniesen una serie de factores aglomerativos; mas al dispersarse los recursos en obras de utilidad o de réditos políticos inmediatos,

tal lineamiento sólo se ha podido realizar en pequeña escala.

Los teóricos más avanzados de la democracia cristiana confiesan que la intervención del Estado en la esfera de la industrialización se ha visto combatida y hasta cierto punto esterilizada por las presiones del capital.

Precios y mercadeo

Los partidos oficiales han sido enemigos de fijar compulsivamente los precios; prefieren las medidas keynesianas indirectas como la graduación del crédito y de los impuestos, y la creación de fuentes de trabajo o de factores de producción a base de construcciones y de empresas en el medio rural.

Por apego a la política de libre empresa, tampoco ha habido una campaña de aliento contra los intermediarios; toda acción en este sentido se ha dejado en manos de las cooperativas.

El nuevo marco que crea el Mercomún europeo impone una nueva política de dirección económica involucrando necesariamente los precios y el mercadeo; pero aunque el gobierno está consciente de ello, todavía no modifica substancialmente su ideología neoliberal.

La reforma agraria y los grupos sociales

La reforma se determina por un complejo de concausas que la tipifican como un hecho político, es decir, como un acto de gobierno y de planificación a largo plazo.

La aplicación de la reforma por regiones, sobre todo aquellas atrasadas que como el Mediodía están compuestas por un cúmulo de factores socioeconómicos a distintos grados de desarrollo, se presta a que tenga éxito la presión de la clase conservadora, como bloque que ve en la autonomía zonal la posibilidad de salvar algunos de los privilegios que ha perdido en el ámbito nacional. La izquierda, en cambio, se opone a la regionalización porque la considera el germen de divisiones entre el proletariado y de una acción proselitista y "falsamente" reformista más eficaz de parte de los partidos burgueses en el poder. Sin embargo, la regionalización se ha logrado imponer por sus resultados y por la firme determinación del gobierno.

En toda política de regionalización debe contemplarse muy de cerca el doble fenómeno del comienzo de la disgregación del bloque agrario privilegiado y de la emergencia del movimiento campesino.

La transformación socioeconómica de una zo-

na no se dirige exclusivamente a los campesinos, sino a todas las capas de la sociedad. Mejorar sólo al sector campesino, por mucho que sea, es erróneo, porque sin las demás transformaciones quedará aislado y sujeto a las tenacísimas fuerzas del pasado, que invariablemente acaban por destruir sus organizaciones y someterlo de nuevo al régimen de explotación.

La reforma debe tener en cuenta la diversidad de condiciones agrícolas y agronómicas, y la naturaleza y las esperanzas de los campesinos. Para lograr éxito es imprescindible evaluar tanto los factores objetivos como los subjetivos del medio.

Por lo que hace a la reforma agraria, únicamente se justifica la presencia de un partido en el poder si su sensibilidad hacia las nuevas fuerzas históricas y las demandas de las nuevas clases es tan aguda como la del partido que la posee en mayor grado. Esta calificación está al margen, según los democristianos, de la posición que ocupe el partido por su ideología, porque en materia agraria principalmente, casi todos los programas de los partidos son vagos, teóricos y compuestos por elementos avanzados y retrógrados que se contradicen entre sí.

La actividad de los partidos para la reforma agraria nunca proviene de propia iniciativa y en el caso de Italia, ha tenido como su principal motor

la agitación campesina. Pero el gobierno aboga por una acción política moderadora y no incitadora, apta para imponer una bien fundada fórmula de paz social sin convertir al Estado en un superpatrono.

Los partidos gubernamentales y en último término el que entre ellos demuestre mayor habilidad para lograr apoyo masivo, deben atraer a todos los sectores directa o indirectamente beneficiados o interesados en la reforma (propietarios, cultivadores directos, arrendatarios, copartícipes, colonos, asalariados, empresarios de servicios conectados con la agricultura, potenciales inversionistas), pues sin la colaboración de todos ellos la reforma nunca deja de ser un sistema impositivo sin raíces, que tarde o temprano hace surgir de nuevo las deformidades que se trata de corregir.

CAPÍTULO XV

BASES GENERALES DE LA POLÍTICA AGRARIA

En la base de la reforma agraria emprendida en Italia después de la segunda guerra mundial está la línea evolutiva de la sociedad rural europea y de las ideas políticas comunes que orientan la legislación y la planificación aplicables: a) límite a los derechos individuales a favor del interés nacional; b) sometimiento de las fuerzas naturales a sistemas de regimentación que posibiliten exclusivamente la vigencia de sus aspectos favorables al individuo y a la sociedad, con mengua *mínima* de los principios de economía y empresa libres; c) legitimidad de la intervención del Estado para realizar los fines de los sistemas de transformación del agro; d) tendencia evolutiva de la producción agraria y

del desarrollo económico en su conjunto, hacia la sociedad industrial, y e) fomento a la economía capitalista en el campo, partiendo de fortalecer a la pequeña propiedad y de usar adecuados medios técnicos.

El realismo con que han afrontado los problemas agrarios hasta los gobiernos de derecha obedece principalmente a cuatro impulsos: la presión demográfica rural, el peligro que representa la agitación campesina para todas las estructuras sociales, el interés de los manufactureros en que aumente el poder de consumo de la masa, y la finalidad política de quitar a la izquierda la bandera de la reforma y de lograr el apoyo de los fuertes sectores agrícolas satisfaciendo algunas de sus necesidades. Por último debe mencionarse una presión de origen externo: las demandas del Mercado Común europeo, que inciden más en los alimentos animales y hortofrutícolas que en los vegetales y cerealícolas.

Para la mentalidad civilista y liberal de los partidos que constituyeron el gobierno después de la guerra y para el tradicionalismo de los grupos rurales, estos imperativos significaban dolorosas renunciaciones, riesgo desconocido y transacciones con puntos de vista de la izquierda. Por otra parte, la magnitud y la gravedad de los problemas por resolver hacía difícil una política de prelacones y de poster-

gamientos. Quien resumió la actitud escogida por el gobierno fue Medici, en los siguientes términos:

"La reforma es un instrumento para que la clase dirigente cure cánceres que pueden serle muy perjudiciales... Si la sociedad italiana reconoce la utilidad de la reforma es necesario que todos contribuyan a pagarla, no sólo los propietarios. Cuando los gobiernos se ven constreñidos a ser crueles, dijo Maquiavelo, deben serlo; pero rápidamente, porque sólo así se pueden conseguir los objetivos sin hacer penar a los que esperan... Hay que guardarse de proyectos de transformación agrícola que por querer planificarlo y preverlo todo, son imposibles de ejecutarse y por ende, retardan la transformación y justifican el escepticismo de los que quieren mantener el estado actual de cosas. Precisa, en cambio, adoptar una pluralidad de selecciones sugeridas por la propia realidad y que en las zonas de latifundios consisten substancialmente en expropiar terrenos situados cerca de los centros urbanos..., o aun de los que encontrándose más lejos se prestan a los cultivos arbóreos. Esto no es óbice para que los terrenos remotos y abandonados o los que no se presten a cultivos arbóreos se sometan a inmediata distribución y a promociones cooperativas que permitan, incluso, medir el grado de madurez de la población rural... La reforma debe sor-

tear por estas y otras razones, el gran peligro de la centralización técnica y administrativa. Sólo tendrá éxito si hasta a los más lejanos y pequeños burgos, que son sus verdaderos protagonistas, se lleva la asistencia, el consejo, la guía y la ayuda en el momento oportuno. . .”¹

Después de dos grandes guerras, el fascismo, las luchas intestinas y la derrota, parece recomendable la reconstrucción moral previamente a la reforma, dijeron otros parlamentarios democristianos en defensa de las leyes de transformación del agro. Pero, ¿qué hay que hacer entre tanto para impedir que aprovechando este tema los grupos de izquierda consoliden a su favor el voto de los campesinos cansados de pobreza y conquisten el poder? La única forma posible de que los partidos conserven el poder es que respondan a la aspiración colectiva, practiquen un vigoroso reformismo de centro y sin introducir cambios estructurales contrarios a la realidad socioeconómica que favorece la vasta mayoría de los italianos, instaure una sólida democracia y un proceso capitalista a largo plazo.

Demasiado sabían los mejores hombres del gobierno y temían los sectores patronales que la reforma agraria era imposible sin otras reformas sociales y económicas, sobre todo en los órdenes tri-

¹ Medici, *op. cit.*

butario y del régimen de libre competencia. A la postre, los sacrificios de que hablaba Medici fueron menores en la práctica que en lo intelectual y lo político, pues muchos grupos hasta entonces intocados o dueños de grandes preeminencias, tuvieron que supeditarse al gobierno como fuerza intervencionista y decisiva en los planes de la reforma. Los técnicos gubernamentales tomaron a su cargo la tarea de minimizar este sesgo substancial. Uno de ellos me dijo: "El Estado actúa como pequeño motor que pone en marcha la gran máquina, no como alimentador permanente de ésta... Debemos recordar que aquí surgió el concepto jurídico de la propiedad privada, desde la época de los romanos, y que los campesinos lo tienen muy arraigado... La expropiación no es sino un instrumento de la operación de reforma; en manera alguna su finalidad. Prueba de ello es que tenemos el propósito de desarrollar hasta en las zonas más activas de reforma relaciones estables entre el campesino y la tierra, sea por medio de los lazos de propiedad o de condiciones contractuales firmes y progresivas con los dueños de la tierra".²

Aceptados los principios generales de buen o de mal grado, explotaron por todas partes las ilu-

² Bixio, técnico del Ministerio de Agricultura y Bosques, ya citado.

siones desmesuradas, los mitos que acompañan al anuncio de una reforma agraria en cualquier parte. La voluntad iluminística y revolucionaria de la izquierda no se manifestó en tendencias colectivizantes; pero sí en el principio de que toda la tierra debía dividirse entre todos los cultivadores. El mesianismo de derecha se volcó en loas a la propiedad privada, a la finca familiar y a la gran empresa capitalista. Los programas de todos los partidos incurrieron en esquematismo, legalismo y manifiesta ignorancia de las realidades socioeconómicas y políticas del campo y de las fuentes de donde deberían salir los recursos necesarios para realizar sus planes.

General era también la fe que se ponía en las leyes, según otro de los mitos bien conocidos: que las sociedades se construyen y se modifican por decreto, gracias a la clarividencia de los legisladores y de los abogados, y no por acción de las fuerzas sociales compuestas por los hombres.

Otro de los mitos comunes a todos los sectores políticos era que sólo había dos planteamientos fundamentales para la cuestión agraria: el capitalista y el socialista, y que ninguno de ellos podía aceptar algo de su contraparte sin desvirtuarse e invalidarse.

Resultó imposible encauzar estos escarceos des-

orbitados y en buena parte teóricos. Acaso el sector más prudente fue el gobierno, aunque incurriendo en el mito con más frecuencia favorecido por los partidos que están en el poder: la reforma agraria es un instrumento político y por lo tanto debe planificarse, presentarse y ejecutarse con criterios políticos, que son los únicos capaces de llevar a los partidos al gobierno y de mantenerlos en él. El triple afán de no asustar a nadie, quedar bien con derechas e izquierdas, y actuar efectivamente para la transformación del agro, es la debilidad principal de la política de reforma agraria en Italia. Por una parte había que definirla como algo totalmente ajeno a la línea comunista y por la otra, como la más sana de las posiciones progresistas. En tal hibridismo se informan muchos de los planteamientos teóricos de los grupos oficiales; por ejemplo este: "La reforma agraria es expresión de la fuerza histórica cristiana; pero el pensamiento aplicado a este fenómeno debe llamarse laico, porque es sólo técnico y objetivo".³

Apenas comenzó a conocer los materiales y a calcular someramente las perspectivas, el gobierno comprendió que una cosa era la propaganda política y otra la institucionalización y la ejecución de la reforma. Esto lo venían repitiendo los conoce-

³ Barberis, en el prólogo al libro de Medici, *op. cit.*

dores más profundos de la cuestión, como Rossi Doria.

Advertía el teórico sureño que la planificación exige conocimiento pleno de confines de la tierra, condiciones climatéricas, suelos, sistemas de tenencia y distribución de la propiedad, tipos de empresas que la explotan, ordenamientos agrícolas (sistemas de trabajo, cultivos), etc. Los confines establecen posición geográfica de las fincas, comunes exigencias de determinadas infraestructuras, condiciones agrícolas de la zona, relaciones entre ésta y las zonas circundantes, origen de los movimientos sociales, (agitación y migraciones temporales o permanentes, por ejemplo) y posibilidades de integración económica. El conocimiento del ambiente natural habilita los datos que justifican una clasificación agronómica de cada región. Los problemas de la transformación integral del campo sólo se esclarecen sobreponiendo el mapa agronómico al mapa catastral; de aquí la importancia de conocer meticulosamente la distribución de la tierra, incluyendo el catálogo (aunque se mantenga secreto) de los propietarios, identificados por las actitudes positivas o negativas que tomen hacia la política de transformación. El estudio del tipo de empresas hace posible evaluar los intereses ya constituidos y sus posibilidades de nueva sistemación. Sólo llenando la

totalidad de estos requisitos se puede clasificar y jerarquizar los problemas, y establecer normas fundamentales para el cambio de las estructuras existentes y el proceso integral de la transformación del agro. El cuadro representa un ideal teórico; mas su viabilidad en la práctica depende de que reúna el mayor número de los puntos que exige.⁴

Una vez aprobadas las leyes básicas de la reforma, el gobierno se trazó como norma operativa el siguiente orden de acción:

- a) Intervención gubernativa para acelerar la disponibilidad de recursos físicos y humanos con visos a un gradual y continuo proceso de reordenamiento territorial, de transformación de los contratos agrarios para mejorar al cultivador no propietario, de aumento en la superficie de la tierra para que se vuelva una extensión vital, y de dinamización del crédito, para hacerlo más orgánico y barato.
- b) Difusión del progreso tecnológico a través de asistencia masiva e individual, basada sobre principios económicos y provista de rápidos servicios informativos.
- c) Expansión de la instrucción elemental y

* Rossi Doria, *op. cit.*

media tanto para los que se queden en el campo como para los que tengan que emigrar. La instrucción profesional debe adecuarse a la capacidad de absorción de elementos preparados en cada zona productiva y a los planes de expansión de nuevas tierras.

d) Promoción de cooperativas sobre bases tecnoeconómicas, como medios de difusión del progreso tecnológico, de mejora y de homogeneización de los productos.

e) Política de precios. Su objetivo más amplio no es sólo mantener niveles que estimulen el aumento de la productividad y reduzcan las fluctuaciones cíclicas o irregulares (lo cual determina el desequilibrio de la producción, la importación caprichosa y la depresión del mercado de capitales), sino la total regularización del mercado agrícola, con normas a corto y a largo plazo.⁵

Uno de los aspectos más positivos de la política de la reforma agraria es que las leyes y las promociones oficiales se aplicaron decididamente en los sitios donde existían los problemas. En ningún momento se ha pensado en remover al elemento humano de donde está, cuando allí mismo se le

⁵ Barbero, *op. cit.*

puede ajustar a los planes de transformación del agro. Esta es una excelente lección para los gobiernos de los países subdesarrollados, que para no tocar los problemas candentes y vivos (cualquiera que sea la razón práctica o ideológica que abone esta abstención), cada vez que proponen una reforma agraria ofrecen como vía principal la apertura de zonas no roturadas y el traslado de poblaciones enteras a ellas. En no pocas partes, este método se ha probado, siempre en pequeño y siempre con resultados negativos dentro del marco nacional, pues deja en plena actividad todas las causas del atraso, la injusticia y la deformidad de las estructuras agrarias.

Por último, como dilema decisivo para la ejecución de la reforma, se presentaba el siguiente: ¿convenía concentrar en la década inicial de la reforma el grueso de los esfuerzos y de los medios disponibles en pocos territorios necesariamente no muy vastos, o distribuirlos a menor profundidad en territorios más numerosos y más vastos?

Se siguió un criterio intermedio, con énfasis en la concentración en pocas zonas de problemas inminentes y graves, por una parte, o que mostrasen un alto grado de susceptibilidad para una completa transformación socioeconómica, por la otra. En el resto del país se pospuso la campaña integral,

aunque ayudando a la iniciativa privada a la preparación de los cambios decisivos durante el decenio siguiente.

La decisión no fue fácil porque extensísimos eran los territorios afectables e igualmente urgentes de acción, con los obstáculos comunes de un grave fraccionamiento de la propiedad y las empresas, y un bajo nivel socioeconómico de las poblaciones que los ocupaban.

Parte insoluble de la política elegida fue la intensa propaganda para difundir la impostación de los distintos problemas que trataba, los límites de sus diversas soluciones posibles y la falsedad de los esquemas ilusorios que viciaban su aplicación efectiva.

En resumen:

- 1) Desde 1947 ha habido en Italia una reforma agraria; pero sin una política *integral* ni una planificación a largo plazo con metas a corto plazo.
- 2) La política de la reforma se basó al principio en normas escasamente concatenadas, que posteriormente y bajo presiones *del momento*, fueron suprimidas, modificadas y adicionadas por otras normas.
- 3) Los aspectos negativos que pueden seña-

larse a esta política y a su aplicación proceden fundamentalmente de las contradicciones internas de los grupos que están en el poder.

4) No puede definirse técnicamente, juzgarse ni evaluarse en cuanto a resultados la política agraria que predomina en Italia desde 1947 sin tomar en cuenta que era la única posible si se conjugan las circunstancias objetivas y subjetivas; es decir, la formación clasista y la orientación doctrinaria de los partidos en el gobierno, y las condiciones del medio físico y social del país, particularmente en la zona rural.

Por último, no olvidemos que el planteamiento de una política de reforma agraria depende de la ideología de la clase dominante. LA CUESTIÓN TRASCENDENTAL ESTÁ EN QUE SI SE REALIZA DENTRO DE UN SISTEMA CAPITALISTA SERÁ CAPITALISTA Y SI SE REALIZA DENTRO DE UN SISTEMA SOCIALISTA SERÁ SOCIALISTA.



BIBLIOGRAFIA

- Anuario dell'Agricoltura Italiana*, varios volúmenes. Istituto di Economia Agraria, Roma.
- BARBERIS, C., *Teoria e storia della riforma agraria*, Vallecchi Editore, Florencia, 1957.
- Estudios en prensa y revistas especializadas. Manuscritos.
- BARBERO, G., *Riforma agraria italiana* (Risultati e prospettive), Giangiaco­mo Feltrinelli Editore, Milán, 1960.
- BOLLA, G., y GIANNATTASIO, C., *Legislazione agraria italiana*, dos vols., Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1953.
- DELL'ANGELO, G. G., "Aspetti economici e demografici del diverso grado di sviluppo degli ambienti agricoli italiani" *Rivista di Economia Agraria*, Roma, 1958.
- GIANNATTASIO, C. (v. BOLLA).
Italia, 1958, Estratto del "Compendio statistico italiano 1959", Istituto Centrale di Statistica, Roma, 1959.
- MAZZAFERRO, L., *Geografia elettorale del Delta Padano*, Il Mulino, Boloña, 1956.

MEDICI, G., *Politica agraria (1945-1952)*, Nicola Zanichelli Editore, Boloña, 1952.

— Discursos parlamentarios, estudios en prensa y revistas especializadas.

PISCHEL, G., y SAVINI, P., "Indagine sul Mezzogiorno continentale", *Mondo Economico*, varios números de 1960-61. Istituto per gli Studi di Economia, Milán.

ROSSI DORIA, M., *Riforma agraria e azione meridionalista*, Edizione Agricole, Boloña, 1948.

— Estudios publicados en prensa y revistas especializadas.

SARACENO, P., *Atti del II Convegno di Napoli*, Cassa per il Mezzogiorno, Roma, 1954.

SAVINI, P. (v. PISCHEL).

SCARDACIONE, D., "La cooperazione della riforma per la valorizzazione e la difesa dei prodotti", *Rassegna economica*, Banco di Napoli, s. f.

UGOLINI, P., "La cooperazione di riforma nel comprensorio della Maremma".

— "Prospettive e problemi della cooperazione agricola"; ambos estudios en *Rivista di Economia Agraria*, Roma, 1958.

Publicaciones de diversos organismos regionales del sistema de reforma agraria italiana, especialmente la Cassa per il Mezzogiorno; comentarios de prensa; declaraciones de políticos y técnicos de diversos partidos, programas y documentos de diversos partidos.

I N D I C E

PREÁMBULO	<i>Pág.</i> 7
---------------------	------------------

CAPÍTULO I

MEDIO Y POBLACIÓN SELECCIONADOS	17
El medio físico	17
La población	24
Psicología de la población rural	31

CAPÍTULO II

TENENCIA Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA	37
Tamaño y ubicación de las fincas	37
Empresas agrícolas	42
La reforma y los repartos	43
Tendencias	48
Rasgos generales de la estructura agraria	51

CAPÍTULO III

PRODUCCIÓN, RÉDITOS Y SALARIOS AGRÍCOLAS	53
----------------------------------------------------	----

	<i>Pág.</i>
Producción	53
Tendencias de la producción	63
Productividad	66
Réditos agrícolas	68
Salarios	70

CAPÍTULO IV

PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA	75
Antecedentes	75
La segunda guerra mundial	82
El marco de postguerra	84
Las leyes de reforma	87
Últimas tendencias	90

CAPÍTULO V

LEGISLACIÓN AGRARIA	95
La ley Sila	97
La ley "Stralcio"	104
Normas de operación para el Organismo del Sila	108
Legislación regional	110
Pequeña propiedad campesina	112
Otras leyes que afectan al agro	114

CAPÍTULO VI

ORGANIZACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA	117
----------------------------------------------	-----

	<i>Pág.</i>
Organismos oficiales	117
Otros órganos de la Reforma	122
La Caja para el Mediodía	124
CAPÍTULO VII	
MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL AGRO	131
Legislación	131
El mejoramiento y la reforma	137
Balance de la campaña.	143
CAPÍTULO VIII	
CAPITAL E INVERSIONES	147
Comparación entre los medios rurales italianos	151
Tendencias de la inversión	153
CAPÍTULO IX	
CRÉDITO RURAL	159
Legislación	159
Tendencias	164
Balance del sistema crediticio	165
CAPÍTULO X	
EL MOVIMIENTO COOPERATIVO	171
Fijación de política	171

	<i>Pág.</i>
Legislación	175
Magnitud del movimiento	177
Tendencias	179
Balance del cooperativismo	181

CAPÍTULO XI

EL CAMBIO TECNOLÓGICO	187
Formación de política	187
Técnica y reforma agraria	189
Tendencias de la técnica	191
Balance de la mecanización	192
Transformación agraria e industrialización	195
Balance de la industrialización	199

CAPÍTULO XII

PRECIOS Y MERCADO	203
El mercado interno	207
El Mercomún europeo y la agricultura italiana	212

CAPÍTULO XIII

LA REFORMA AGRARIA Y LOS GRUPOS SOCIALES	215
Los campesinos	216
Los industriales	220
A — Los partidos políticos. La izquierda	222
B — Los partidos políticos. La derecha	227

	<i>Pág.</i>
C — Los partidos políticos. Los democristianos	229
D — Los partidos políticos. Consideraciones generales	230

CAPÍTULO XIV

POLÍTICA AGRARIA.	235
Demografía.	236
Distribución y tenencia de la tierra	237
Producción, réditos y salarios	238
Proceso de la reforma agraria	239
Legislación	241
Organización de la reforma	242
Mejoramiento integral del agro	244
Capital e inversiones	246
Crédito rural	247
Cooperativas	248
Tecnificación :	249
Precios y mercadeo.	251
La reforma agraria y los grupos sociales	252

CAPÍTULO XV

BASES GENERALES DE LA POLÍTICA AGRARIA.	255
BIBLIOGRAFÍA	269

TERMINOSE LA IMPRESION
DE ESTE LIBRO EL DIA 8
DE ENERO DE 1963, EN
LOS TALLERES DE LA EDI-
TORIAL CVLTVRA, T. G.,
S. A., DE LA AVENIDA REP.
DE GUATEMALA No. 96 DE
LA CIUDAD DE MEXICO, D. F.
SU TIRO ES DE 1,000 EJEMS.

HD672
M6

UNAM



8013

INST. INV. SOCIALES

HD672
M6

DS-8013-C.1

MONTEFORTE

LA RIFORMA
AGRARIA EN
ITALIA

HD672

M6

C.1