

LA DEPRESION MERIDIONAL Y LA CAJA PARA LAS OBRAS EXTRAORDINARIAS DE INTERES PUBLICO EN LA ITALIA MERIDIONAL (CASSA PER IL MEZZOGIORNO) ⁽¹⁾

Por el

Prof. NALLO MAZZOCCHI ALEMANNY

Cumpliendo una de las finalidades de la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, cual es la de mantener contacto con el movimiento agrarista del mundo entero, nos complacemos en publicar en este número un interesante trabajo sobre la "Cassa per il Mezzogiorno", original del ilustre economista y agrarista italiano profesor NALLO MAZZOCCHI ALEMANNY.

El doctor MAZZOCCHI es una de las figuras más preeminentes de la colonización en Italia. Ex profesor del Instituto Central de Estadística, forma parte del Comité directivo del Istituto Nazionale di Economia Agraria. Durante cuarenta años ha trabajado en la labor colonizadora de Somalia, Etiopía, Tripolitania, etc., y dirigió, como Inspector General de la Obra Nacional de Combatientes, la transformación del Agro-Pontino, así como la del latifundio siciliano. Actualmente es Consejero de Administración de la "Cassa per il Mezzogiorno". Fecundo publicista, tiene publicados buen número de artículos y trabajos de reconocido interés.

(1) La traducción y extractos de este trabajo han sido realizados por el Ingeniero Agrónomo y Licenciado en Economía D. Emilio Gómez Ayau.

El trabajo que nos ha enviado el profesor MAZZOCCHI consta de tres partes: a) aspectos y consecuencias de la depresión meridional; b) precedentes, estructura y actividad de la "Cassa per il Mezzogiorno", y c) algunas consideraciones críticas respecto a esta última. Dada la extensión del trabajo, que excede de las posibilidades de esta REVISTA, y a fin de insertarlo en un solo número, evitando así la pérdida de unidad e interés, hemos optado por hacer un extracto de la primera y tercera parte del trabajo, lo suficientemente amplio para que no pierda ningún punto de vista ni ninguna consideración de interés, respetando íntegramente la traducción literal del texto de la segunda parte, en el que se aborda la estructura y actividad de la "Cassa per il Mezzogiorno".

I.—ASPECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA DEPRESION MERIDIONAL

Comienza afirmando el profesor MAZZOCCHI que el Mediodía de Italia es, indiscutiblemente, una zona de economía atrasada, tanto desde el punto de vista físico como desde el punto de vista moral, incluyendo en este aspecto moral los elementos históricos, institucionales y estructurales que en el tiempo han caracterizado y caracterizan todavía a este territorio.

Mucha literatura se ha publicado sobre el problema del Mediodía; de él se han ocupado los políticos, los técnicos, los economistas, los sociólogos, e incluso, literariamente, con cierto aire romántico. Toda esta abundante literatura ha conducido a un exagerado confusionismo. El primer estudio completo en este aspecto fué la *Inchiesta Jacini*, sobre las condiciones de la agricultura meridional. Ultimamente, por no citar más que los trabajos más destacados, DE CILLIS y PANTANELLI, dos grandes agrónomos, representan la negación del exceptismo antiguo, al asegurar la posibilidad de vivificar y mejorar intensamente la producción de estas regiones del Sur.

Dos caras presenta la agricultura meridional. Por una parte, la más importante en extensión y en volumen, se caracteriza por

una explotación extensiva de tipo cerealista sobre un fondo de latifundio, en el sentido económico de la palabra, y por otra, se manifiesta en una sorprendente agricultura de múltiples producciones anuales. Agricultura que, como la de los alrededores de Nápoles, no presenta paralelo en el mundo. Dice MAZZOCCHI, con fácil expresión, que "a los extremos males de un sistema productivo que alimenta un desconsolado empobrecimiento físico y espiritual se opone la paradoja de una intensidad de cultivo que, por su excesiva atomización y por su carácter precario, hace que sobre la más rica zona agricultora de la tierra se apoye y viva la más mísera población cultivadora".

La parte que pudiéramos llamar extensiva de esta agricultura meridional es la que abarca un más amplio territorio; ocupa, aproximadamente, las dos terceras partes de la superficie agraria y forestal y se extiende, sobre todo, en el interior, en la zona de colina y de montaña. Se caracteriza por una explotación a base de cereales y pastos, con una escasa inversión de capital por hectárea. En el Mediodía la renta media de la agricultura es un 20 por 100 inferior a la renta media nacional, y como a esta inferioridad en la agricultura se une también una inferioridad en la industria, la renta media total por individuo discrepa aun en mayor cuantía de la renta media total del país.

¿Puede vencerse esta situación? PANTANELLI, en un estudio, que califica MAZZOCCHI de magistral, en relación con las posibilidades productivas del Norte y del Sur, precisa "que el problema en sus propios términos se plantea de la forma siguiente: si la paralización estival del Mediodía limita la producción más o menos que la paralización invernal del Norte", y concluye afirmando que la respuesta es favorable al Mediodía.

Ponderando las condiciones económicas, las físicas y las institucionales, la S. V. I. M. E. Z. hizo un estudio, en el que calcula el grado de inferioridad económica del Mediodía, que cifra en un 30 por 100 con respecto a las condiciones medias de Italia y en un 50 por 100 con respecto a las de la Italia Centro Septentrional. Precisamente sobre este estudio se basó el Comité de Ministros que dirige la "Cassa per il Mezzogiorno" para preparar el Plan decenal de actuación.

Los índices más característicos que marcan las diferencias en las condiciones económicas de la Italia del Sur y de la del Norte y Centro se recogen a continuación:

	Sur	Centro y Norte
Superficie que ocupa en el territorio nacional	36 %	64 %
Población total	17,6 mill. (17,4 %)	29,5 mill. (62,6 %)
Población activa (sobre la total)	49 %	57 %
Población activa agrícola en relación con la activa total.	51 %	42 %
Población activa industrial en relación con la activa total.	22 %	32 %
Paro obrero en relación con la población que trabaja (1951)	17,5 %	10 %
Producción bruta vendible de la agricultura (1951)	91.000 L/Ha.	154.000 L/Ha.
Tractores en relación con la superficie sembrada (diciembre de 1951)	1 por cada 865 Ha.	1 por cada 95 Ha.
Energía eléctrica (1950)	165 kw. p/habit.	757 kw. p/habit.
Vehículos automotores	8 ‰ habit.	26 ‰
Consumo de carne (1952) ..	8 kg. habit. y año	16 kg. habit. y año
Leche en fresco	15 l. habit. y año	68 l. habit. y año.
Azúcar	4-7 kg. habit. y año	10-17 kg. habit. y año
Tabaco	0,64 kg. habit. y año	0,95 kg. habit. y año
Número de teléfonos	1-10 ‰ habit.	Más de 20 ‰ habit.
Número de habitaciones (1951)	551 ‰ habit.	829 ‰ habit.
Kilómetros de carretera por km ² . de superficie	0,36	0,76
Distancia media a camino en km.	2,5 a 3,7	1,3
Índice de producto neto por persona	Menos de 50	100

Esta depresión del Mediodía obedece a una serie de causas, y se deducen de ella tales consecuencias que, por su interacción, crean fácilmente una espiral involutiva, de la cual es difícil salir, y por los medios ordinarios, prácticamente imposible.

Frente a la economía predominantemente industrial del Norte se proyecta esta economía exclusivamente agrícola del Sur.

Hasta ahora, los medios empleados para combatir esta situación han sido modestos en su cuantía y desorganizados en su forma de aplicación. Es necesario reconocer el conjunto de dificultades que impedían afrontar el problema y, sobre todo, la falta de informa-

ción en que apoyarse, que sólo muy recientemente se ha conseguido. Sólo ahora, en realidad, por el volumen y la importancia que esta clase de estudios ha adquirido en el mundo, se tienen suficientes conocimientos y se dispone de una técnica adecuada para afrontar un problema de tan gran importancia como es el de poner en marcha toda la economía de una región o de un país. No existe una regla general para todos los casos; hay que distinguir en esta política económica los países poco poblados, de los que, como Italia, padecen un exceso de población. Hay que distinguir también aquellos que disponen de un gran equipo industrial de aquellos en que, por el contrario, la agricultura predomina. Es necesario graduar la intervención del Estado y, sobre todo, medir las posibilidades financieras, no sólo desde el punto de vista nacional, sino incluso partiendo de la ayuda que pueda proporcionar el exterior.

Pero el problema de los problemas, dice MAZZOCCHI, es el aspecto político que impone una u otra orientación, según la repercusión que la cuantía, la forma y la duración de la intervención del Estado pueda tener en un determinado momento histórico y en un determinado, también, clima político.

De aquí quizá las múltiples críticas que han surgido con motivo de la creación de la "Cassa per il Mezzogiorno". La más general es la que afirma que hubiera sido preferible afrontar de plano la industrialización del Sur en vez de comenzar por una política de vigorización y mejora de la agricultura como fase que pudiéramos llamar de "preindustrialización". Dice MAZZOCCHI que, frente a esta actitud, conviene hacer observar que el Sur carece de la estructura adecuada para montar sobre ella una rápida industrialización.

Que es necesario primero crear esta estructura; que así se desarrolla una actividad menos espectacular quizá, pero más fecunda en posibilidades para el futuro. Que frente a unas condiciones físicas difíciles de vencer y frente a una estructura social deficiente, es necesario realizar primero una revolución en este medio físico y social para que pueda servir de base a una estructura industrial posterior, porque, como dice muy gráficamente MAZZOCCHI: "No es el latifundio, en el sentido económico, un mal físico, sino un mal moral."

La moderna técnica permite y proporciona posibilidades que, aplicadas a una zona atrasada como la del Mediodía, tendrá efectos multiplicadores extraordinarios. Así, por ejemplo, el incremento

productivo en el Norte por la acción del regadío varía entre el 50 al 100 por 100. En el Sur, en cambio, este incremento alcanza valores del 300 al 500 por 100. Con una adecuada estructuración pueden lograrse "primores de la producción", imposibles de conseguir en el Norte.

Si se hubiera adoptado una política de pura industrialización, puede asegurarse que hubiera sido aprovechada íntegramente por el Norte, cuya estructura se lo permite y donde el efecto multiplicador necesariamente es inferior al del Sur. En cambio, en estas regiones del Mediodía las deficiencias fundamentales de su estructura no le hubieran permitido beneficiarse de esta política. La diferencia entre el Norte y el Sur hubiera sido económicamente cada vez mayor, y en vez de llegar a una mayor uniformidad nacional, se hubiera conseguido precisamente lo contrario. Hubiera constituido esta orientación un grave error político y social, porque este retraso económico del Sur seguiría repercutiendo gravemente en la industria del Norte. En cambio, la vigorización, la intensificación de la agricultura, la elevación del nivel de vida de la población meridional se traducirán inmediatamente en un aumento de mercado y en un aumento de beneficios para las industrias del Norte.

Lo que acaba de ocurrir con la compra de tractores para las tierras de reforma agraria del Sur, que ha permitido absorber en el mercado interior gran parte de la producción del Norte, es una buena prueba de esta afirmación. No quiere decir esto que se vuelva la espalda a toda industrialización. Por el contrario, se da una gran importancia a los primeros pasos para el establecimiento de una industria de transformación que abrirá el camino al desarrollo de una posterior más compleja.

II.—LA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

LA BONÍFICA ANTERIOR A 1940

Antes de tratar específicamente de los fines, de la estructura y de la actividad de la "Cassa per il Mezzogiorno", parece oportuno hacer una breve referencia a las principales actuaciones en política económica agraria, de particular interés para nuestras zonas

meridionales, que precedieron a la creación de la "Cassa per il Mezzogiorno" y que casi constituyen por su fisonomía su natural premisa. Trato de referirme a la legislación de bonífica y a la de reforma fundiaria, vigentes con anterioridad a la creación de la "Cassa per il Mezzogiorno".

En el curso de unas conferencias que di en Madrid a fines de 1950 en el Instituto Nacional de Colonización, ya expuse los conceptos doctrinales y las realizaciones prácticas de aquel complejo legislativo y de actuación que se conoce con el nombre de Bonífica Integral (1).

Así como reaccioné como se debe reaccionar ante la crítica genérica e indiscriminada, que después del desastre bélico se cebó con particular dureza contra la ley fundamental de 1933, que constituye una de las pruebas de mayor sabiduría jurídica y técnica, perfectible, naturalmente, pero admirable en sus fundamentos (todas las leyes que la sucedieron y toda la actividad vivificadora de nuestra agricultura se han apoyado y se apoyan constantemente en ella), no dejo de reconocer la conveniencia de una crítica objetiva que, constructivamente, rellene lagunas y carencias observadas en el corto espacio de tiempo en que se aplicó, tanto en la ley como en su forma de aplicación: sobre todo, frente a la urgencia en la solución del problema demográfico que ha obligado a acortar (quizá con una prisa peligrosa) el tiempo de ejecución.

Resumiendo: los defectos fundamentales de la Ley pueden agruparse de la forma en que más adelante se hace, si bien he de precisar que mis observaciones se refieren de un modo específico a las tierras de latifundio en nuestro Mediodía.

En primer lugar, el considerable retraso entre la ejecución de las obras públicas y las de transformación fundiaria que deben ejecutar los particulares. La escasa coordinación entre las diferentes obras públicas, con demasiada frecuencia estudiadas y ejecutadas en forma desorganizada, sin unidad de criterio y, a veces, no muy adaptadas a la realidad y a las necesidades. Otra objeción hace referencia a las relaciones contractuales de trabajo; éstas, es necesario reconocer objetivamente, que no han sido suficientemente recogidas en cuanto a su carácter precario y a su falta de equidad. Por último, hacemos observar la frecuencia con que la propiedad

(1) El concepto integral de la bonífica no hace referencia al solo aspecto hidráulico o higiénico o de obras públicas meramente, sino que se va concretando en la doctrina y en su aplicación práctica, a través de una larga y trabajosa evolución de ideas y de experiencias, en una compleja legislación en continuo perfeccionamiento.

ha sido sujeta a unas normas y obligaciones excesivamente rígidas, *vincoli di bonifica*, como consecuencia de las "directrices para la transformación fundiaria". También hay que reconocer la excesiva lentitud con que se ha realizado la transformación, no comparable, más bien en pleno contraste, con la acuciante exigencia de la realidad social.

He de reconocer también la existencia de algunos factores externos que, en contraste con la misma concepción doctrinal de la legislación de bonifica y por encima de la voluntad de los particulares, influyeron grandemente en acentuar las dificultades. Tales son la inestabilidad, la inadaptación y la discontinuidad de la ayuda financiera del Estado, tanto para las obras públicas como en relación con los subsidios a las obras de interés privado; su improductiva dispersión; la insuficiencia genérica de la administración, muy frecuentemente dividida en compartimentos estancos de difícil comunicación; algunas directrices concebidas de un modo unilateral en relación con los tipos de explotación que conviene extender en las zonas, etc.

Sobre todo —y éste es un elemento que no puede subestimarse—, la acentuada falta de madurez psicológica y social de la mayor parte de los propietarios meridionales (y, con ellos, de sus representantes políticamente preeminentes), que, muy lentamente y, a veces, con hostilidad manifiesta, tardaron en darse cuenta de sus propios deberes y de sus propios intereses.

Así ocurrió que mientras la constitución de los Consorcios de Bonifica (que con una expresión jurídica nueva impregnada de porvenir, la Ley de 1933 creaba como Entes de doble carácter privado y público) producía realizaciones importantes en el ambiente más maduro del Norte del país —donde, ya por tradición antigua, el sentido de asociación y bonificador de los agricultores había adquirido formas de alta civilidad—, en el ambiente más atrasado y deprimido del Mediodía, en cambio, no era capaz de conseguir ninguna realidad apreciable en el campo de la actividad privada.

Bien es verdad que la Ley preveía la aplicación de sanciones severas para los que no cumplieran la Ley, llegando incluso a la medida drástica de la expropiación. Pero lo cierto es que ninguna sanción de esta naturaleza ha sido aplicada ni pudo aplicarse en un ambiente, todavía históricamente poco maduro, donde la propiedad territorial, depositaria principal del poder político, se defendía con todos los medios, inteligentes o no, frente a cualquier

veleidad aplicativa de estas sanciones. Mucho menos pudo pensarse en establecer una legislación más decisiva en el aspecto social, es decir, una verdadera y propia reforma fundiaria.

Se llevaron a cabo, sí, algunos ejemplos de intervención expropiatoria, por parte de la "Obra Nacional para Combatientes", sobre todo, en las tierras del Agro pontino, en el "Tavoliere di Puglia" y en el Volturno. Ejemplos drásticos y que, indiscutiblemente, tuvieron, además de sus efectos directos, una influencia notable en promover la actividad de los propietarios. Se realizaron, es verdad, en estas zonas transformaciones fundiarias espontáneas en una superficie casi equivalente a la expropiada. Esto, indiscutiblemente, tuvo gran resonancia. Pero, al mismo tiempo, la viva reacción política que siguió a esta actitud impidió casi toda posibilidad de sucesivas actuaciones públicas, impidiendo la extensión aplicativa de un método que, con todos sus defectos, había demostrado una eficiente y prometedora validez ejecutiva. Mucho menos era posible, repetimos, en aquel momento histórico y con aquella orientación política, imponer una actuación orgánica y técnicamente correcta por medio de una reforma agraria fundamental.

No obstante, poco antes de la última guerra, se inició una actuación —basada jurídicamente en la Ley del 33— en las tierras de latifundio, de Sicilia. La experiencia, que se caracteriza por una decisiva y plena cooperación entre la voluntad del Estado y la de los particulares ("La bonifica con los propietarios, y no contra los propietarios", como se dice ahora), había empezado apenas a mostrar sus frutos y su fecundidad inesperada, sobre todo como instrumento eficaz para seleccionar la capacidad activa de los propietarios, cuando el conflicto bélico todo lo revolucionó y deshizo.

DESORIENTACIÓN PRIMERO Y NUEVA ACTIVIDAD EN LA POSTGUERRA

Inmediatamente después de la guerra, mientras las devastaciones, el desorden económico y el desastre moral, hacían más vivo y agudo el problema de nuestro exceso de población y de nuestra escasez de tierras, se produjo una crítica destructiva e indiscriminada sobre la bonifica, alimentada por un caos ideológico general y por la urgencia de encontrar soluciones a los problemas so-

ciales; poco a poco se fué abriendo camino dentro de este desorden de ideas un examen más objetivo y una crítica más pura que pretendía conservar, o mejor dicho volver a considerar, todo lo que era sustancialmente bueno de las actuaciones anteriores, y bajo esta nueva tendencia se sintió la necesidad de ordenar le nuevo nuestra legislación agrícola, sin dejar de reconocer, claro está, como un grave defecto la exageración constructiva de la etapa anterior ni sin suprimir todo lo caduco y defectuoso, dando así nuevo impulso a esta clase de actividades.

De esta forma, dentro de un desordenado trabajo doctrinal y legislativo, maduraron —consecuencia de complejas intervenciones para resolver situaciones específicas y de coyuntura— algunas orientaciones nuevas, complementarias y de interpretación, de la bonífica (“aceleración”, “concentración”, “elasticidad”, etcétera) (2), así como una más directa y eficaz intervención estructuración a través de la Ley de Reforma fundiaria “general” y la de Stralcio después. Este proceso todavía continúa en fase de maduración a través de la Ley de Reforma funciaria “general” y la de “reforma de los contrarios agrarios”; intervenciones legislativas éstas, en las cuales —sin pretender profundizar en todos sus aspectos, algunos de los cuales son indudablemente discutibles— no se puede dejar de reconocer, objetivamente, su gran influencia innovadora y estimulante y, en cierto sentido, constructivamente revolucionaria, sobre todo en nuestro inerte mundo del latifundio meridional (3).

Esta nueva orientación vino apoyada por una conquista de orden técnico de excepcional importancia, que ha permitido superar la máxima dificultad que el ambiente físico del Mediodía oponía a estas actividades: me refiero a la victoria conseguida sobre el mosquito productor del paludismo: ha constituido, sin duda, la aportación más importante a la vivificación agrícola del Mediodía. Planes, organización, distribución en el tiempo de la actividad constructiva, instalación de los colonos, clasificación de

(2) De particular interés son en este aspecto las nuevas directrices de transformación del Consorcio de Bonífica de la “Capitanata”. La creación de la obra “Sila” y el establecimiento del “Ente di irrigazione per la Puglia e Lucania”. La selección llevada a cabo por el plan E. R. P., determinando así un nuevo programa de actuación por orden de urgencia en los Consorcios del Mediodía.

(3) Cuando la obra, ya iniciada, de transformación en las tierras distribuidas a los campesinos y la actividad de los Entes de Reforma se coordine con la actuación de la bonífica en los consorcios respectivos, se podrá alcanzar aquella síntesis de orden superior “reforma-bonífica”, que aquí y allá es objeto de polémicas y discusiones cuando en el fondo es apoyada por cuantos sienten la necesidad de una recuperación de nuestros territorios del Mediodía.

las obras; todo habrá que volverlo a considerar y proyectar desde un nuevo punto de vista, como consecuencia de esta beneficiosa revolución. La nueva estructura (consecuencia de la acción de bonífica y de reforma) adquiere así un nuevo valor y un nuevo impulso.

Sin embargo, frente al problema de actividades existía un vacío financiero casi total. Se empezaba a disponer en algunos comprensorios, para la ejecución de las obras públicas de bonífica, de los fondos procedentes del E. R. P. Pero, aparte de que no era posible entregar la subvención correspondiente a las obras de tipo privado, la misma utilización E. R. P., que debió ser suficientemente ágil para conseguir los fines perseguidos, fué, por el contrario, extremadamente lenta y difícil, como consecuencia de la intervención burocrática, que la hacía someterse al viejo y pesado sistema de contabilidad del Estado, perjudicando así y esterilizando en parte toda actividad eficaz.

Fué, precisamente, consecuencia de este estado de cosas (el cual se repetía en otros sectores ajenos a la bonífica) lo que hizo que —al mismo tiempo que se creaba un clima de urgencia, y se consideraba como problema nacional la mejora económica del Mediodía— madurase la idea de crear un Instituto autónomo, con la máxima agilidad funcional, con una amplia y sólida base financiera, al que pudiera encargarse el difícil trabajo de revalorizar el Mediodía bajo unidad de dirección y mediante una concentración masiva de medios y de actividad.

Así nació la "Caja para Obras Extraordinarias de Público Interés en la Italia meridional", más brevemente: "Cassa per il Mezzogiorno".

LA CREACIÓN DE LA "CASSA PER IL MEZZOGIORNO".—ESTRUCTURA FUNCIONAL.—PLAN DECENAL

Este Instituto no nació por caprichosa improvisación, como Minerva surgió de la cabeza de Júpiter, sino que fué la desembocadura natural de un conjunto de ideas y experiencias técnicas, sociales y administrativas que impusieron un determinado plan de actuación (decenal primero, y prolongado posteriormente a doce años) según un meditado tipo de organización funcional: plan que, en relación con la parte agrícola (que es la que aquí particu-

larmente interesa), tiene su origen en una larga experiencia de doctrinas y actividades de la bonífica del Mediodía, en una cuidadosa programación revisada de los planes de bonífica ultimados en los cuatro primeros años posteriores a la guerra (plan de aceleración de algunas bonificas; programa de cuatro años, en relación con la aportación americana y en colaboración con la misión E. C. A.) de los planes de transformación en regadíos, de la legislación de reforma fundiaria y de todos los estudios realizados por particulares o por entidades, entre los cuales, fundamentalmente, está el plan de revalorización del S. V. I. M. E. Z.

Sobre la organización de la "Cassa per il Mezzogiorno" volveremos más adelante, cuando hagamos el examen crítico de su primera experiencia de dos años. Aquí nos basta destacar su deseada autonomía. Cómo está regida por un Consejo de Administración con plenos poderes deliberativos, asistido por un Comité de Interventores y una Delegación del Consejo Superior de Obras Públicas, que ha de informar técnicamente los proyectos con presupuesto superior a 100 millones de libras, y cómo su vigilancia y control corresponde a un grupo de Ministros (4).

Este Comité de Ministros redacta el plan decenal de actuación y aprueba los planes más concretos que anualmente elabora el antes citado Consejo de Administración y, a través del propio Presidente, responde políticamente ante el Parlamento de la obra de la "Cassa per il Mezzogiorno". Consideramos superfluo insistir sobre las formalidades que exigen estas relaciones.

Si se piensa en las muchas y nuevas actividades que el Estado ha de afrontar en el sector económico y en la lentitud y resistencia que la burocracia presenta a toda adaptación del viejo Estado al nuevo orden de ideas (de aquí el frecuente recurso de asignar, en forma casi furtiva, nuevas funciones a organismos viejos inadecuados por su estructura o, también, a transferir funciones públicas a inadecuadas empresas privadas), la concepción que ha presidido la creación de la "Cassa" representa, como se ha hecho observar, un verdadero gesto de sinceridad política y administrativa.

Para medir la importancia de la gestión encomendada a la "Cassa", basta recordar que tiene por objeto llevar a cabo una inversión de fondos públicos de gran importancia, para romper el

(4) El Comité está compuesto por el Ministro de Agricultura, el de Industria y Comercio, el del Tesoro, el de Trabajo y el de Previsión. Por Ley de 25 de julio de 1952 se agregó el Ministro de Transportes. El Comité está presidido por el Presidente del Gobierno o por el Ministro que éste designe.

equilibrio de la situación de depresión económica que sufre el Mediodía (inversiones no consideradas como un mal necesario y contingente, sino como un procedimiento para aumentar y multiplicar la renta). Esta actuación que se le encomienda se caracteriza:

1.º Por su carácter extraordinario: de aquí que las inversiones de la "Cassa" no sustituyan a las de carácter ordinario correspondientes a los diversos sectores de la administración del Estado.

2.º Su carácter orgánico, que exige se lleve a cabo previamente una selección de las obras, en relación con su productividad (a su vez, ésta se valora según su más o menos rápida rentabilidad y también según una ponderada necesidad de preferencia, como, por ejemplo, obras iniciadas y no terminadas, programas de riegos, etc.) y a través de una estrecha coordinación entre las obras públicas y las obras de carácter privado (por medio de una adecuada política de subsidios y financiación).

3.º Preponderancia del sector agrícola como factor que necesariamente ha de modificarse, primero para superar las dificultades del medio (a través de intervención en la bonífica hidráulica, en la sistematización forestal agrícola, en los regadíos, en las comunicaciones, en los acueductos rurales, en la nueva colonización y como premisa a la prevista industrialización posterior).

4.º Intensificación particular de las intervenciones en la zona de reforma fundiaria.

5.º Máxima concentración de las inversiones con carácter integral, a fin de evitar cualquier fácil dispersión, dada la escasez relativa de medios disponibles en relación con las innumerables necesidades y a fin de hacer más rápida y fecunda la intervención en las zonas.

Una orientación, en fin, de carácter integral y unitaria para el mejor empleo de estas inversiones, que persiguen una doble finalidad (el cumplimiento de fines coyunturales y el establecimiento de una nueva estructura) mediante una "terapéutica de urgencia", la reforma fundiaria; y como garantía de una acción orgánica y continua, la "terapéutica gradual" de bonífica para conseguir la mejora del ambiente rural, un continuo incremento de la productividad y un fecundo progreso cívico.

A esta actividad y orientación le asegura la Ley continuidad financiera por doce años, lo que representa un empeño formal, independiente de toda política de presupuesto, con la ventaja de una

gran elasticidad en el manejo de sus recursos, sustraídos a las trabas de procedimiento que suponen las normas de la contabilidad burocrática.

Estos conceptos y directrices han sido atacados, por una numerosa y a veces áspera crítica, desde diferentes puntos de vista. Sobre esta crítica no nos vamos a extender aquí. En cuanto se refiere a los fines generales que se atribuyen a la "Cassa" (acción antidepresiva y de preindustrialización), se han visto ya en la primera parte de este estudio las razones y las necesidades que los han impuesto lógicamente. En cuanto se refiere a las relacionadas con la organización y funciones de la "Cassa", nos reservamos, como ya dijimos antes, para examinarlas a la luz de las realizaciones desarrolladas durante los dos primeros años de su actividad.

Pero desde ahora conviene estar advertidos contra el grave peligro de una cierta clase de crítica, la que, más o menos directamente está influenciada por la aversión, poco inteligente, de tipo burocrático-político, contra toda la novedad fuera del acostumbrado y estático esquema administrativo, ya anticuado, y que no pretende mejorar la experiencia, sino anularla totalmente a favor de la vieja rutina de un burocratismo infecundo y decadente.

Si ésta prosperase, tendría lugar la más grave traición que puede cometerse contra el Mediodía y contra todo el país. Sobre ello volveremos al final de este estudio.

La Ley fundacional de la "Cassa" asegura la financiación del plan de diez años, 1950-60, por medio de recursos de distintas procedencias con un importe global de un millón de liras, repartido en la forma siguiente:

	Millones de liras
1.º Para obras de bonifica, de riegos, y para subvenciones a mejoras territoriales de carácter privado	440.000
2.º Para obras de sistematización de montaña ...	50.000
3.º Para obras de reforma agraria (comprendiendo 20.000 millones para instalaciones de transformación de productos agrícolas)...	280.000
4.º Para abastecimiento de aguas ("acquedotti").	110.000
5.º Para caminos y carreteras	90.000
6.º Para obras de interés turístico	30.000
TOTAL	1.000.000

La Ley de 1952 amplió la actividad de la "Cassa" a los ferrocarriles, a la industria, y les dió una mayor intervención en las zonas de montaña y en los abastecimientos de agua, para lo cual se incrementaron sus disponibilidades en 280.000 millones de liras y el plan de diez años se convirtió en plan dodecenal, esto es, hasta el 30 de junio de 1962.

Estos 280.000 millones de aumento se distribuyen entre las diferentes actividades afectadas, de la siguiente forma:

	Millones de liras
Obras de ferrocarriles	75.000
Obras de caminos	25.000
Abastecimiento de aguas y saneamientos	40.000
Bonifica	25.000
Zonas de montaña	115.000
TOTAL	280.000 (5)

ACTIVIDAD EN EL CAMPO DE LA AGRICULTURA

El total de recursos disponibles durante los doce años en el sector agrícola y de montaña, que es el que aquí más particularmente interesa, importa 910.000 millones de liras, incluyendo los 280.000 de la reforma fundiaria; por consiguiente, 630.000 millones se destinan a actividades ajenas a la reforma.

Esta es, indudablemente, una suma muy importante, y la cual nunca hasta ahora había sido destinada a vigorizar la agricultura del Mediodía. Pero para comprender el valor relativo de esta importante disponibilidad financiera, en relación con las exigencias de bonifica y la reforma fundiaria en esta parte del país, y para darse cuenta también de la necesidad de limitar, cualitativamente y en el espacio, la actividad de la "Cassa" en cada clase de intervención en este sector, parece útil aportar algunos datos y hacer algunos cálculos y consideraciones.

El número de los comprensorios clasificados como de bonifica en el Mediodía en 1948 era de 203, que abarcaban una superficie

(5) En estos recursos de la "Cassa", el E. R. P. (European Recovery Program) contribuye con una cuota de 136.500 millones de liras para el bienio 1950-52, y con la mitad del fondo-liras E. R. P. que eventualmente afluya a la "cuenta especial" a partir de junio de 1952, así como con las cuotas procedentes de los créditos de capital e intereses que afluyan al Tesoro como consecuencia de la financiación con fondos E. R. P.

de 5,2 millones de Has. De esta superficie estaba consorciada el 44 por 100, esto es, 2,3 millones de Has. Sobre estas última se habían realizado inversiones que referidas a la Ha. suponían escasamente unas 74.000 liras en obras de competencia estatal, y unas 11.000 liras en obras de competencia privada. Esto representa, en líneas generales, una escasa actividad de las obras públicas de bonifica y una insignificante realización en las obras de tipo privado. Para darse cuenta de lo que supone una acción completa de bonifica bastará considerar, por ejemplo, las cifras procedentes de tres grandes realizaciones que ya se han llevado a cabo tiempo ha: El Agro Pontino, Destra Sele y Arborea. La primera es una bonifica de secano, las otras dos de regadío; la primera ejecutada por un Ente de colonización; la segunda por un Consorcio de propietarios; la tercera por una Empresa capitalista.

Promediando en forma ponderada los costes de transformación global referidos al valor actual de la lira, con objeto de conseguir una cifra media de significación general, se ha llegado a los siguientes:

	<u>Liras por Ha.</u>	<u>Ptas. por Ha.</u> (15 liras - 1 pts.)
Coste de las obras de competencia estatal (media general ponderada)	751.000	50.066,66
Coste de las obras de competencia privada (media general ponderada)	491.000	32.733,33
<i>Coste medio total</i>	<u>1.242.000</u>	<u>82.800,00</u>
		(6)

Este es un dato de enorme interés y que debería tenerse muy presente por cuantos tienen la responsabilidad directiva en este campo de actividades: verían así la realidad y la importancia de este problema, muchas veces oscurecida por la natural dispersión en el tiempo y el carácter fragmentario de las intervenciones sucesivas, que han hecho siempre difícil recomponer y resumir los costes en su total integridad.

Conviene advertir que la media general ponderada del importe

(6) Para el Agro Pontino la cifra alcanza a 1.800.000 liras; para el Destra Sele se eleva a 1.050.000, y para Arborea, a 2.050.000. Conviene advertir que para el Agro Pontino se ha hecho recientemente una información más detallada, que comprende, junto con la obra de la O. N. C., las de los particulares sobre una superficie análoga a la expropiada por aquella entidad y se ha llegado a un coste medio total de 900.000 L/H.* (60.000 pesetas hectárea).

de la producción bruta ha alcanzado en estas bonificas la cifra de 176.000 liras H. (11.734 pesetas), con un peso vivo medio (en ganado) de 300 Kgs. por Ha., y con una población instalada de 0,33 personas por Ha. (7). Son datos que cuando se comparan con el desierto en que la bonífica se inició, sugestionan y convencen de la necesidad de actuar en esta forma integral. Esto sin tener en cuenta los grandes beneficios que el Estado ha conseguido y conseguirá siempre con la bonífica, su mejor inversión a largo plazo (8).

También se confirma en estos tres casos cómo a toda obra integral de transformación agraria sigue siempre un inmediato y rápido ritmo de industrialización. Comprobación ésta de la bondad de principios que ha presidido la orientación antidepresiva en el sentido económico que caracteriza el plan de actuación de la "Cassa".

Las cifras de coste unitario que hemos consignado demuestran, por otra parte, la imposibilidad de afrontar íntegramente, a pesar de los grandes medios de que dispone la "Cassa", los grandes problemas de vivificación agraria del Mediodía, en todos los territorios clasificados como de bonífica. En efecto, para los 5,2 millones de Has. que comprenden sería necesario disponer de 6,24 billones de liras. Si además tenemos en cuenta los 4,2 millones de hectáreas de zonas de montaña clasificados como tales, necesitaríamos 500.000 millones más (valorando su sistematización a un coste medio de 120.000 liras por Ha.). En total sería necesario disponer de unos siete billones de liras. Lo que, evidentemente, está muy lejos de toda posibilidad económica en el breve espacio de tiempo de doce años. Por otra parte, sería un grave error de organización pretender afrontar un programa tan inmenso en tan poco tiempo; lo impide, sobre todo, la imposibilidad material de tiempo para desarrollarlo técnicamente y, también, la mínima maduración psicológica que una obra de esta naturaleza exige.

De aquí la imprescindible necesidad de limitar en el espacio y cualitativamente la actividad que ha de desarrollar la "Cassa" en el sector agrario. De una selección cuidada previa valoración de las necesidades de cada zona, de la posibilidad de ejecución

(7) Agro Pontino: 155.000 liras por Ha., 2,9 Qm. de peso vivo por Ha. y 35 personas por Km.². Destra Sele: 240.000 liras por Ha., 3 Qm. de peso vivo por Ha. y 30 personas por Km.². Arborea: 210.000 liras por Ha., 3,5 Qm. de peso vivo por Ha. y 28 personas por Km.².

(8) Basta considerar el incremento de los ingresos fiscales. Hoy, por ejemplo, en el Agro Pontino se ha multiplicado por cuatro. Después de veinte años, en que comenzó la transformación fundiaria, la capacidad contributiva de estos territorios ha alcanzado casi los 4.000 millones anuales y va aumentando continuamente.

técnica, de la ponderada importancia de las obras y de la subsiguiente estimación de la más conveniente actividad que se ha de desarrollar en cada caso. Esta selección nos ha permitido en un primer examen reducir a 112 los 203 comprensorios meridionales de bonífica y a 235 las 280 zonas de montaña.

A continuación se han clasificado estos 112 comprensorios de bonífica, que comprenden uno cuatro millones de Has., según sus condiciones estructurales, en tres grupos: Comprensorios "en evolución", "en transformación" y "en fermentación" (9).

En el primer grupo se clasificaron 27 comprensorios, con una superficie de 640.000 Has. En el segundo 62, con 2,5 millones de hectáreas; y en el tercero, 23, con 900.000 Has.

A título de avance, y después de un análisis por los técnicos de la "Cassa" del coste de transformación que corresponde a cada uno de los grupos, se llega a una inversión total necesaria de 2.834.000.000.000 de liras. Este importe ha sido considerablemente reducido por las exigencias que se derivan de la necesidad de ejecución en doce años. La cifra a que así se llega es de liras 1.308.000.000.000, de las cuales 871.000 millones serían a cargo del Estado y 437.000 a cargo de los particulares.

Pero ocurre que la total disponibilidad de la "Cassa" para este sector es sólo de 595.000 millones de liras (10), esto es, un 68,3 por 100 de las inversiones previstas como posibles durante el período de doce años. De esto se deduce la exigencia fundamental de afrontar una ulterior selección de los comprensorios previamente admitidos.

Esta última criba ha reducido la intervención en los comprensorios "en evolución" a la ejecución de determinadas obras públicas, y de las complementarias de las de transformación de carácter privado; en los comprensorios "en fermentación" la actuación prevista se reduce a la construcción de caminos de primer orden y de las grandes obras hidráulicas y constructivas de carácter urgente; se da particular preferencia a la intervención en los compresorio-

(9) Los comprensorios "en transformación" son aquellos en que la obra pública está en marcha y la transformación agraria todavía no se ha realizado. Los comprensorios llamados "en fermentación" son aquellos en que su estructura atrasada hace indispensable que el Estado inicie su intervención, que, como una levadura, hará fermentar la posibilidad de una ulterior transformación. Los comprensorios "en evolución" son aquellos en que se ha realizado ya la parte fundamental de la obra pública y está avanzada la transformación fundiaria con suficiente actividad agrícola, pero que quedan todavía por realizar los últimos detalles de defensa hidráulica, la adopción de nuevas orientaciones que permitan intensificar la producción y mejorar las modalidades de explotación, etc.

(10) Para obras de bonífica y subvenciones de mejoras, 440.000, más 140.000 de la reforma fundiaria y 15.000 del plan integral o de conjunto.

rios "en transformación" en los cuales se espera conseguir efectos más importantes en el orden económico y social.

Como los resultados más intensos, seguros y rápidos de la transformación se obtienen creando nuevos regadíos, es lógico que en el plan definitivo de actuación de la "Cassa" se haya dado a esta clase de obras la máxima preferencia (11).

A esta intervención en el campo de los comprensorios de bonifica se añade la que afecta a 235 zonas de montaña, que abarcan otros cuatro millones de Has., y para los cuales ha sido necesario hacer una primera discriminación entre obras de sistematización concentrada, de valorización de montaña y de sistematización diluida (12).

Dentro de cada uno de estos grupos se han diferenciado las zonas en que adquieren particular importancia las obras de defensa, de obras ya construídas, zonas de mayor densidad de población y de posible incremento productivo y, por último, zonas de menores exigencias y de menor urgencia en la intervención (13).

Para atenciones de la reforma agraria las disponibilidades son de 280.000 millones de liras, cuya inversión va, naturalmente, coordinada a la actividad desarrollada en cada uno de los comprensorios. Esta coordinación es indispensable para la debida continuidad vivificadora y la plena eficacia de la intervención de cada zona.

Es de desear que cuanto antes se llegue a concretar esta coordinación de una manera más perfecta a como ahora se realiza, ya que resultaría paradójico que la función de la "Cassa" se redujera a la simple ejecución de sus obras en el mismo territorio y para los mismos fines que persiguen los Entes de reforma, a cuya actividad permanece completamente ajena la "Cassa", que financia sus obras, pudiendo así llegar a la situación absurda que supone seguir en un mismo territorio orientaciones económicas distintas, directivas de transformación y de orientación cultural diferentes e incluso a una falta manifiesta de coordinación en las obras. Hoy esta eventualidad está en gran parte atenuada por la buena voluntad de las personas que dirigen estas dos actividades, pero esto

(11) En este sector se ha previsto un programa de realizaciones que afecta a 360.000 hectáreas, para cuyo desarrollo se prevé una inversión de 427.000 millones de liras, partiendo de un coste medio por Ha. de 1.185.000 liras (85.666 ptas./Ha.).

(12) Las primeras comprenden una superficie de 1.631.000 Has.; las de valorización, 1.091.000 Has., y las de intervención diluida, 1.492.000 Has.

(13) Al primer grupo se han destinado 130.000 millones de liras, 40.000 al segundo y 45.000 al tercero.

no disminuye la necesidad sentida de una superior reglamentación legislativa.

Como se dijo ya anteriormente, la Ley constitucional de la "Cassa" le encomienda también obras de conservación y de primera transformación de productos agrícolas. De aquí que haya sido necesario elegir los diferentes tipos de instalaciones (individual, cooperativo, industrial) que mejor se adaptan al Mediodía para revalorizar los productos de esta primera industrialización. Actividad ésta que está estrechamente relacionada con el programa de bonífica y de reforma. Actividad, por otra parte, que se ha de desarrollar mediante las subvenciones y aportaciones que prevé, con este fin, la Ley de bonífica, con la modalidad y con parte de los fondos de reforma fundiaria o por medio de una especial fórmula financiera.

Por último, en este aspecto agrícola hemos de resaltar la actividad que han de desarrollar directamente los particulares en esta gran obra de vivificación agraria; acción que, como ya se ha dicho, viene auxiliada por el Estado, de acuerdo con las normas que establece la legislación de bonífica.

Se ha afirmado siempre, y es verdad, que muy modesta sería la eficacia de la sola intervención del Estado con sus obras de interés público, aunque se desarrollaran en gran escala, si no era seguida inmediatamente de una intensa transformación fundiaria o agrícola por parte de los agricultores interesados. Hemos visto ya cómo en el infecundo retraso de la transformación a cargo de los particulares respecto a las obras públicas radica la causa principal de los fracasos sufridos en las boníficas del Mediodía. Si a través de la unificación que la acción coordinadora de la "Cassa" supone, se consigue en el plazo de doce años esta coordinación, aunque sólo sea en algunas zonas, podrá considerarse beneficiosa para el país la intervención de la "Cassa" (14).

OTROS CAMPOS DE ACTUACIÓN.—VIALIDAD

No trataremos aquí más que de la vialidad, es decir, de las co-

(14) ¿Cómo desarrolla este programa la "Cassa"? Desde el primer momento se desecha la idea de crear una red de oficinas en las distintas zonas. En ellas se utilizan los servicios locales de la administración ya existentes. Antes de Colonización, Antes de regadío, etc., pero sobre todo los Consorcios de bonífica. Si no existieran estos Consorcios, que, por otra parte, han recibido un gran impulso de la "Cassa", su actividad hubiera encontrado enormes dificultades e incluso no hubiera podido aplicarse al ritmo de trabajo en que actúa. Es decir, si estos instrumentos de trabajo no hubieran existido, habría sido necesario inventarlos.

A pesar de las críticas que ya hemos hecho en relación con estos Consorcios, es necesario reconocer la alta función que éstos realizan a través de la acción organizada de la "Cassa", que los va continuamente vivificando y seleccionando.

municaciones, de los abastecimientos de aguas o acueductos, y de la "Cassa" como instrumento de crédito y financiación. Sin que esto suponga dar una importancia secundaria a estos campos de actividad, ya que son fundamentales en el Mediodía, aquí nos limitaremos a dar sobre ellos una muy breve información.

En relación con los caminos, la Ley que crea la "Cassa" le confía una intervención en dos aspectos: sistematización de los caminos ya existentes y construcción de nuevos caminos. Para la primera se destinan 55.000 millones de liras, con lo cual se espera mejorar más de 10.000 Kms. de carretera, ampliándolas en algunos sitios, rectificándolas, mejorando la pavimentación, etc.

En el segundo aspecto, construcción "ex novo", se espera emplear 60.000 millones de liras: la mitad para carreteras principales (relacionadas con la red del Estado) y la otra mitad para carreteras de interés local.

La obra de sistematización y mejora está ya en gran parte realizada. Ha presentado dificultades de importancia, principalmente en cuanto se refiere a la garantía de una buena conservación, deficiencias en el asentamiento de terrenos, falta de materiales para firmes, etc. Por ello no se han podido adoptar los procedimientos técnicos más perfectos y se ha limitado la actuación a una mejora duradera de los caminos dentro de sus propias características.

En relación con los nuevos caminos, la dificultad no ha sido menor, por encontrarnos muchas veces con proyectos anticuados que no respondían a las exigencias actuales, sobre todo en las comunicaciones de importancia. Ha habido que modificarlos, dando la debida importancia a las características del terreno, a la reducción de curvas, a la tipificación de las obras de fábrica, etc.

Se ha dado particular importancia al problema de la conservación, estableciendo acuerdos y convenios con las administraciones provinciales para conservar la red de caminos construídos con fondos de la "Cassa"; se ha promovido la creación de una comisión especial para estudiar la nueva clasificación de los caminos y los medios para asegurar y coordinar su conservación (15).

(15) Hemos de hacer observar que a este servicio de caminos se le ha encargado, en el aspecto constructivo, todo lo relacionado con los edificios públicos, en estrecha coordinación con los servicios de bonifica. Conviene resaltar la importancia que en este sector de la construcción asumen los nuevos pueblos, ya sean de servicio o residenciales. Es este aspecto de particular delicadeza en cuanto se relaciona con el problema fundamental de instalar la población previsible como consecuencia de la actividad desarrollada por la "Cassa". De aquí la conveniencia de disponer de equipos de técnicos especializados que preparen estos planes urbanísticos regionales en relación con las exigencias de cada región.

ABASTECIMIENTO DE AGUAS

También en este campo de actividad la "Cassa" ha llevado a cabo innovaciones de interés, que pueden resumirse:

a) En una amplitud de intervención mucho más extensa y rápida.

b) En considerar el estudio y construcción de estos acueductos como una obra de destacado interés público.

c) Por la forma coordinada en su estudio y en su ejecución.

La consecuencia inmediata de tales directrices ha sido el desarrollo racional de los proyectos. En particular se ha procurado para satisfacer estos fines utilizar los más modernos sistemas para normalizar el abastecimiento; partir del más preciso conocimiento de la realidad; estudiar sistemáticamente, en colaboración con los Servicios Hidrográficos del Estado, los recursos hidráulicos; lograr un adecuada información sobre las necesidades, en este aspecto, de las zonas rurales, y estudiar comparativamente los costes de instalación y de ejercicio, desde un punto de vista constructivo moderno y de conveniencia económica (16).

CRÉDITO Y FINANCIACIÓN

En la primera parte de este estudio precisamos ya las condiciones de inferioridad del Mediodía respecto al resto del país en materia de crédito. La dificultad de financiación ha perjudicado, y perjudica, el desarrollo de iniciativas importantes en todos los sectores de la actividad económica.

La Ley institucional de la "Cassa" prevé, en su artículo 17, una serie de posibles concesiones de crédito a favor de los particulares; la ley de 22 de marzo de 1952, ya citada, amplía estas facultades, al autorizar a la "Cassa" para financiar la industria, utilizando con estos fines una parte de los fondos de que dispone, procedentes del IMI/ERP, a los cuales aludimos anteriormente, y también los procedentes de empréstitos que la "Cassa" pudiera contratar con el exterior (17).

(16) Sobre 61.000 millones de liras que importan los proyectos sometidos a la "Cassa", la revisión realizada ha permitido una reducción económica importante, procurando aumentar el número de personas servidas por la misma traida de aguas.

(17) Hemos de advertir que ya existe una iniciativa en este sentido con la Banca B. I. R. S., con la cual se ha llegado a un acuerdo para retirar dólares en relación con los gastos efectivos de la "Cassa", que han alcanzado ya los 7 millones de dólares, pero de los cuales se nos han entregado hasta ahora solamente 742.000 dólares.

En resumen, recordaremos que la "Cassa" ha tomado en este sentido diversas determinaciones, que hacen referencia:

1.º A la financiación de la parte alicuota a cargo de la propiedad privada en los gastos necesarios para la ejecución de obras públicas de bonífica (18).

2.º A la concesión de créditos a favor de las obras privadas de mejora agrícola y transformación fundiaria.

3.º A la financiación de las instalaciones de valorización agrícola, y en particular, almacenes para cereales, centrales hortofrutícolas, centrales lecheras, bodegas, etc. (19).

4.º A la financiación a favor de las instalaciones industriales nuevas o para su ampliación y modernización.

5.º A la concesión de créditos para el desarrollo de iniciativas para la construcción de albergues de turismo.

Se ha de advertir que las dos primeras formas de intervención se limitan a los comprensorios de bonífica, mientras que las restantes pueden afectar a todo el Mediodía, según la delimitación que de él se hace en la Ley institucional de la "Cassa".

Nos alargaría demasiado el detallar el modo de actuar en los distintos casos. Nos limitamos a indicar únicamente que en todos ellos se opera con bajo tipo de interés y a un plazo prudencial de amortización.

Conviene añadir que la "Cassa" opera generalmente a través de los Institutos Bancarios, que han puesto a su disposición su experiencia y su organización (20).

No nos extendemos más en este campo de actividad, por creer que cae fuera del estrictamente agrícola, del cual específicamente

(18) El tanto por ciento a cargo de la propiedad privada, en algunas obras públicas (generalmente el 12,5 %) de los Consorcios de bonífica se diluía a lo largo del tiempo por medio de préstamos que se establecían con los Institutos de Crédito, garantizados con la cesión de las subvenciones de bonífica. Se ha de advertir que después de la guerra han surgido circunstancias que han hecho extremadamente difícil y onerosa la concesión de estos préstamos. Esto ha originado graves inconvenientes en la administración de los Consorcios, inconvenientes que se han de traducir en un costo mayor de las obras y también en un ilegítimo beneficio de la empresa constructora.

La intervención de la "Cassa" se ha traducido en una financiación de los Consorcios para estos fines; en condiciones favorables de interés y de amortización (6 % durante doce años) ha sido, por lo menos, oportuna a los fines de discriminación y normalización administrativa.

(19) Tiene particular importancia la interpretación de la Ley por parte de la "Cassa", que ha permitido considerar a los Consorcios de bonífica entre las entidades que se pueden financiar para estos fines.

(20) Recientemente se ha mejorado el sistema en cuanto se refiere al crédito industrial. La Ley de 11 de abril de 1953, n.º 298, se refiere al desarrollo de la actividad crediticia industrial en Italia meridional e insular, y en ella se autoriza a la "Cassa" a concurrir con sus propios medios ante los Institutos destinados especialmente a ejercitar en el Mediodía la actividad financiera en relación con esta iniciativa industrial.

Se puede asegurar que el nuevo sistema proporcionará un impulso sustancial a este campo de actividad, que todavía, es necesario reconocer, está muy lejos de responder a las grandes necesidades y a las grandes exigencias meridionales.

tratamos. Sólo debemos hacer resaltar la necesidad de una coordinación entre los diferentes sectores, ya que ésta es indispensable para que la "Cassa" pueda desarrollar la función de estímulo de la actividad económica de todo el Mediodía, que es para lo que ha sido creada.

DOS AÑOS DE TRABAJO.—CENTRO DE ESTUDIOS

Resumimos aquí el trabajo realizado por la "Cassa" al 31 de diciembre de 1952, esto es, veintiséis meses después de que inició efectivamente sus actividades (noviembre de 1950).

Más de 3.000 proyectos aprobados, con un importe total de 238.000 millones de liras (sin incluir los referentes a las mejoras fundiarias de competencia privada), distribuidos de la forma siguiente:

	Núm.	Importe en miles de millones de liras	
		Total	A cargo "Cassa"
Bonífica	844	87	79
Cuencas de montaña .	843	33	33
Traída de aguas.....	286	39	39
Vialidad	967	62	62
Turismo	85	6	6
Ferrocarriles	18	11	11
TOTAL	3.043	238	230 (21)

A estas cifras hay que añadir todos los proyectos relacionados con las mejoras fundiarias, que suponen más de 10.000 proyectos aprobados, por un importe total de 25.000 millones de liras, de los cuales, 9.000 millones a cargo de la "Cassa".

Las obras adjudicadas (excluidas siempre las mejoras fundiarias) son unas 2.700, por un importe de 184.000 millones de liras. Si se incluyen también las mejoras fundiarias se llega a un conjunto

(21) Los proyectos que han llegado a la "Cassa" son (sin incluir las mejoras fundiarias) 3.600, por un importe total de 354.000 millones de liras. La diferencia entre aquellos y los aprobados es debida a los proyectos devueltos (51.000 millones de liras) y también a las reducciones acordadas al informarlos (22.000 millones de liras) y a los que se encuentran todavía en estudio por la "Cassa" (42.000 millones de liras).

de más de 13.000 obras, con un importe superior a los 208.000 millones de liras.

En cuanto hace referencia al sector de bonífica, los proyectos aprobados se distribuyen de la forma siguiente:

Obras hidráulicas	27,3	mil millones de liras.		
Obras de regadío	24,5	—	—	—
Caminos	32,3	—	—	—
Traídas de aguas	0,2	—	—	—
Obras diversas	2,7	—	—	—
TOTAL	87,0	mil millones de liras		

Las mejoras fundiarias se distribuyen de la forma siguiente:

Construcciones y mejoras (viviendas, dependencias, silos, estercoleros, almacenes, caminos de servicio, aplicaciones eléctricas)	18,2	mil millones de liras.		
Obras de riego (sistematización y plantaciones)	5,8	—	—	—
Instalaciones (de conservación y transformación de productos)	1,0	—	—	—
TOTAL	25,0	mil millones de liras.		

Un sector al cual se le ha concedido particular atención es el de anticipos para estudios, investigación y elaboración de los planes y proyectos de máxima. Bastante oportunamente se ha preocupado la "Cassa" por esta actividad, indispensable para la redacción de proyectos. Sobre esta particular actividad volveremos a insistir más adelante. Aquí nos limitaremos a indicar que el número de consorcios auxiliados ha pasado de 319, por un importe total de 2.300 millones de liras.

Las obras ejecutadas por la "Cassa" en sus diferentes campos de actividad habían superado en 31 de diciembre de 1952 los 21 millones de jornales, repartidos de la siguiente forma:

Bonífica	26,5	%
Cuencas de montaña	34,5	%
Vialidad	31,9	%
Traídas de agua.....	5,4	%
Turismo	1,7	%



En el año 1952 los jornales consumidos fueron superiores en un 270 por 100 a los del año 1951.

Estas cifras tienen una elocuencia evidente; constituyen un testimonio que nadie puede desconocer. Todo aquel que recorra hoy las tierras del Mediodía, o de las islas, no puede sustraerse a la súbita impresión de un hervidero de actividades antes totalmente desconocidas en esta región y que alimenta la esperanza de una nueva vida para sus habitantes. También, tras una meditada ponderación, debemos pensar en el enorme esfuerzo y en el tiempo que todavía se necesita para alcanzar los límites que permitan superar la depresión que caracteriza a esta zona, y a la cual se hace referencia en la primera parte de este estudio.

De todos modos, los hechos son hechos, y ninguna crítica, por fuerte que sea, puede disminuir su importancia. En los primeros veintiséis meses de actividad la "Cassa" ha alcanzado con éxito la meta que se había fijado. Esta posibilidad al principio se puso seriamente en duda. Es, por otra parte, evidente que un organismo nuevo, que debe organizarse desde arriba abajo, necesita un período de puesta en marcha, de "rodaggio", pudiera decirse en términos mecánicos, que en nuestro caso concreto se presentaba arduo y de difícil encaje. Prescindiendo de cualquier otro aspecto, basta pensar en los proyectos, tan fundamentales, que sin ellos nada puede realizarse por un organismo como la "Cassa". Su escasez, su imperfección frecuente e incluso su falta de adaptación a la realidad, su falta de coordinación, constituyeron un complejo de factores negativos que forzosamente debían influir en retrasar las realizaciones concretas.

En este sentido hemos de llamar la atención objetivamente sobre el error que supone el imponer un programa que se ha de desarrollar con un ritmo de velocidad continuo desde el primer año; esto, técnicamente, no ha debido ocurrir, ya que se ha debido lógicamente prever un ritmo acelerado más de acuerdo con la realidad. Es decir, si se querían alcanzar los 100.000 millones de liras de gastos efectivos al año, esta cuota no ha debido considerarse como media general, sino que debió fijarse lógicamente un límite inferior para los primeros años, para alcanzar, progresivamente, el límite normal, que seguramente se superará en los años últimos.

Significa por esto mucho que la "Cassa" el 31 de diciembre de 1952 haya sido capaz de alcanzar una realización que supere la

fijada para los dos primeros años. Es esto una prueba notable de su éxito.

No podemos concretar esta breve reseña del trabajo realizado por la "Cassa" en los dos primeros años sin hacer una brevisima indicación de un sector específico que es muy expresivo de las actividades de la "Cassa" propiamente dicha.

Queremos referirnos al "Centro de Estudios", órgano de importancia fundamental para conseguir una actividad antidepresiva, para conseguir los efectos estimulantes que se esperan de la actuación de la "Cassa". El Centro de Estudios se articula en varias secciones, cada una encargada de una investigación y un estudio particular.

Ante todo, el Centro funciona como fuente de información y documentación en relación con todos aquellos datos que definen la estructura económica y social del Mediodía, con objeto de disponer siempre de un conocimiento lo más preciso posible de la depresión meridional. En este sentido, el Centro de Estudios es un precioso auxiliar de los servicios técnicos, para su mejor orientación y también para la mejor distribución en el tiempo de sus actividades.

Una de las Secciones del Centro se ocupa de la estadística de obras desarrolladas por la "Cassa", recoge y analiza los datos obtenidos, entre los cuales figuran todos los relacionados con la ocupación lograda a través de las obras financiadas o subvencionadas por la "Cassa". Otra Sección, particularmente coordinada con el Servicio de Bonifica, persigue los "reflejos económicos" de las directrices de transformación en los territorios de bonifica y encarga estudios particulares que tienen por objeto un análisis objetivo de la transformación alcanzada.

Otra Sección se ocupa de la actividad editorial de la "Cassa" en relación, por otra parte, con entidades internacionales interesadas en los problemas de vigorización y mejora de las zonas deprimidas (22).

El Centro tiene en marcha dos series de publicaciones: a) los "Cuadernos", de carácter divulgador; b) los Estudios, o investigaciones, con un carácter de mayor empeño y de tono más elevado.

(22) En esta Sección se realizan dos clases de estudios monográficos:

a) Estudios en relación con los resultados económicos de la transformación agraria desarrollada en zonas típicas.

b) Investigación estadística sobre el mercado de los productos obtenidos en la transformación agraria.

III.—ALGUNAS CONSIDERACIONES CRITICAS

Los dos primeros años de actividad de la "Cassa" han permitido comprobar que ésta posee la suficiente agilidad para adquirir rápidamente el ritmo de trabajo que se había propuesto. Hace resaltar el profesor MAZZOCCHI como aspectos más característicos deducidos de la experiencia de estos dos años, los siguientes:

1.º La racionalización de la técnica, que ha permitido conseguir, por lo menos en parte, que todo proyecto ordinario o de ejecución se conciba como una parte de un proyecto general, que comprende y encuadra la visión de conjunto. Sólo los que tenemos alguna experiencia en esta clase de trabajos podemos darnos cuenta de lo difícil que es llegar a conseguir esta finalidad. Hasta qué punto los individualismos, los preciosismos, si se quiere, de la técnica, se resisten a este encuadramiento dentro de unas líneas generales que responden a una expresión de conjunto.

2.º La coordinación lograda entre los distintos organismos públicos y privados que cooperan para atender los diferentes servicios de la "Cassa". Las numerosas comisiones de estudios, los equipos técnicos y de especialistas que, por su actividad conjunta y coordinada, han vencido esta peligrosa individualización.

3.º El haber dado un paso decisivo para salvar el retraso, el "decalage", entre la ejecución de las obras de carácter público y las de competencia privada mediante la acción financiera de la "Cassa". En menos de un año se han alcanzado los 25.000 millones de liras en obras de competencia privada. Resalta cómo este aspecto es fundamental, ya que él es el único que permite hacer productivas las grandes inversiones del Estado.

4.º Especial referencia hace a las "zonas de transformación integral". En realidad, se trata de algo parecido a la forma con que nosotros en España afrontamos los problemas de colonización de una gran zona regable. El Consorcio, en este caso, ayudado por la "Cassa", completa la ejecución de las obras públicas y realiza todas las obras de interés común y privado necesarias para la definitiva organización estructural agraria (camino de servicio, redes de último orden, traídas de aguas, electrificación, sistematización de tierras, edificaciones rurales, plantaciones, nivelación, enmiendas, industrias de transformación de productos, etc.). Estos proyectos son redactados por los consorcios siempre que por lo

menos el 50 por 100 de los propietarios den su conformidad. Estos pueden ejecutar ellos mismos las obras, si así lo desean, con los subsidios y los anticipos que la legislación establece. Se ha de advertir que esta modalidad de actuación, hasta ahora, es, prácticamente, sólo una iniciativa que empieza a desarrollarse.

Insiste mucho el profesor MAZZOCCHI en el aspecto fundamental de experiencia, de enseñanza, que para el mejor desarrollo de la colonización tienen estas zonas de transformación integral. Permiten, sobre todo, analizar esa fundamental e indisoluble relación que existe entre los costes y el tiempo. Muchas veces se olvida y se pretende anular el "parámetro tiempo", lo que necesariamente se traduce en condiciones antieconómicas para la transformación privada. Se tienen grandes esperanzas en la aplicación de esta modalidad no sólo por las enseñanzas que a la "Cassa" proporciona, sino, también, como prueba de la eficacia y organización de los consorcios, que así vivificarán también sus servicios propiamente agrícolas. Dice textualmente el profesor MAZZOCCHI que "de esta forma saldrán del limbo de aquella primera fase semipasiva de simples ejecutores de obras públicas que durante demasiado tiempo les ha caracterizado".

A este respecto, recuerda unas palabras de SERPIERI: "Si falta el Consorcio como punto de encuentro y coordinación de la actividad pública y privada de bonífica, no quedarán más que dos caminos: o la total estatificación o el abandono de estas actividades a la lenta y desorganizada iniciativa de los propietarios."

LOS ESTUDIOS, BASE DE TODA ACTIVIDAD.

Un aspecto que hace resaltar particularmente el profesor MAZZOCCHI es el de la Sección de Estudios, Investigaciones y Experimentación de la "Cassa". Mucho se ha discutido sobre sus atribuciones en este campo de actividades, ya que, explícitamente, no figura entre las misiones que tienen encomendadas. A pesar de ello, la "Cassa", creyendo interpretar el espíritu de la Ley, ha hecho compatible con el desarrollo de sus actividades ejecutivas y financieras el de los estudios fundamentales.

Ha creado Bolsas de Estudio para la especialización y puesta al día, o "actualización", si se prefiere, de los técnicos del Mediodía. Ha tomado parte en convenios regionales y nacionales, ha rea-

lizado estudios hidrológicos, de suelos, geológicos; ha llevado a efecto intercambios de técnicos con otros países; en una palabra, ha empleado en este género de actividad unos 2.000 millones de liras (133 millones de pesetas). Ha celebrado acuerdos con el Instituto Geográfico Militar, con el Geológico, con las Estaciones de Química Agraria y Servicio Hidrográfico para perfeccionar y completar sus trabajos.

Nunca se recalará lo suficiente —dice— la absoluta necesidad de estos estudios. Sólo así pueden evitarse equivocaciones, que son mucho más costosas. El buen administrador no es el que menos gasta, sino el que lo hace en mejor forma. Se discutió esta actividad en el Convenio de Nápoles de octubre de 1952, y los especialistas y las primeras figuras de la técnica y de la administración se mostraron partidarios de esta orientación. Hay un aspecto, el de la preparación profesional, que sirvió de base al curso para técnicos de reforma fundiaria que tuvo lugar en el año 1951.

Entiende el profesor MAZZOCCHI que esta acción formativa no se ha de limitar solamente a este aspecto que pudiéramos llamar superior, sino que ha de llegar también a la masa campesina, a la formación del hombre, que es el sujeto que ha de llevar a cabo la verdadera reconstrucción y puesta en marcha de la economía del Sur. Muchas veces los medios ordinarios de la administración no son suficientes para llegar a vencer, en el plazo conveniente, el analfabetismo y la más elemental preparación profesional; la ayuda de la "Cassa" en este aspecto podría ser decisiva.

LA CONSERVACIÓN DE LAS OBRAS ES EL GRAN PROBLEMA.

Se llega así a otro aspecto fundamental, que es el de la conservación. Este constituye, según el profesor MAZZOCCHI, el gran problema. Precisamente porque es el gran defecto que puede atribuirse a la actividad del Estado como ejecutor de grandes obras públicas. Sólo cuando la conservación de estas obras se ha entregado a Entes autónomos o a Haciendas especiales, las obras han sido conservadas en debida forma. En los restantes casos, por abandono, se han ido poco a poco arruinando y ha sido necesario realizar lo que se llama en el lenguaje de la administración "gastos de conservación extraordinarios", que, en realidad, equivale prácticamente a construir la obra de nuevo. La "Cassa" podría ser el

organismo adecuado para coordinar, con estos fines, la actividad del Estado, de los consorcios y de las entidades de colonización.

POSIBLES PELIGROS.

Por último, en este examen crítico se alude a los peligros que en el futuro pueden acechar a la "Cassa". Estos son de dos clases: externos e internos. Entre los primeros, el fundamental es la falta de fe en sus posibilidades financieras y, también, el que por reducción de las cantidades que en presupuesto se destinan a las inversiones que pudiéramos llamar de carácter ordinario, el carácter extraordinario de las que competen a la "Cassa", poco a poco se fuera convirtiendo en ordinario. No sé si está claro. Lo que quiero decir es que la "Cassa", de esta forma, iría poco a poco convirtiéndose en un sustituto de la función que normalmente en este campo ha de desarrollar el Estado. Si así ocurriera, dice MAZZOCCHI, el impulso vivificador de la depresión meridional quedaría considerablemente reducido.

Otro peligro externo es el de la burocratización. En estos momentos se ha discutido en la Cámara la conveniencia de realizar modificaciones en la organización de la "Cassa". Se ha hablado de convertirla en un Ente público, en un Instituto autónomo, bajo la presidencia del Ministro que preside el Comité de Ministros que ahora es su cabeza rectora.

La condición indispensable de pervivencia tiene que ser el carácter de autonomía económica, que es fundamental. Pero, como dice MAZZOCCHI, es necesario defender y garantizar la autonomía administrativa de la "Cassa" frente a toda burocratización, cuyo peligro fué precisamente el que se trató de evitar al concebirla y estructurarla.

En el aspecto interno, cabe también el peligro de la que pudiéramos llamar pequeña burocratización, excesivo aumento de personal, excesivo papeleo, etc., que, desde luego, hay que evitar.

En el campo puro de la actividad hay que defender, a toda costa, la unidad de planes, el exigir que los proyectos sean sólo una parte de grandes planes regionales, establecidos teniendo en cuenta todos los puntos de vista de la transformación agraria.

LA "CASSA" EN EL FUTURO.

Se estudia, por último, lo que puede representar la actividad de la "Cassa" en los diez años 1951 a 1961. Para ello, se tiene en cuenta que todos los años aumenta la población activa de trabajo en unas 60.000 unidades. Que los parados en la zona meridional se cifran, aproximadamente, en 600.000. Que se necesita invertir dos millones de liras para conseguir acoplar permanentemente una unidad de trabajo en la agricultura. Partiendo de estos datos, la "Cassa", con su actividad, puede fijar cada año 182.000 unidades, o sea que, en realidad, no llega a absorber más que la tercera parte de los parados actuales.

Según un reciente estudio (1), sería necesario invertir anualmente en el "Mezzogiorno" unos 200.000 millones de liras para absorber el aumento de fuerza de trabajo en el mismo período. No conviene olvidar que la actividad privada, complementaria de la pública, ejecuta obras que multiplican la actividad inicial, lo que permite, en gran parte, que el problema de absorción de trabajo se resuelva casi en su totalidad. Esta última observación ya indica la conveniencia, dice MAZZOCCHI, mejor dicho, la necesidad, de que la "Cassa per il Mezzogiorno" continúe su vida aun después que haya terminado el plan de doce años, cuya financiación se le ha confiado.

Darse cuenta de esta necesidad, dice MAZZOCCHI, significa comprender: comprender el esfuerzo que la nación está realizando para conseguir solucionar el problema más grave y complejo que tiene a la vista; comprender que es indispensable proseguir y multiplicar este esfuerzo para hacerlo completamente fecundo; comprender, sin soberbia ni vanagloria, la bondad del trabajo realizado, la necesidad de perfeccionarlo, la importancia del esfuerzo que hay que desarrollar en el porvenir. Hay que reconocer objetivamente la realidad, que nadie podrá discutir cuando lo medite, de que esta labor ha sido el fruto de la fatiga y del trabajo de todos; de defensores y de críticos, en el natural proceso dialéctico en el que se articula y se anuda el devenir histórico de un país.

De esta forma, toda generación se apoya en la experiencia de la anterior para transmitir a las sucesivas la resultante de su propia experiencia. Así —lo afirmábamos, sigue diciendo MAZZOC-

(1) *Popolazione e forze di lavoro*. Roma, 1952.

CHI, hace unos meses con ocasión de la inauguración de una obra de la "Cassa", complemento de la ya realizada en el Agro Pontino—, el presente es un mediador necesario entre el pasado y el porvenir; y en esta constructiva continuidad de acción a través del trabajo de las generaciones, a pesar de las contingencias políticas, fecunda y objetivamente, se estructura la viva realidad de un pueblo.