



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.6/1998

Aprile 1998

*Riflessioni di politica per lo sviluppo:
da un approccio "good-centred" ad uno "people centred"*

Marco R. Di Tommaso

Aprile 1998

**Riflessioni di politica per lo sviluppo:
da un approccio “good-centred” ad uno “people centred”**

Marco R. Di Tommaso *
(Università di Ferrara)

Abstract

Fare chiarezza sulla pluralità dei significati che implicitamente si attribuiscono al concetto di “Development” appare la prima questione da affrontare in sede di politica per lo sviluppo. In quest’ottica uno dei punti chiave su cui riflettere è la distinzione tra lo sviluppo inteso come processo e lo sviluppo inteso come obiettivo. In passato il problema della distinzione tra questi concetti non si era posto in quanto promuovere lo sviluppo in un paese arretrato significava sostanzialmente aiutare quest’ultimo a seguire le tappe che prima di lui avevano percorso i paesi avanzati: lo sviluppo come processo era quello che avevano percorso i paesi avanzati, lo sviluppo, inteso come obiettivo cui tendere, era rappresentato dalla situazione in cui si trovavano, o si erano trovati, i paesi avanzati. Oggi invece, l’esperienza storica e la riflessione teorica inducono a sostenere la tesi secondo cui sia le dinamiche dello sviluppo in termini di processo, sia gli obiettivi dello sviluppo, possono essere diversi a seconda dei contesti storici, politici ed istituzionali di riferimento. In termini di processo lo sviluppo ha storicamente evidenziato una pluralità di dinamiche che non si esauriscono nell’esperienza dei paesi di prima industrializzazione, in termini di obiettivo lo sviluppo non può che essere considerato un concetto normativo. Quest’ultimo punto è indubbiamente di grande interesse per chiunque si occupi di politica economica e costituisce un tema cruciale con cui l’analisi teorica e le azioni di politica dovrebbero oggi confrontarsi. La “Storia” ci ha insegnato che non esiste un modello universale di sviluppo e quindi non ci si può limitare a trovare gli “strumenti” che meglio permettono di raggiungere obiettivi “dati”. In altre parole, non esiste un obiettivo verso il quale tutte le società sono destinate naturalmente a tendere e quindi l’economista, se da un lato giustamente continua a concentrarsi sui “mezzi”, dall’altro non può estraniarsi dal dibattito sulla definizione normativa dei “fini” che esauriscono la complessità del concetto di Sviluppo.

* Desidero ringraziare per i preziosi commenti, gli incoraggiamenti e le critiche puntuali la Professoressa Anna Soci (Università di Bologna), il Prof. Patrizio Bianchi (Università degli Studi di Ferrara), il Professor Fred Nixon (University of Manchester), il Professor Paul Cook dell’IDPM (University of Manchester).

1. Introduzione

Non sempre si pone la giusta attenzione sulla pluralità dei significati che implicitamente si attribuiscono al concetto di Sviluppo. Fare chiarezza su questo punto appare invece la prima questione da affrontare quando ci si accinge a trattare la complessità dei problemi dei paesi che vengono comunemente definiti in via di sviluppo.

Si tratta in sostanza di specificare il modello di riferimento che da un lato definisce le condizioni che caratterizzano il processo di Sviluppo e che dall'altro determina quali debbano essere gli obiettivi di una politica per lo Sviluppo.

Due sembrano infatti, secondo chi scrive, i significati più comunemente attribuiti alla parola *Development*¹: da un lato lo sviluppo è visto come un processo, dall'altro lo sviluppo viene inteso come obiettivo di politica.

Il primo significato vede lo sviluppo economico come quell'(...) *historical process that happened without being consciously willed by anyone* (Arndt, 1981, p. 460). Come si vedrà in seguito, tale processo è stato sostanzialmente identificato con il sentiero di sviluppo tracciato dai paesi di prima industrializzazione. In questo contesto le considerazioni sul relativo livello di sviluppo di un paese si riducono al confronto con l'esperienza passata e presente dei paesi di prima industrializzazione. Analogamente sempre secondo questo approccio, promuovere lo sviluppo significa aiutare i *paesi arretrati* a percorrere il sentiero universale di sviluppo tracciato dai *paesi avanzati*, sentiero che comunque tutti i paesi prima o poi sono destinati a seguire.

Nel secondo significato il concetto di *Development* viene inteso come obiettivo di politica con cui confrontarsi e verso cui una struttura socioeconomica *dovrebbe* tendere. In quest'ottica le considerazioni circa il relativo sviluppo di un paese e le politiche dello sviluppo si traducono nel confronto con una serie di obiettivi definiti *ex-ante* e in maniera normativa da colui che conduce l'analisi.

2. Lo sviluppo come processo storico e come obiettivo di politica

2.1. Lo sviluppo come processo

L'attenzione nei confronti delle realtà extraeuropee che non hanno condiviso i sentieri evolutivi dei paesi cosiddetti avanzati, è cosa alquanto recente nella storia del dibattito economico. Infatti anche se gli economisti si erano interessati alle dinamiche dello sviluppo

¹ Si utilizza la parola *Development* in inglese per enfatizzare la complessità semantica che viene attribuita a tale termine nell'ambito di un animato dibattito di matrice sostanzialmente anglosassone.

potremmo dire da sempre , fino al secondo dopoguerra le loro analisi si erano concentrate sullo sviluppo del mondo (capitalistico) in cui vivevano. Prima del '45, i principali esponenti delle teorie economiche avevano trascurato il problema del sottosviluppo al di fuori dell'Europa: da uomini istruiti quali erano condividevano le opinioni correnti dei loro contemporanei sulle colonie ed in quanto economisti ebbero da dire molto poco su quello che oggi viene chiamato Terzo Mondo ².

Quello che in questa sede interessa evidenziare, è che gli economisti, se fino agli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale hanno concentrato la propria attenzione esclusivamente sulle dinamiche di sviluppo dei *paesi avanzati*, anche successivamente, quando hanno abbandonato tale atteggiamento, hanno comunque continuato a confrontarsi con il sentiero di sviluppo che aveva caratterizzato l'esperienza storica dei paesi del Primo Mondo.

In altre parole, il concetto di sviluppo inteso come processo è stato a lungo identificato con il *sentiero evolutivo* che i paesi di prima industrializzazione avevano percorso. Tale atteggiamento si basa su due ipotesi implicite:

² Smith per sua stessa affermazione quando faceva occasionalmente riferimento a realtà come la Cina o l'India poteva contare solo su testimonianze riportate (...) *da viaggiatori deboli e di facile immaginazione, o spesso da missionari stupidi e menzogneri*. (Smith, A., *La Ricchezza delle Nazioni*, 1776, vol. 2, p.221). Ricardo e i suoi contemporanei studiavano la realtà della Gran Bretagna, dell'Europa Occidentale e del Nord America e nei loro scritti trattavano le altre realtà solo nel contesto della politica commerciale, migratoria o coloniale britannica. Marx, anch'egli fondamentalmente interessato ai problemi europei, non si soffermò più di tanto sulla complessità e la peculiarità delle realtà dei paesi del Terzo mondo che considerava *barbari o semibarbari* (Marx, *Il Manifesto del Partito Comunista*, Torino, Einaudi, 1948, citato in Kennedy, M., D., *A Short History of Communism in Asia*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1957, p.161), con l'unica eccezione dell'Asia cui dedicò molte pagine. Tuttavia quello che aveva letto sull'Asia sostanzialmente lo inorridiva. Anche Marx era convinto come qualsiasi altro suo contemporaneo dell'epoca vittoriana della superiorità della civiltà europea. La sistematica distruzione ad opera degli inglesi delle comunità di villaggio tradizionali in India poteva essere stata anche dolorosa, ma di fatto era stata necessaria per scardinare le fondamenta del despotismo orientale caratterizzato (...) *da una vita indegna, passiva e vegetativa e da forze distruttive selvagge, senza scopi o freni, aventi l'omicidio come rito religioso* (Marx, *The Consequences of British Rule in India*, citato in Arndt, H,W, *Economic Development. The History of an Idea*, The University Chicago Press, London, 1987, p.49). Il giudizio di Marx sul colonialismo può essere sintetizzato da queste sue righe: *Qualsiasi possano essere stati gli scopi dell'Inghilterra, essa fu lo strumento inconsapevole della storia dello sviluppo di un processo rivoluzionario. (...) Questo paese doveva soddisfare una doppia missione in India: una distruttiva, l'altra rigeneratrice - l'annullamento della vecchia società asiatica, e la preparazione delle fondamenta materiali per costruzione di una società di stampo occidentale in Asia*. (Marx, *The Consequences of British Rule in India*, citato in Arndt, H,W, *Economic Development. The History of an Idea*, The University Chicago Press, London, 1987, p.50). Mill affermava che (...) *è solo nei paesi arretrati del mondo che l'aumento di produzione costituisce ancora un problema importante. Nei Paesi più avanzati, ciò di cui si ha bisogno economicamente è una miglior distribuzione*. (Mill, J.S., *Principles of Political Economy*, 1862, vol.2, p.324). Tuttavia ciò che impegnava le sue analisi era la miglior distribuzione nel mondo in cui viveva e non la maggior produzione dei Paesi più poveri. Marshall nei Principi fa riferimento all'India e altri Paesi orientali ma solo perché era convinto che le osservazioni sullo stato presente dell'Oriente potevano spiegare il passato economico dell'Europa. Pigou in *The Economics of Welfare* non fece alcun riferimento alla povertà al di fuori dell'Europa. Keynes a parte il suo scritto giovanile *Indian Currency and Finance* nelle sue opere successive non si occupò mai dello stato di povertà dei paesi extra europei.

a) è possibile individuare un processo di sviluppo *universale* che caratterizza l'evoluzione di una qualsiasi struttura socioeconomica.

b) tale *processo universale* è stato *rivelato* dall'esperienza storica dei paesi di prima industrializzazione.

Quantificare lo stato di sviluppo di un paese significava in questo contesto confrontarsi con un sentiero universale, una sequenza di stadi evolutivi che si susseguivano in maniera deterministica e che tutti i paesi avrebbero prima o poi percorso. Ecco che un paese veniva considerato *sottosviluppato, in via di sviluppo o sviluppato* a seconda del suo posizionamento sul sentiero universale di sviluppo che i paesi di prima industrializzazione avevano tracciato.

Da sempre gli economisti e gli scienziati sociali in genere hanno ceduto alla tentazione di individuare quali fossero le *regularities* della storia, e nello specifico molti autori hanno adottato una visione unidirezionale del processo di sviluppo. Questo atteggiamento si è tradotto nell'utilizzare l'esperienza passata di un limitato gruppo di paesi, ed in particolare del caso inglese, allo scopo di costruire *ex-post* un modello universale di riferimento a cui si affidava l'ambizioso compito di descrivere il passato dei paesi ricchi e il futuro dei paesi poveri.

Sicuramente la metafora biologica ha guidato, più o meno implicitamente, l'approccio di molti autori; questo atteggiamento è culminato nelle *stage theories of long-term economic change* che ingabbiavano le complesse dinamiche dello sviluppo in una struttura alquanto rigida. Come sintetizza Kuznets infatti tali teorie implicano: 1) *distinct time segments, characterized by different sources and patterns of economic changes*; 2) *a specific succession of those segments, so that "b" cannot occur before "a", or "c" before "b"*; and 3) *a common matrix, in that the successive segments are stages in one broad process - usually one of development and growth rather than of devolution and shrinkage*. (Kuznets, 1971, p.243)

Si badi che quello su cui in questa sede si intende riflettere non è la plausibilità di questo genere di strutture teoriche; l'analisi è invece volta a mettere in luce l'atteggiamento di una certa linea di pensiero che ha guidato il dibattito in materia di sviluppo facendo riferimento più o meno implicitamente all'esistenza di un modello evolutivo *naturale di sviluppo* con cui confrontarsi. Essere sottosviluppati o viceversa sviluppati, svilupparsi, o promuovere lo sviluppo in questo contesto significa di fatto confrontarsi con il sentiero di sviluppo universale che è stato seguito per primo da un ristretto gruppo di paesi, ma che comunque prima o poi caratterizzerà il sentiero evolutivo di qualunque struttura socioeconomica.

Sui contributi degli economisti anteguerra allo studio dei problemi dei paesi in via di sviluppo si veda in particolare il secondo capitolo di Arndt, H.W., *Economic Development. The History of an Idea*, The University Chicago Press, London, 1987.

Va evidenziato che tali posizioni hanno radici nobili e lontane: si pensi per esempio *Quattro Stadi* di Smith (pastorizia, agricoltura,...) e soprattutto a Marx e ai suoi *Sette Stadi* dello sviluppo economico che conducevano le società primitive attraverso le fasi della schiavitù, del feudalesimo, del capitalismo, dell'imperialismo e del socialismo, verso il comunismo. In maniera esplicita la struttura analitica di riferimento che guidava l'analisi di Marx si poggiava in maniera cruciale sulla convinzione che: (...) *un paese in cui lo sviluppo industriale sia più avanzato che in altri presenta semplicemente a questi ultimi un'immagine del loro futuro.* (Marx, 1872-1894, p.863) ³

Questo genere di convincimenti possono risultare comprensibili se si pensa ad esempio che l'analisi marxiana si poteva basare sull'esperienza dell'unico paese che aveva già sperimentato il decollo industriale: l'esperienza inglese era infatti l'unica che offrisse a Marx materiale di riflessione.

Quello che forse può risultare più sorprendente è che un secolo più tardi quando i primi *Pionieri dello Sviluppo* ⁴ iniziarono a concentrarsi sull'analisi di altre realtà diverse da quelle dei Paesi di prima industrializzazione, si continuasse sostanzialmente a mantenere come riferimento analitico l'evoluzione di un ristretto gruppo di paesi.

Anche se questa struttura analitica ha caratterizzato più o meno consciamente l'approccio di molti autori ⁵, l'economista che ha palesemente esplicitato tale atteggiamento è sicuramente Rostow. (Rostow, 1960)

Gli stadi cui Rostow fa riferimento sono essenzialmente cinque:

- 1) Quello della società tradizionale o preindustriale.
- 2) Quello che sviluppa le precondizioni per il *take-off*.
- 3) Quello in cui avviene il take off.
- 4) Il sentiero verso la maturità;
- 5) L'età del consumo di massa.

³ Karl Marx, *Das Kapital*, edito da Engels 1872-1894, trad.it. *Il Capitale*, Roma Rinascita, 1951-1956, Prefazione alla prima edizione tedesca.

⁴ I *Pionieri dello Sviluppo* sono coloro che dominarono il pensiero ed il dibattito sullo sviluppo economico nell'immediato ultimo dopoguerra. Normalmente in letteratura con il termine Pionieri ci si riferisce a : Sir Arthur Lewis (1915-1991); Raoul Prebisch (1901-1986); Lord Peter Tamas Bauer (1915-); Sir Hans W. Singer (1910-); Jan Tinbergen (1903-1994); Albert O. Hirschman (1915-); Paul N. Rosenstein Rodan (1902-1985); Gunnar Myrdal (1898-1987); Walt R. Rostow (1916-); Colin Clark (1905-1989). Per un interessante raccolta dei lavori di questi autori si veda: Meier, G.M., Seers, D., (a cura di) *Pioneers in Development*, The World Bank, Washington, 1984.

⁵ Il riferimento a Rostow è d'obbligo (Rostow, W.W., *The Stages of Growth: A non-comunist manifesto*, Cambridge University Press, 1960) Infatti, come nota Shrivastava, tra gli economisti che hanno affrontato lo sviluppo come processo (che quindi passa attraverso una sequenza di stadi), ad eccezione di Marx, Rostow è l'unico che si è concentrato in maniera approfondita *sull'intera sequenza degli stadi dello sviluppo*. Molti altri autori tra cui in particolare List, Hildebrand, Baker, Ashlev, Gras, Gerchenkron e Kuznets hanno concentrato la propria attenzione su alcuni stadi dello Sviluppo, ma la loro analisi non è completa come nel caso di Rostow; si veda in proposito Shrivastava, O.S., *Economics of Growth and Development and planning*, New Delhi, Vikas, 1996.

In questa struttura il primo stadio è quello che caratterizzava i paesi avanzati prima del XIX secolo, un fase storica di sostanziale stagnazione dove il cambiamento, se si verificava, era estremamente lento e non poteva essere considerato sintomo di sviluppo. Nel secondo stadio emerge una classe imprenditoriale che accumula risparmio ed investe, che promuove l'unificazione nazionale e lo sviluppo delle infrastrutture di base. L'agricoltura inizia a svilupparsi, nascono le prime imprese e gli investimenti costituiscono circa il 5 % del prodotto nazionale.

La terza fase è quella cruciale del *take off*, (...) *a decisive transition in a society's history, (...) when the scale of productive economic activity reaches a critical level and produces changes which lead to a massive and progressive structural transformation in economies and societies* (...) (Rostow, 1960, p.36-40). Il *take-off* è caratterizzato da una quota degli investimenti sul prodotto nazionale superiore al 10 %, dall'emergere di uno o più settori manifatturieri *leaders* capaci di trainare il resto dell'economia, e dall'esistenza di una struttura politica, sociale ed istituzionale capace di sfruttare gli impulsi dell'espansione del settore moderno e le potenziali esternalità generate dal *take-off* stesso.

La quarta fase è caratterizzata da un'ulteriore crescita della quota degli investimenti sul prodotto nazionale, dalla nascita di nuove industrie capaci di avviare un processo di sostituzione delle importazioni e di aumentare le esportazioni, da miglioramenti in termini di reddito pro capite i cui tassi di crescita saranno superiori a quelli della popolazione.

Infine nell'ultimo stadio la crescita dei redditi pro capite diventa tale che il consumo dei beni di lusso diventa un fenomeno di massa, l'urbanizzazione e l'industrializzazione cambiano radicalmente la struttura della società e in generale la qualità della vita migliora.

Quello che in questa sede interessa evidenziare non è la specifica sequenza di stadi identificati da Rostow, ma piuttosto l'idea di sequenza universale. Rostow presenta la sua teoria come un qualcosa che ha generale validità per tutti i paesi: *These stages are not merely descriptive. They are not merely a way of generalizing certain factual observations about the sequence of development of modern societies. They have an inner logic and continuity (...) They constitute, in the end, both a theory about economic growth and a more general, if still highly partial, theory about modern history as a whole.* (Rostow, 1960, p.1-12)

Secondo Rostow, i paesi ricchi ed industrializzati di oggi sono passati attraverso la fase del *take-off* e al momento si trovano al quinto stadio dove hanno raggiunto una condizione stabile di crescita autosostenuta; i paesi meno sviluppati si trovano nella prima fase e devono muoversi verso la seconda fase sia attraverso radicali cambiamenti nell'agricoltura, nei trasporti e nel commercio internazionale, e sia con l'emergere della capacità e dello spirito imprenditoriale.

Il passato dei paesi ricchi è il presente dei paesi poveri, il presente dei paesi ricchi è il futuro dei paesi poveri. Le considerazioni su cui si regge l'approccio, e soprattutto la pericolosità delle implicazioni di tale approccio, sono lucidamente catturate da un celebre passo di Hirschman: (...) *the underdeveloped countries [are] expected to perform like wind-up toys and "lumber trough" the various stages of development singlemindedly.* (Hirschman, 1981, p.24)

Crederci in questo genere di dinamiche significa di fatto avere una visione lineare della storia e dello sviluppo: tutti i paesi si collocano in un diverso punto di un sentiero universale costituito da quella sequenza di stadi che i paesi ricchi hanno tracciato e che prima o poi anche i paesi arretrati dovranno seguire. Quest'idea di sviluppo viene implicitamente presentata come la naturale evoluzione che caratterizza lo sviluppo di una qualsiasi struttura socioeconomica. Si tratta di una visione che vede lo sviluppo come un *cammino* inevitabile, una sequenza progressiva di eventi che accadono indipendentemente dal volere e dalle azioni di qualcuno.

Questo atteggiamento ha generato molti fraintendimenti. Storicamente infatti le dinamiche dello Sviluppo hanno seguito percorsi diversi e appare ormai chiaro che l'evoluzione economica dei paesi di prima industrializzazione non rappresenta un sentiero che prima o poi anche gli altri paesi dovranno percorrere. Alcuni paesi possono saltare degli stadi, rimanere bloccati in un particolare stadio o addirittura *regredire*. Per continuare a ragionare con la metafora del *take-off* di Rostow, l'esperienza storica di molte realtà socioeconomiche è stata caratterizzata nel migliore dei casi da *delays*, ma soprattutto da drammatici *bumps*, *crash-landings* e *nose-dive crashes*. Inoltre appare oggi evidente che esistono sentieri alternativi a quello tracciato dai paesi di prima industrializzazione: si pensi ad esempio all'esperienza dei Paesi asiatici emergenti e a quanto diverse sia l'intreccio delle dinamiche di sviluppo sociale, politico, istituzionale e quindi economiche di queste realtà.

Indubbiamente, per quanto riguarda la lettura *ex-post* del cosiddetto *miracolo asiatico*, il dibattito rimane aperto e le posizioni appaiono ancora estremamente diversificate. Tuttavia, la pluralità delle interpretazioni sul processo di sviluppo di questi paesi, se da un lato pone lo studioso in cerca di *lezioni* di politica dello sviluppo in un clima di profonda incertezza, dall'altro, palesando i problemi che gli economisti (soprattutto occidentali) sembrano incontrare nello studio di tale esperienza, implicitamente dà forza alla tesi secondo cui il *modello di sviluppo asiatico* ha seguito sentieri estremamente diversi da quelli tracciati dai paesi di prima industrializzazione. Si pensi ad esempio a quanto è stato scritto sul ruolo dello Stato e del mercato in questi paesi. Da un lato infatti l'esperienza di questi paesi viene letta come la prova storica della superiorità dei meccanismi di mercato, dall'altro, alquanto

sorprendentemente, la stessa esperienza viene offerta come lezione di come l'intervento del pubblico in economia possa essere efficace e desiderabile.⁶

Inoltre, se le dinamiche dello sviluppo si sono differenziate da quelle tracciate dai paesi di prima industrializzazione, anche per quanto riguarda la similitudine statica tra il passato dei paesi avanzati ed il presente dei paesi del Terzo Mondo troppi, secondo chi scrive, sembrano i punti deboli di questo parallelo.

Innanzitutto le comparazioni in termini di reddito assoluto, quando attendibili, non sembrano sostenere la tesi che da questo punto di vista i paesi oggi meno sviluppati si trovino in una situazione analoga a quella in cui si trovarono i paesi oggi sviluppati: (...) *the weight of the evidences clearly suggests that (...) the pre-industrialisation per capita product in the presently developed countries, at least \$ 200 in 1958 prices, (...) was appreciably higher than per capita product in underdeveloped countries in the late 1950s.* (Kuznets, 1971, p.254)

Cruciale appare poi la questione del reddito relativo: (...) *not only poor countries now confront the strategic policy issues of development from a level of per capita income absolutely lower than that in the advanced countries when they were developing, but their relative positions are also inferior to those of other countries* (Meier, 1995, p.82).

Un'altra differenza da sottolineare è che la maggior parte dei paesi poveri non hanno sviluppato significativi miglioramenti nel settore agricolo come base per avviare il proprio processo di industrializzazione: *productivity (...) [and] supply of agricultural land per capita*

⁶ In questo lavoro non si può approfondire tale dibattito; tuttavia per approfondimenti si rimanda a: Amsden, A., (1989) "Asias's next giant: South Korea and Late Industrialization", Oxford University Press; Amsden, A., (1994) " Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of The East Asian Miracle ", Vol.22, No.4, April; Balassa, B., (1982) "The lesson of East Asian Development: An Overview", in Economic Development and Cultural Change, vol. 36, no.3, April; Berger F., (1979) "Korea's experience with export-led industrial development", in B. de Vries, "Export Promotion Policies, Staff Working Paper No. 313, Washington D.C; Chang, H., J., (1994), The Political Economy of industrial policy ", Mac Millan; Chen, E.K.Y., (1979), " Hyper-growth in Asian Economies: A comparative study of Hong Kong, Japan, Korea Singapore and Taiwan ", London, Mac Millan; Cline, W., (1982) " Can The East Asian Model of Development be generalised?", in World Development, vol. 10, no.2, February; Colin and Bradford, (1993) "From Trade-Driven Growth to Growth-Driven Trade: Reappraising the East Asian Development Experience", OECD, Paris; Henderson, (1993) "The Role of State in the Economic Transformation of East Asia", in Dixon and Drakakis-Smith, (1993) "Economic and Social Development in Pacific Asia", Routledge, London; Hughes, H., (1988) "Achieving Industrialization in East Asia", Cambridge, Cambridge University Press; Johnson, C., (1990) "Political Institutions and economic Performance: the Government-Business Relationships in Japan, South Korea and Taiwan", in F., Deyo, (1990) "The Political Economy of the New Asian Industrialism", Cornell University Press; Kuznets, P., (1988) " An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan and Korea", in Economic Development and Cultural Change, vol. 36, no.3; Luedde-Neurath, R., "State Intervention and Export-oriented Development in South Korea ", in G., White, (1988) " Developmental States in East Asia", MacMillan; Mason, E., et al., (1980) " The Economic and Social Modernisation of the Republic of Korea ", Cambridge, Harvard University Press; Park, Y., C., (1990) " Development Lessons from Asia: The Role of Government in South Korea and Taiwan", in American Economic Review, vol. 80, no. 2; Stein, H., (1991) " The World Bank and the application of Asian Industrial Policy to Africa: theoretical considerations ", paper presented at the African Studies association Annual Meeting, St. Louis, 25 Nov. 1991, mimeo; Wade, R., (1988) " State Intervention: Taiwanese practice", in G., White, (1988) " Developmental States in East Asia", MacMillan; White, G., (1988) " Developmental States in East Asia", MacMillan; World Bank, (1993) " The East Asian Miracle ", World Bank, Washington D.C; World Development, Special Issue, Vol. 16, no.1, January 1988, "Korea: Transition to Maturity".

is much lower in most underdeveloped countries today than it was in presently developing countries during their take-off and (...) there is a wider difference between per worker income in agriculture and nonagriculture sectors in the underdeveloped countries today than there was in the preindustrial phase of presently developed countries. (Meier, 1995, p.82).

Inoltre la pressione esercitata dalla crescita demografica nei paesi oggi meno sviluppati rappresenta un'altra considerevole differenza. Al di là dei confronti in termini di tassi di crescita della popolazione tra il presente delle realtà povere di oggi e il passato di quelle ricche (che comunque sembra invalidare ancora una volta il presunto parallelismo) l'elemento estremamente diverso è il fatto che in passato *lo Sviluppo* procedeva pari passo alla crescita della popolazione: esisteva indubbiamente una relazione tra *lo Sviluppo*, il progresso, il miglioramento della qualità della vita e la crescita della popolazione. Oggi invece nei paesi poveri, per esempio, la riduzione dei tassi di mortalità è legata al trasferimento di conoscenze mediche dall'estero e non è la risultante del processo generale di sviluppo interno.

Prendendo spunto da quest'ultimo caso specifico relativo al trasferimento di conoscenze in campo sanitario, in generale va sottolineato che l'elemento mancante in questo genere di analisi che intendono riferirsi ad un sentiero di sviluppo universale, è proprio l'insieme di relazioni (presenti e passate) tra i paesi ricchi e i paesi poveri. Viene completamente ignorata la possibilità che il *take-off* dei paesi ricchi abbia qualche relazione con i *delays*, i *bumps*, i *crash-landings* o i *nose-dive crashes* dei paesi poveri e viceversa.

Appare invece evidente che le condizioni dei paesi poveri di oggi sono state plasmate da forze differenti da quelle che prevalevano nei paesi ricchi prima della rivoluzione industriale. La storia del colonialismo, e più di recente l'influenza politica e culturale dei paesi ricchi verso i paesi poveri, rendono la posizione dei paesi poveri di oggi marcatamente diversa da quella dei paesi ricchi nei tempi passati, indipendentemente da qualsiasi similitudine in termini di reddito pro capite o tasso degli investimenti sul prodotto nazionale. La coesistenza tra paesi ricchi e paesi poveri è l'elemento cruciale che rende diversa l'esperienza presente dei paesi poveri da quella passata dei paesi ricchi. (Streeten, 1967, p.2-24)

Come sostiene Meier, (...) *if we recognise these differences, we may hesitate to join Rostow in concluding that in the end, the lesson of history is that "the tricks of growth are not all that difficult."* (Meier, 1995, p.81).

2.2 Lo sviluppo come obiettivo

Ma se è oggi ragionevole affermare che lo sviluppo inteso come processo storico ha seguito sentieri diversi, allo stesso modo sembra ragionevole sostenere che la definizione dell'obiettivo finale di tali processi, e cioè quello che potremmo chiamare lo *stato di sviluppo*

cui tendere, può essere diverso. Ecco che emerge il secondo significato per la parola sviluppo: lo sviluppo è qui inteso come obiettivo di politica, obiettivo con cui implicitamente confrontarsi. Svilupparsi, promuovere lo sviluppo significa confrontarsi con un obiettivo predefinito.

Secondo chi scrive, in passato il problema della distinzione tra il concetto di sviluppo inteso come processo storico e quello di sviluppo inteso come obiettivo di politica non si poneva in quanto promuovere lo sviluppo in un paese arretrato significava sostanzialmente aiutare quest'ultimo a seguire le tappe che prima di lui avevano percorso i paesi avanzati: lo sviluppo come processo era quello che avevano percorso i paesi avanzati, lo sviluppo inteso come obiettivo cui tendere era rappresentato dalla situazione in cui si trovavano, o si erano trovati, i paesi avanzati.

Oggi si è consolidato un certo consenso sul fatto che sia le dinamiche dello Sviluppo in termini di processo, sia gli obiettivi dello Sviluppo possono essere diversi a seconda dei contesti storici, politici ed istituzionali di riferimento.

Tuttavia accettare questa distinzione complica notevolmente l'analisi. Infatti, la definizione di quale sia l'obiettivo cui una struttura socioeconomica *dovrebbe tendere* (costruita abbandonando il modello di riferimento *rivelato* dall'esperienza storica dei paesi di prima industrializzazione) sembra comprendere tutti gli aspetti che da sempre impegnano l'uomo nella ricerca della società ottimale. Va da sé che non esiste un accordo universale su quale sia la società ottimale e che quindi non esiste un'unica definizione dello *stato di sviluppo* inteso come obiettivo.

E' chiaro quindi che in questo contesto la definizione circa il relativo livello di sviluppo di un paese deve scontrarsi con la natura normativa che il concetto di sviluppo assume, dove lo sviluppo viene inteso *come l'obiettivo cui una struttura socioeconomica dovrebbe tendere*. Di fatto ci si confronta con ciò che si ritiene *dovrebbe essere*. Affermare che un paese è più o meno sviluppato significa allora aver implicitamente accettato che cosa si intenda per obiettivo-sviluppo, ma tale definizione dipende dai giudizi di valore di cui è portatore colui che conduce l'analisi: (...) *value premises are needed even in the theoretical stage of establishing facts and factual relations. Answers can only be given when questions have been asked. A view is impossible except from a view point.* (Myrdal, 1970, p.42)⁷

Lo Sviluppo in quest'ottica non è altro che un processo di miglioramento misurato rispetto ad un certo insieme di criteri e valori; quando mettiamo a confronto due paesi, lo sviluppo misura lo stato dei due paesi rispetto ad un certo set di valori: *Development is inevitably a*

⁷ E' interessante notare che la posizione di Myrdal in proposito cambiò radicalmente rispetto a quanto esposto qualche anno prima in *An American Dilemma* (1944). Si veda sull'evoluzione del pensiero di Myrdal: Dykema, E.R., "No view without a Viewpoint: Gunnar Myrdal", in *World Development*, Vol.14, No.2, 1986.

normative concept, almost a synonym for improvement. To pretend otherwise is just to hide one's value judgements (Seers, 1972, p.22)

3. Il processo di divaricazione tra i concetti di crescita e sviluppo

In realtà come si è già accennato, accettare la natura normativa del concetto di sviluppo, se da un lato rappresenta un importante passo avanti rispetto alla pretesa universalità del processo di sviluppo, dall'altro complica notevolmente l'analisi. Infatti l'ambiente intellettuale in cui oggi si muove l'economista dello sviluppo appare molto più incerto rispetto a quello in cui si trovavano ad operare primi *Pionieri dello Sviluppo*. Da un lato *si è perso* il modello universale di riferimento e dall'altro ci si scontra con la questione dell'insieme di valori che stanno a monte della definizione normativa del concetto di sviluppo inteso come obiettivo di politica.

In questo quadro risulta interessante rileggere l'evoluzione stessa del concetto di sviluppo inteso come obiettivo di politica.

Tale evoluzione vede il suo punto di partenza nell'identificazione del concetto di sviluppo con il concetto di crescita, ed il suo punto d'arrivo in una definizione normativa di sviluppo storica, apolitica e sostanzialmente astratta: storica in quanto nella maggiorparte dei casi postula una struttura socioeconomica che non è mai esistita; apolitica in quanto lo stato di sviluppo cui tendere è definito senza far riferimento a nessuna particolare struttura politica; astratta quindi perché elaborata senza specificare il contesto sociale, politico e istituzionale di riferimento.

3.1. Crescita versus Sviluppo

Secondo chi scrive, l'identificazione del concetto di sviluppo con quello di crescita è strettamente legata ai fraintendimenti esposti nel paragrafo precedente circa la convinzione che promuovere lo sviluppo significava sostanzialmente far ripercorrere ai paesi arretrati il sentiero tracciato dai paesi di prima industrializzazione. Lo Sviluppo in Inghilterra, e poi successivamente in altri paesi (*late comers*), aveva trovato la propria forza propulsiva nei processi di crescita, d'industrializzazione e quindi di cambiamento strutturale e così doveva essere per quei paesi che non avevano ancora intrapreso tale processo e che quindi venivano definiti a seconda dei casi sottosviluppati o in via di sviluppo. Ecco quindi che la lettura *ex-post* di tali complesse dinamiche ha fatto sì che in sede di prescrizione di politica, la crescita, l'industrializzazione e il cambiamento strutturale diventassero gli obiettivi da promuovere.

Un altro dei fattori da prendere in considerazione è l'impatto che il Piano Marshall aveva avuto negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale. Indubbiamente infatti i risultati raggiunti dal Piano contribuirono a generare un clima di generale fiducia nei confronti del ruolo che l'aiuto economico poteva avere nella promozione dello sviluppo economico e si era stabilita ... *una tendenza ad affrontare lo studio dei problemi dello sviluppo economico facendo uso degli strumenti messi a punto dagli economisti per l'analisi della crescita economica dei paesi avanzati* (Arndt, 1990, p.75)

Come emerge dalle attente analisi di Arndt ⁸, per gran parte dei due decenni successivi all'ultimo conflitto mondiale, gli sforzi degli economisti e dei policy-makers impegnati sui problemi dei paesi del Terzo Mondo si concentrarono sul problema della crescita in quanto si sosteneva che esisteva (...) *un solo modo in cui tutti gli uomini di tutta la terra possono giungere alla liberazione dalle necessità e, più precisamente, tale modo è un consistente incremento nella produzione. Non si ripeterà mai abbastanza che il miglioramento dei livelli di vita dipende in misura fondamentale dal miglioramento delle capacità di produrre del popolo* (...) (Staley, 1944,p.2)

Ecco che il problema da risolvere veniva chiaramente identificato con la necessità di aumentare produzione, reddito e consumo: (...) *il problema essenziale dello sviluppo economico è quello di fare crescere il livello del reddito nazionale attraverso un incremento della produzione pro capite, così che ogni individuo potrà essere messo in condizione di consumare di più* (Ellsworth,1950, p.796)

Almeno fino ai primi anni sessanta lo sviluppo economico era ... *definito come miglioramento costante, secolare del benessere materiale ... riflesso in un crescente flusso di merci e servizi* (Okun e Richardson, 1962, p.230). Lo sviluppo economico veniva essenzialmente ridotto ad ... *un processo in virtù del quale un'economia si trasforma da sistema caratterizzato da saggi di crescita del reddito pro capite bassi o negativi a sistema in cui un significativo ed autosostenuto aumento del reddito pro capite è una caratteristica di lungo periodo* (Adelman, 1961, p.1)

La lista di *affermazioni celebri* potrebbe continuare, ma non è intenzione di chi scrive ripetere l'esercizio di ricostruzione storica così lucidamente portato a termine dai lavori di Arndt. Quello che in questa sede preme invece sottolineare è che a partire dalla fine degli anni '40, e almeno per i due decenni successivi, questo genere di affermazioni erano largamente

⁸ I contributi di Arndt rappresentano un costante punto di riferimento in materia di "Storia del pensiero sullo sviluppo". Si vedano in particolare: Arndt, H.W., *The rise and Fall of Economic Growth. A study in Contemporary Thought*, Melbourne, Longman, 1978; Arndt, H.W., *Economic Development: A semantic history*, in *Economic Development and Cultural Change*, 1981; Arndt, H.W., *Economic Development. The History of an Idea*, The University of Chicago Press, London, 1987. Si veda per un commento sul lavoro di Arnt: Bruton, H.,

condivise e che l'unica distinzione tra i due termini derivava dal fatto che si parlava di sviluppo quando ci si riferiva ai paesi poveri e invece di crescita quando ci si riferiva a paesi ricchi.

E' solo verso la fine degli anni sessanta che tali certezze iniziarono ad essere messe in discussione. Le evidenze statistiche dimostravano che in molti paesi in via di sviluppo si fosse effettivamente prodotta una rapida crescita economica, ma che l'aumento nel reddito pro-capite non aveva comportato l'eliminazione della povertà e che molto spesso tale incremento era stato accompagnato da un allargamento dei divari esistenti tra ceti ricchi e ceti poveri all'interno di questi paesi. La crescita economica, là dove si era verificata, non era comunque sufficiente.

Uno dei primi a rendersi conto di questo fraintendimento fu sicuramente Singer che nel 1965 scriveva: *Il problema dei paesi sottosviluppati non consiste esclusivamente nella crescita, ma nello sviluppo. Per sviluppo si intende crescita associata ad un cambiamento; quest'ultimo, a sua volta, investe aspetti sociali e culturali, oltre che economici, e fattori qualitativi e non solo quantitativi (...). Il concetto chiave deve essere il miglioramento della qualità della vita.* (Singer, 1965, p.5)

Ancora più esplicitamente qualche anno più tardi Dudley Seers scriveva: *Abbiamo male interpretato la natura della sfida principale dalla seconda metà di questo secolo. ... (E' stata) una mancanza, da parte nostra, quella di confondere lo sviluppo economico con la crescita economica. E' stato ingenuo ipotizzare che aumenti del reddito nazionale, se più veloci del tasso di crescita demografica, possono portare prima o poi alla soluzione dei problemi sociali e politici. (...) Sembra che la crescita economica non solo non sia in grado di dare una soluzione alle difficoltà sociali e politiche ma, anzi, che determinati tipi di crescita possano causare tali problemi. (...) Gli interrogativi da porre, con riferimento allo sviluppo di un paese sono pertanto i seguenti: Che cosa ne è della povertà ? E della disoccupazione ? E della disegualianza ? Se uno, o due di questi problemi centrali ha subito un peggioramento (...) sarebbe invero davvero strano definire il risultato sviluppo, anche se il reddito pro capite fosse raddoppiato.* (Seers, 1969, pp.2-3)

Ecco che nelle parole di Seers troviamo le prime tracce di un lento processo di ridefinizione del concetto di sviluppo che a tutt'oggi non può dirsi ancora concluso. La posizione di Seers testimonia l'inizio di un processo di divaricazione tra i concetti di crescita e sviluppo.

Tale processo si sostanzia in un progressivo allontanamento dalle posizioni che vedevano lo sviluppo come un processo universale che trovava nella crescita il comune elemento

"Review of Arndt's Economic development: the history of an Idea.", in *Economic Development and Cultural Change*, 1990.

propulsivo. Le considerazioni secondo cui la crescita avrebbe permesso ai paesi ritardatari di *svilupparsi* in quanto avrebbe significato per quest'ultimi ripercorrere i sentieri e le traiettorie tracciate dai paesi avanzati, a partire dalle affermazioni di Seers, iniziarono a vacillare. Ecco che secondo chi scrive, iniziò ad emergere la necessità di distinguere tra lo sviluppo come processo, così come questo si era storicamente realizzato nell'esperienza dei paesi di prima industrializzazione, e lo sviluppo inteso come obiettivo di politica; tale distinzione era da considerarsi una novità in quanto come si è già accennato fino ad allora l'obiettivo di politica dello sviluppo veniva considerato come quello che era stato universalmente indicato dal processo storico di crescita dei paesi cosiddetti avanzati.

Mettere in discussione la visione universale del processo di sviluppo, che secondo chi scrive spiega l'enfasi condivisa dai *Pionieri* sulla centralità delle *meccaniche di crescita*, aprì il dibattito alle altre dimensioni dello sviluppo. Fino ad allora si era pensato di poter isolare le dinamiche della crescita mentre l'intrecciarsi delle altre dinamiche, quella politica, quella sociale e quella istituzionale, veniva di fatto ignorato (o meglio trattato in separata sede da altre discipline). La disillusione sulla capacità di innescare il processo di crescita, e soprattutto la presa di coscienza del fatto che la crescita da sola non sembrava riuscire a risolvere i drammatici problemi del sottosviluppo, spinse molti autori ad entrare nella delicata sfera normativa dell'obiettivo sviluppo.

Entrare nella sfera normativa significa affrontare una questione che ha sempre creato grosse difficoltà agli economisti, quella dei giudizi di valore: *Although an increase in output per head is in itself a significant achievement, nevertheless we cannot equate this with an increase in economic welfare, let alone social welfare, without additional considerations. To specify an optimum rate of development we must make value judgements regarding income distribution, composition of output, tastes, real costs, and other particular changes that are associated with the overall increase in real income.* (Meier e Baldwin, 1957, p.2)

Gli anni settanta sono stati gli anni centrali di questo processo di divaricazione tra i concetti di crescita e sviluppo e del dibattito di natura normativa sugli obiettivi dello sviluppo. Sono questi gli anni in cui ci si *allontanerà dalla storia dei paesi di prima industrializzazione* e il dibattito verterà principalmente sulla specificazione storica di quali fossero gli obiettivi universali da perseguire. Si abbandonò almeno sulla carta il vecchio consenso sulla crescita e iniziò progressivamente a consolidarsi un nuovo consenso corrente: l'eliminazione della povertà, della malnutrizione, delle malattie, dell'analfabetismo, delle diseguaglianze, il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, la riduzione della disoccupazione divennero gli obiettivi delle nuove strategie dello sviluppo.

Distinguere il concetto di crescita da quello di sviluppo ha sostanzialmente significato riconoscere che lo sviluppo economico è un processo verso il raggiungimento di obiettivi normativamente definiti che la crescita da sola non è in grado di assicurare.

Lo sviluppo diventa un concetto multidimensionale normativamente definito. La crescita può essere considerata come una delle dimensioni dello sviluppo. Questa è misurata facendo riferimento alla crescita del reddito o del prodotto nazionale mentre lo sviluppo è valutato (piuttosto che precisamente misurato) facendo riferimento ad una schiera di aspetti quantitativi e qualitativi normativamente predefiniti.

La vera novità di questa distinzione tra i concetti di crescita e sviluppo sta nel fatto che il confronto *con ciò che dovrebbe essere*, guidato dai giudizi di valore di colui che conduce l'analisi, diventa un'operazione esplicita. Infatti è evidente che i tentativi passati di identificare *il pattern di sviluppo universale*, nonostante la ricerca delle *regularities della storia* avesse lo scopo di identificare *scientificamente* attraverso la metafora biologica il *sentiero naturale* dello sviluppo, non erano immuni dalla questione dei valori: gli impliciti valori di riferimento infatti erano quelli della crescita, dell'industrializzazione, dell'aumento del benessere materiale e, più in generale, erano funzionali al mantenimento degli equilibri nazionali ed internazionali.

4. Il dibattito sugli obiettivi dello sviluppo

Il lento processo di *detronizzazione della crescita*, che nel precedente paragrafo è stato identificato con il processo di divaricazione tra il concetto di crescita e quello di sviluppo, trovò uno dei suoi momenti fondamentali nell'identificazione della riduzione della disoccupazione come una delle dimensioni cruciali dello sviluppo. A cavallo tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 iniziò a consolidarsi un forte consenso intorno alla centralità del problema dell'occupazione promosso dall'ILO (*International Labour Organization*) che proprio in quel periodo lanciò il *Programma per l'occupazione mondiale*.⁹

In questa prima fase si registrò una graduale tendenza ad occuparsi degli aspetti riguardanti la distribuzione e la composizione del reddito. L'aspetto occupazionale aprì la strada a quello dell'equità quale criterio guida delle strategie per lo sviluppo. La considerazione chiave stava nei comportamenti di consumo: da un lato i ricchi sono caratterizzati da un'alta propensione al consumo di beni importati, mentre dall'altro lato i poveri tendono ad acquistare beni

caratterizzati da una maggiore intensità di lavoro. Ecco allora che uno degli obiettivi delle strategie di sviluppo che si ponevano il problema della riduzione della disoccupazione, doveva essere quello di modificare la domanda attraverso politiche di redistribuzione del reddito a favore dei ceti più poveri.¹⁰

Oltre agli economisti che ruotavano intorno all'ILO, questo progressivo cambiamento di tendenza che portava a concentrare l'attenzione ai problemi delle diseguaglianze all'interno dei paesi in via di sviluppo fu sostenuto in quegli anni dagli ambienti della Banca Mondiale. In particolare il presidente della Banca, Robert McNamara, diede un forte impulso a questo cambiamento di prospettiva.¹¹ Le idee di McNamara questa volta non erano semplicemente funzionali alle considerazioni sulle propensioni al consumo dei diversi strati della popolazione. Nella *filosofia di sviluppo* dell'allora presidente della Banca Mondiale c'era qualcosa di più che aveva a che fare con una definizione di sviluppo che non si esauriva nella crescita. L'enfasi si spostò verso l'ineguaglianza e successivamente verso il problema della povertà: (...) *il primo passo dovrebbe essere quello di stabilire obiettivi specifici, nell'ambito dei piani di sviluppo dei singoli paesi, per una crescita del reddito per quella parte della popolazione, pari al 40 %, in condizioni di maggiore povertà.* (McNamara, 1972, p.16)

L'obiettivo di politica dello sviluppo diventa quel 40 % della popolazione e non più un'indiscriminata crescita del reddito nazionale. Come in quel periodo ricordava Seers¹², l'obiettivo di politica non era più quello di accelerare e promuovere la crescita ma di cambiare la natura del processo di sviluppo. In particolare la questione della distribuzione diventava un elemento centrale dello sviluppo e crebbe la consapevolezza che questa non poteva essere lasciata a se stessa.¹³ Il nuovo obiettivo non implicava una semplice e *politicamente pericolosa* redistribuzione dello stock di ricchezza esistente, ma la nuova strategia dello sviluppo avrebbe dovuto cercare di assicurarsi che la parte maggiore della crescita del prodotto fosse destinata a quel 40 % della popolazione. L'obiettivo della crescita veniva

⁹ Si veda il contributo di David Morse, all'epoca direttore dell'ILO: Morse, D., "The Employment Problem in Developing Countries", in Robinson, R., Johnston, P., (a cura di) *Prospects for Employment Opportunities in 1970s*, HMSO, Londra, 1971.

¹⁰ Si veda a proposito: Duddley Seers, "New Approaches Suggested by Colombia Employment Program", in *International Labour Review*, ottobre 1970; ILO, *Towards Full Employment: A Programme for Colombia*, Ginevra, ILO, 1970.

¹¹ Si veda in proposito: Maddux, J.L., *The Development Philosophy of Robert McNamara*, New York, Banca Mondiale 1981.

¹² Si veda: Seers, D., "The Meaning of Development", in *International Development Review*, dicembre 1969.

¹³ Intorno alla prima metà degli anni settanta, diversi Autori, riferendosi in particolare all'esperienza dei paesi meno sviluppati, confermavano le tesi espresse qualche anno prima da Kuznets sul rapporto crescita-diseguaglianza: Adelman, I., Morris, C., "Economic Growth and Equity in Developing Countries", Stanford University, 1973; Paukert, F., "Income distribution at different levels of development: a survey of evidence", in *International Labour Review*, 1973; Ahluwalia, M., "Inequality, Poverty and Development", in *Journal of Development Economics*, Dicembre 1976.

sostituito con l'obiettivo sviluppo che significava in questa prima fase *crescita con redistribuzione*.¹⁴

Questo genere di considerazioni furono portate avanti negli anni successivi sia in ambiente accademico che a livello delle Organizzazioni Internazionali. In particolare l'ILO verso metà degli anni settanta promosse un altro dei momenti fondamentali di quel processo di progressiva divaricazione tra il concetto di crescita e quello di sviluppo cui si sta facendo riferimento in questi paragrafi: il 1976 infatti fu l'anno del rapporto *Employment, Growth and Basic Needs* a cura dell'ILO dove per la prima volta veniva definito il concetto dei *bisogni fondamentali*.¹⁵

Il rapporto dell'ILO partiva dalla constatazione che l'esperienza dei due decenni passati aveva palesato l'incapacità della crescita della produzione aggregata di ridurre la povertà e le disuguaglianze e che certo non era possibile aspettare generazioni affinché i benefici della crescita arrivassero a coinvolgere i gruppi più poveri della popolazione. In questo contesto l'indicazione di politica fu esplicitata sostenendo che l'obiettivo per ciascun paese doveva diventare il raggiungimento di determinate condizioni minime di vita per i gruppi più poveri della popolazione. Tale raggiungimento delle condizioni minime di vita significava il soddisfacimento *dei bisogni fondamentali* definiti come:

- a) i fabbisogni minimi di consumo per una famiglia in termini di cibo, alloggio e vestiti;
- b) accesso a servizi essenziali, come l'acqua potabile, la sanità, i trasporti la salute e l'istruzione;
- c) la possibilità di avere un lavoro adeguatamente remunerato per chiunque possa e voglia lavorare;
- d) un ambiente salutare, umano e soddisfacente, ed una partecipazione popolare a quei processi decisionali che influenzano la sussistenza di un popolo e le libertà personali.¹⁶

E' evidente che ci trova di fronte ad un momento cruciale del processo di ridefinizione del concetto di sviluppo. Come appare chiaro, la struttura che portò alla definizione dei *basic needs* sottintendeva un'idea di sviluppo multidimensionale, storica e normativa.

Multidimensionale in quanto lo stadio di sviluppo viene definito attraverso il raggiungimento di una pluralità di obiettivi. Certo, non necessariamente questo significa che

¹⁴ Si veda in proposito il lavoro elaborato da un gruppo misto di lavoro IDS Sussex e Banca Mondiale: Chenery, H., et al., *Redistribution with Growth*, Oxford, 1974.

¹⁵ Si vedano in proposito, oltre naturalmente a ILO, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*, Ginevra, ILO, 1976 (e la seconda edizione del 1978), il contributo di qualche anno più tardi di Paul Streeten: Streeten, P., *Development Perspectives*, London, MacMillan, 1981

¹⁶ E' interessante notare che in alcuni paesi come Cina, Tanzania e India questo genere di obiettivi erano già stati individuati. Si veda: Minhas, B., "The current development debate", in Hill, K., *Towards a New Strategy of Development*, Pergamon, 1979.

esiste un conflitto tra la crescita e il raggiungimento dei bisogni fondamentali; tuttavia la crescita viene vista come una delle dimensioni dello sviluppo o tutt'al più, implicitamente, come uno strumento per raggiungere un set di sub-obiettivi la cui combinazione, normativamente definita, rappresenta l'obiettivo Sviluppo.

Astorica in quanto il sentiero di riferimento non può più essere quello tracciato dall'evoluzione storica dei paesi di prima industrializzazione, in quanto difficilmente si potrebbe sostenere la tesi che in tali contesti il problema dei bisogni fondamentali sia stato risolto.

Normativa in quanto la definizione di ciò che dovrebbe essere considerato un bisogno fondamentale non è una scelta neutrale, ma una scelta che dipende dalla struttura di valori di riferimento.

5. Il passaggio dalla centralità delle merci alla centralità dell'Uomo

E' difficile ignorare il fatto che con il *basic needs approach* ci si trovi di fronte ad un cambiamento di prospettiva alquanto radicale. Tuttavia, va subito sottolineato che in realtà si tratta di un momento di transizione *nella storia del pensiero sullo Sviluppo* in cui permangono elementi del *vecchio* modo di pensare allo Sviluppo. Se indubbiamente infatti l'approccio dei bisogni fondamentali costituisce un momento cruciale in cui formalmente ci si allontanò da una serie di convinzioni che avevano guidato fino ad allora il dibattito accademico e le azioni di politica dello sviluppo, allo stesso tempo vanno anche sottolineati i forti elementi di continuità con la tradizione passata.

In primo luogo ancora una volta si tendeva a confrontare lo *status quo* dei paesi poveri con una sorta di idea *universale* di sviluppo. Un tempo il paradigma universale era stato il sentiero di sviluppo dei paesi di prima industrializzazione, ora il paradigma con cui confrontarsi diventava l'insieme di obiettivi normativamente definiti che universalmente venivano reputati essere gli obiettivi dello Sviluppo. Tuttavia tra l'idea di identificare i Bisogni dell'Uomo e la pretesa di universalità di tali Bisogni emerge evidente una contraddizione. E' chiaro infatti che la questione dei valori di riferimento diventa centrale. I bisogni fondamentali dipendono fortemente dai valori e dalla cultura di una società: questi cambiano nel tempo e variano interagendo con le dinamiche sociali, politiche, istituzionali, culturali e quindi economiche che una società esprime. Ignorare questo genere di considerazioni significa sottovalutare la complessità dei Bisogni dell'Uomo e il tentativo di standardizzarli appare alquanto

discutibile: tali Bisogni infatti difficilmente assumono carattere universale e dipendono in maniera cruciale dalla storia individuale e collettiva dell'Uomo.

In secondo luogo, l'altro elemento di continuità con il passato che va sottolineato, è il fatto che al centro del ragionamento rimangono i beni. Certo non si tratta più di crescita indiscriminata ma comunque della produzione di particolari beni e servizi che vengono normativamente definiti *fondamentali*. I bisogni fondamentali continuano ad essere definiti in termini di *merci*.

Quest'ultimo punto va letto alla luce del contributo di Amartya Sen ¹⁷ che indubbiamente rappresenta il primo tentativo di concettualizzare lo sviluppo abbandonando la tradizionale centralità delle merci e che indubbiamente ha costituito un punto di svolta cruciale nel dibattito sul concetto di Sviluppo. ¹⁸

Secondo Sen, che riconosce nell'eccessiva attenzione verso grandezze quali il prodotto nazionale, il reddito aggregato e l'offerta di particolari beni il più grande limite palesato dalla tradizionale economia dello sviluppo, Sviluppo significa ampliamento delle *capacità* degli individui (Sen, 1992, p.327).

La struttura teorica proposta da Sen si basa su due concetti fondamentali: quello appunto delle capacità (*capabilities*) e quello delle attribuzioni (*entitlements*). Per *entitlements* Sen intende l'insieme dei panieri alternativi di merci su cui una persona può avere il comando esercitando la totalità dei diritti e delle opportunità di cui può godere. (Sen, 1992, p.327) Sulla base degli *entitlements* gli individui possono (o non possono) acquisire le capacità (*capabilities*) di fare o di essere.

Facendo riferimento a tali concetti, secondo Sen il relativo livello di sviluppo di un paese va letto in base a ciò che le persone possono essere o non essere, possono fare o non fare, e promuovere lo sviluppo economico significa favorire l'ampliamento delle *capabilities* individuali. Ecco allora che rispetto alle precedenti visioni sullo Sviluppo Sen nega la centralità del ruolo del reddito o della produzione di merci in quanto questo genere di grandezze offrirebbero indicazioni parziali in termini delle effettive *capabilities* di cui sono dotati gli individui.

¹⁷ Si veda in proposito il commento di Amartya Sen elaborato in un saggio del 1983 presentato a Madrid in occasione della sessione plenaria di apertura del settimo congresso mondiale dell'*International Economic Association* (pubblicato in italiano in Sen, A., *Risorse, Valori e Sviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992, p.340-367).

¹⁸ Nella letteratura dell'economista e filosofo indiano si trovano molti riferimenti al concetto di Sviluppo; in particolare si vedano: Sen, A., "Development ? Which way now", in *Economic Journal*, No. 93, 1983; Sen, A., *Resources, Values and Development*, Oxford, Blackwell e Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984; Sen, A., "The Concept of Development", in Chenery , H.B., Srinivasan, T.N., (a cura di) *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, North-Holland, 1988; Sen, A., *Inequality Re-examined*, Oxford, Oxford University Press, 1992

Questa distinzione risulta di grande importanza e si basa sul fatto che a parità di reddito e di offerta di beni gli individui possono avere *capabilities* sostanzialmente diverse tra loro: questo dipende dalla struttura degli *entitlements* di riferimento che non è semplicemente funzione del reddito di un individuo ma è definita dall'insieme dei diritti (formali ed informali) che gli permettono di comandare panieri alternativi di merci. Il reddito di per sé fornisce risposte parziali sull'insieme di panieri che un individuo è in grado di comandare e di conseguenza sull'effettiva *capacità* di fare o di essere di tale individuo; analogamente, e ancora più intuitivamente, l'esistenza sul mercato di una data offerta di merci poco ci dice sull'effettiva *capacità* individuale di utilizzare tali merci.

In altre parole per essere più chiari, guadagnare duecento dollari significa comandare l'insieme di panieri che non costano più di tale somma; tuttavia l'insieme delle *capacità* individuali, oltre che dai 200 dollari, dipende anche dall'effettiva offerta di beni e servizi sul mercato e da una serie di altri fattori quali, solo per citarne alcuni, l'età, il sesso, l'appartenenza ad una classe sociale, la cultura, l'istruzione, la salute, il sistema di sicurezza sociale ed ad una molteplicità di altri fattori interrelati tra loro. In quest'ottica è chiaro per esempio che la possibilità di condurre una vita sana può dipendere dal reddito, dal numero di dottori/infermieri/posti letto per abitante ma anche per esempio dal sistema di sicurezza sociale di cui si è dotato un paese. O ancora, la possibilità di abortire per una donna dipenderà dal reddito, dall'esistenza di strutture sanitarie specializzate ed efficienti, ma anche dal sistema dei valori di riferimento che può rendere l'aborto una operazione facile da compiere, difficile o impossibile a parità di reddito e di offerta di strutture sanitarie.

Ecco allora che in quest'ottica la domanda chiave da porsi quando ci si interroga sul relativo livello di sviluppo di un paese o si intendono definire gli obiettivi di politica dello sviluppo dovrebbe essere: che cosa le persone sono in grado di fare o di essere ? E quindi per fare alcuni esempi: le persone sono capaci di leggere e scrivere ? (e non quanto viene speso in istruzione); quante persone sono denutrite ? (e non qual è la produzione complessiva di beni alimentari); le persone vivono più a lungo ? (e non quanto del Pil viene destinato in spesa per la sanità).

E' evidente che la struttura teorica di Sen costituisce un momento di profonda rottura con il passato. Per la prima volta viene elaborata una definizione dello Sviluppo, come si usa dire in letteratura, *people-centred* abbandonando la tradizionale visione *goods-centred*. Sviluppo infatti significa ampliamento delle *capacità* delle persone, capacità che dipendono solo parzialmente dal reddito e dall'offerta di beni. Si è lontani dal consenso indiscriminato sulla crescita che aveva caratterizzato il pensiero dei *Pionieri della Disciplina*, ma anche da

contributi più recenti come quello dei *basic needs* dove le merci rimangono al centro dell'analisi.

Si tratta quindi di un momento cruciale all'interno del processo di divaricazione tra i concetti di crescita e sviluppo e come si approfondirà nel prossimo paragrafo, la struttura teorica di Sen e l'attenzione per le *capabilities* dell'Uomo, costituiscono l'anima del dibattito corrente su che cosa significhi oggi Sviluppo.

Nel 1990 la *South Commission* scriveva: *True development has to be people-centred. It has to be directed at the fulfilment of human potential and the improvement of the social and economic well-being of the people. And it has to be designed to secure what the people themselves perceive to be their social and economic interests.* (The South Commission, 1990)

Nello stesso anno il primo *Human Development Report* nell'ambito dell'*United Nations Development Programme* apriva così: *Questo Rapporto si occupa della gente e del modo in cui lo sviluppo ne amplia le scelte. Si occupa di questioni che vanno al di là dei concetti quali crescita del PNL, reddito e ricchezza, produzione di beni e accumulazione di capitale. La facoltà di una persona di avere accesso a un reddito rappresenta una di queste possibilità di scelta, ma non la somma totale delle aspirazioni umane. L'Human Development è un processo di ampliamento della gamma di scelte della gente, una vasta scala di opzioni le più importanti delle quali sono una vita lunga e sana, la possibilità di studiare e di accedere alle risorse necessarie per uno standard di vita dignitoso, a cui vanno aggiunte libertà politica, la garanzia dei diritti umani e il rispetto di se stessi.(...) L'Human Development riguarda qualcosa di più della formazione delle capacità dell'uomo come una migliore salute o una maggiore cultura: esso riguarda anche l'uso di queste capacità, nel lavoro, nel tempo libero o nelle attività politiche e culturali.* (UNDP, 1990, p11)

6. Il punto d'arrivo del processo di divaricazione tra i concetti di crescita e di sviluppo: l'Human Development

Il concetto di *Human Development* venne formalizzato per la prima volta nel 1990 nel *Primo Rapporto sullo Sviluppo Umano (Human Development Report)* a cura dell'UNDP, *United Nations Development Programme*.

Tale approccio si basa su quattro considerazioni iniziali:

1) molti paesi hanno scoperto che i loro elevati ritmi di crescita non sono riusciti a ridurre le privazioni socioeconomiche di rilevanti settori della loro popolazione;

2) anche le nazioni industrializzate stanno prendendo coscienza del fatto che avere redditi elevati non garantisce l'immunità da una serie di drammatici problemi sociali;

3) contemporaneamente alcuni paesi a basso reddito hanno dimostrato che, nonostante la scarsità delle risorse, è possibile ottenere risultati in termini di ampliamento delle capacità di scelta della gente che rappresenta il vero obiettivo dello sviluppo;

4) infine gli sforzi di molti paesi sono stati segnati negativamente dalla crisi economica degli anni ottanta e dai programmi di aggiustamento che ne sono seguiti.

Partendo da queste considerazioni il Rapporto UNDP sostiene con forza la tesi secondo cui l'esperienza storica ci insegna che l'espansione della produzione e della ricchezza (e quindi la crescita) è un semplice strumento mentre il vero obiettivo dello sviluppo è il benessere degli individui, inteso come processo di ampliamento delle scelte delle persone. *In linea di principio, queste scelte possono essere infinite e cambiare nel tempo. A qualsiasi livello di sviluppo, le tre opzioni essenziali sono (...) la possibilità di condurre una vita lunga e sana, di acquisire conoscenze e di accedere alle risorse necessarie ad un tenore di vita dignitoso. Se queste scelte essenziali non sono accessibili, molte altre rimangono inaccessibili.* (UNDP, 1990, p.19)

Tuttavia lo sviluppo umano non termina qui: le altre dimensioni (...) *vanno dalla libertà politica, economica e sociale alla possibilità di essere creativi e produttivi e di godere del rispetto di se stessi e della garanzia dei diritti umani.* (UNDP, 1990, p.19)

E' evidente allora che in quest'ottica il reddito rappresenta (...) *solo una delle opzioni che la gente vorrebbe avere, ma per quanto importante essa sia, non rappresenta la somma totale della vita degli uomini. Lo sviluppo, quindi, deve essere qualcosa di più che la mera espansione del reddito e della ricchezza. Il suo obiettivo deve essere la gente.* (UNDP, 1990, p.19)

Il Rapporto UNDP non solo distingue esplicitamente tra i concetti di crescita e sviluppo, ma problematizza la supposta relazione positiva tra i due processi. Se infatti da un lato si sostiene che la crescita economica è essenziale per lo sviluppo umano, dall'altro si sottolinea che sarebbe errato ipotizzare che elevati tassi di crescita si traducono automaticamente in miglioramenti in termini di sviluppo umano.

In occasione delle successive pubblicazioni annuali dei Rapporti sullo sviluppo umano, la questione delle relazioni tra crescita e sviluppo umano verrà approfondita, e, secondo chi scrive, in parte ridefinita dal gruppo di lavoro dell'UNDP diretto da Mahbub ul Haq. Già a

partire dal secondo rapporto, in risposta ad alcuni critici che avrebbero male interpretato le conclusioni del primo rapporto, si sostiene con forza che il messaggio di fondo non era l'indifferenza per la crescita, ma una rinnovata attenzione verso la traduzione degli effetti di questa sulla vita delle persone. Introducendo la necessità di essere *realistici* gli autori del Secondo Rapporto precisavano: *Un impostazione realistica considera la crescita del reddito e l'espansione delle opportunità economiche come precondizioni necessarie per lo sviluppo umano. Senza crescita, l'agenda sociale proposta in questo Rapporto non può essere messa in pratica e, se il fine dello sviluppo non è la crescita, l'assenza di crescita spesso ne rappresenta la fine.* (UNDP, 1991, p.22)

L'obiettivo di sviluppo umano, si affrettano però a sottolineare gli Autori del rapporto, dovrebbe poter contare su una crescita *partecipata, ben distribuita e sostenibile*. In altre parole la tipologia di crescita cui si vuole fare riferimento dovrebbe permettere il coinvolgimento più ampio possibile della gente, essere tale da far sì che i vantaggi raggiungano la maggiorparte della popolazione e comunque sostenibile, senza quindi ipotecare il futuro delle generazioni a venire.

Si badi però che questo non significa che lo sviluppo umano si concentra sui problemi sociali piuttosto che su quelli economici, o sugli aspetti della distribuzione piuttosto che su quelli della sua produzione. Leggere lo Sviluppo umano in questi termini significherebbe rimanere legati al vecchio modo di pensare allo sviluppo. Lo sviluppo umano invece contempla al tempo stesso lo sviluppo delle *capabilities* umane e il loro impiego produttivo; il primo aspetto richiede investimenti *nelle* persone, il secondo che lo sviluppo possa essere promosso *dalle* persone, mentre il fine ultimo è lo sviluppo *per* le persone.

Ecco quindi che cosa significa sviluppo umano: 1) sviluppo *delle* persone; 2) sviluppo promosso *dalle* persone; 3) sviluppo *per* le persone.

1) che ogni società deve investire *nelle* persone (in istruzione, salute, et.) in modo che tutti possano svolgere pienamente il loro ruolo nella vita economica, politica e sociale del paese;

2) la gente deve partecipare pienamente alla pianificazione e all'attuazione delle strategie di sviluppo mediante strutture decisionali appropriate;

3) lo sviluppo deve soddisfare i bisogni di tutti, e fornire opportunità per tutti: solo allora sarà veramente dedicato agli esseri umani.

E' chiaro che il concetto di sviluppo umano si pone obiettivi alquanto ambiziosi: questo infatti ha finalmente trasformato il tradizionale dibattito sugli strumenti, e cioè sulla crescita, in una discussione sugli obiettivi ultimi dello sviluppo. Ci si trova di fronte insomma al culmine di quel processo di divaricazione tra crescita e sviluppo oggetto delle riflessioni di

questi paragrafi. Lo sviluppo, esplicitamente, diventa un insieme di obiettivi normativamente definiti cui universalmente una struttura socioeconomica *dovrebbe* tendere. Lo sviluppo assume un significato estremamente ampio che include tutte le scelte umane in tutte le società e in tutti gli stadi dello sviluppo. *Esso si occupa della generazione della crescita economica come della sua distribuzione, dei bisogni fondamentali come dell'intero spettro delle aspirazioni umane, dei problemi umani del Nord, come delle privazioni del Sud. Il concetto di sviluppo umano non parte da alcun modello predeterminato, ma fonda la sua ispirazione sugli obiettivi a lungo termine di una società.* (UNDP, 1992, p.12)

Nonostante questo punto di vista sia esplicito sin dai primi rapporti UNDP, a parere di chi scrive, il continuo sforzo volto a puntualizzare, chiarire, ribadire e approfondire le relazioni tra le dinamiche di crescita e gli obiettivi di sviluppo che caratterizzerà tutti i rapporti successivi evidenzia quanto difficile sia stato allontanarsi dal consenso sulla crescita. In quest'ottica non deve sorprendere che a dimostrazione di quanto appena detto, alle soglie del duemila, si è sentita l'esigenza di dedicare il *Settimo Rapporto sullo Sviluppo Umano* proprio al ruolo della crescita economica nello sviluppo.

Sviluppo e crescita, si sottolinea, non sono due concetti in contrapposizione se quest'ultima genera piena occupazione, promuove le libertà delle persone, distribuisce benefici equamente e salvaguarda lo sviluppo umano futuro. Nello specifico gli Autori *del Settimo Rapporto* sottolineano la necessità di concentrare l'attenzione sulla *qualità* della crescita. Le questioni chiave da affrontare sono se effettivamente la crescita è accompagnata da un incremento dell'occupazione, da una riduzione delle diseguaglianze, da un'estensione della partecipazione, dal rispetto delle diverse culture e dalla salvaguardia delle possibilità di benessere delle future generazioni.

La considerazione centrale del *Rapporto* e in generale della posizione UNDP va ricercata nella esplicita affermazione secondo cui la crescita economica allarga la base materiale per l'appagamento dei bisogni umani, ma la misura in cui questi bisogni vengono poi effettivamente soddisfatti dipende dall'allocazione delle risorse e dall'utilizzo e distribuzione delle opportunità, prima tra tutte quella di impiego.

L'esperienza storica, si sostiene, mostra che le performances dei paesi differiscono proprio a seconda di quanto si sia in grado di tradurre la crescita in sviluppo umano. Il legame tra le due dinamiche, si sottolinea diverse volte, è tutt'altro che automatico e proprio la capacità di tradurre il reddito in sviluppo esprime diversi gradi di *efficienza dello sviluppo umano*.

7. Alcune considerazioni conclusive

L'analisi del dibattito sul significato di Sviluppo ha inteso chiarire una serie di punti:

1) bisogna distinguere tra lo sviluppo inteso come processo e lo sviluppo inteso come obiettivo;

2) il processo di sviluppo ha storicamente evidenziato una pluralità di dinamiche che non si esauriscono nell'esperienza dei paesi di prima industrializzazione;

3) lo sviluppo è inevitabilmente un concetto normativo;

4) alle parole crescita e sviluppo si attribuiscono due significati diversi: la crescita può essere considerata come una delle dimensioni dello sviluppo. Questa è misurata facendo riferimento alla crescita del reddito o del prodotto nazionale mentre lo sviluppo è un concetto multidimensionale, valutato, piuttosto che precisamente misurato, facendo riferimento ad una schiera di aspetti quantitativi e qualitativi normativamente predefiniti.

5) accettare la natura normativa del concetto di sviluppo significa entrare nel complesso dibattito sui *fini ultimi* che definiscono lo Sviluppo;

6) all'interno di tale dibattito di grande importanza appare allontanarsi da una visione dello sviluppo *goods-centred* e avvicinarsi ad una definizione di sviluppo *people-centred*.

7) in quest'ottica lo sviluppo può essere letto come un processo di ampliamento delle *capabilities* dell'Uomo.

8) quest'ultimi due punti si sostanziano in una definizione di sviluppo in cui l'Uomo è al centro dell'analisi: sviluppo dell'Uomo (*Human Development*) significa sviluppo *delle* persone, promosso *dalle* persone, *per* le persone.

In realtà accettare questa struttura logica complica notevolmente l'analisi. Questa considerazione emerge con chiarezza dall'analisi della letteratura immediatamente successiva al Secondo conflitto mondiale quando il dibattito si concentrava sugli strumenti che avrebbero permesso ai paesi arretrati di ripercorrere i sentieri evolutivi tracciati dai paesi di prima industrializzazione. Abbandonare queste tesi ha indubbiamente fatto fare notevoli passi avanti in termini di realismo ma al tempo stesso ha contribuito ad alimentare un clima di incertezza e confusione su che cosa significhi seguire e promuovere un sentiero di sviluppo.

Accettare infatti la tesi secondo cui non esiste un *sentiero biologico di sviluppo* e che questo è un concetto di natura normativa, fortemente radicato nei valori di cui è portatore colui che conduce l'analisi, comporta molti rischi. Infatti le sempre più diffuse e astratte definizioni di sviluppo pongono una serie di problemi che non possono essere ignorati.

Primo tra tali problemi è che, nonostante l'allontanamento dalla Storia dei paesi ricchi, permane il desiderio di confrontarsi con un paradigma di generale validità. Un'attenta lettura del dibattito può portare ad affermare che esiste un preoccupante elemento di continuità tra le *vecchie* e le *nuove* idee sullo sviluppo e che di fatto ci si scontra con problemi analoghi a quelli che il *nuovo* modo di intendere lo sviluppo intendeva risolvere. Se in passato infatti, come si è ampiamente detto, il paradigma di riferimento era costituito dalla storia dei paesi industrializzati, oggi si continua in fondo a ricercare un paradigma universale di riferimento: il nuovo paradigma si allontana però non solo dall'esperienza dei paesi di prima industrializzazione, ma dalla *Storia* in genere. Questo infatti tende a riferirsi ad un mondo che non esiste e che non è mai esistito. Sarebbe difficile affermare il contrario e cioè per esempio che le auspiccate condizioni cui fanno riferimento oggi le più popolari definizioni di sviluppo abbiano mai caratterizzato, o caratterizzino, una qualsiasi struttura socioeconomica. Ci troviamo di fronte oggi ad una concettualizzazione astratta, astorica e apolitica dello sviluppo. Ci si scontra ancora una volta con il desiderio di identificare il sentiero o gli obiettivi *universali* dello sviluppo che questa volta vengono definiti in maniera astratta senza far riferimento ad alcuna specifica struttura storica, sociale, politica ed economica.

Un altro problema che emerge dal dibattito corrente e che appare legato al consolidarsi del consenso intorno ad una definizione astratta del concetto di sviluppo, è che esiste una generalizzata tendenza a confondere le spiegazioni della realtà con le prescrizioni di politica. Bisogna riscontrare che gran parte della letteratura in materia si concentra più o meno consciamente sul versante delle raccomandazioni di politica piuttosto che su quello dell'analisi delle realtà oggetto di studio: in molti lavori infatti l'accettazione della natura normativa del concetto di sviluppo porta a confondere (...) *the desire for a better world with the fuller understanding of the very imperfect reality*. (Colman e Nixon, 1994, p.6)

Infine l'accettazione di sempre più astratte definizioni di sviluppo spiega in parte molte delle critiche rivolte alla *Development Economics*. Molti autori hanno affermato che la disciplina non è stata in grado di aiutare i paesi a svilupparsi e questo ha significato fallire nel raggiungere un set di ambiziosi obiettivi normativamente definiti. Questo è indubbiamente vero e lo stato in cui vivono gran parte delle popolazioni del Terzo Mondo testimonia drammaticamente questa tesi. Tuttavia l'Economia dello Sviluppo può aver fallito nell'offrire semplicistiche strategie per inseguire obiettivi ambiziosi, ma non può essere accusata di essere la causa dei problemi del sottosviluppo come molti Autori sembrano sostenere.¹⁹

¹⁹ Questa tesi è supportata da numerosi autorevoli economisti; si vedano in proposito: Little, I.M.D., *Economic Development: Theory, policy and international relations*, Basic Books, 1982. Lal, D., *The Poverty of Development Economics*, Institute of Economic Affairs, 1983.

Tuttavia fatte queste doverose considerazioni, secondo chi scrive, sarebbe poco ragionevole sostenere che tra le posizioni tipiche degli anni immediatamente successivi al secondo conflitto e quelle espresse dai Rapporti UNDP non si siano stati fatti passi avanti sostanziali. Molto invece è stato fatto per evitare di continuare a voler considerare i paesi in via di sviluppo, seguendo la metafora di Hirschman, dei *giocattoli caricati a molle*.

Sicuramente rilevante è il progressivo processo di allontanamento dal consenso incondizionato sulla crescita; cruciale appare infatti il riconoscimento, seppure tardivo e non certo indolore, che lo sviluppo è un concetto più ampio della mera crescita del benessere materiale.

Inoltre, accettata tale distinzione, di fondamentale importanza appare l'interesse corrente sui legami tra crescita e sviluppo che ha portato ad approfondire la complessa natura dei rapporti di causalità tra tali dinamiche.

Indubbiamente poi la constatazione della distinzione tra lo sviluppo inteso come processo storico e lo sviluppo inteso come insieme di obiettivi normativamente definiti, oggi non può che rappresentare un punto fermo del dibattito e permette di evitare una serie di fraintendimenti che hanno caratterizzato le analisi e le politiche del passato. Il punto d'arrivo del dibattito è costituito dal fatto che oggi non può non essere chiaro che sia le dinamiche dello Sviluppo in termini di processo, sia gli obiettivi dello Sviluppo possono essere diversi a seconda dei contesti storici, politici ed istituzionali di riferimento.

E' evidente che in quest'ottica, anche se oggi lo studioso si muove in un clima intellettuale molto più incerto rispetto al passato, il passo in avanti è costituito dalla presa di coscienza del fatto che diventa necessario concentrare la propria riflessione da un lato sulle diverse dinamiche che i processi di Sviluppo hanno storicamente evidenziato, e dall'altro non esitare a confrontarsi con i problemi legati alla natura normativa del concetto di Sviluppo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la dimensione storica dello Sviluppo, cruciale rimane l'analisi dei processi di Sviluppo di lungo periodo dei paesi di prima industrializzazione, ma al tempo stesso si impone un'attenta e rigorosa analisi delle esperienze di crescita, dei cambiamenti istituzionali, dei rapidi sconvolgimenti strutturali che hanno caratterizzato le dinamiche economiche dei nuovi paesi emergenti e, per motivi diversi, dei paesi che rimangono ancorati a processi involutivi di sottosviluppo.

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, la natura normativa del concetto di Sviluppo inteso in questo caso come obiettivo di politica, bisogna accettare il fatto che gli economisti devono prepararsi al confronto con le questioni di valore. Come infatti sostiene Sen: *While the tendency to avoid facing foundational questions is quite common, it is more a reflection of*

escapism than a demonstration of uncanny wisdom. Ultimately policies have to be justified in terms of what is valuable and how various policies may respectively enhance these valuable things. There is no escape, therefore, from considering both the question of what is fundamentally valuable and the question of what instruments enhance these things best. (Sen, 1989, p.772)

Quest'ultimo punto è indubbiamente di grande interesse per chiunque si occupi di politica economica e costituisce il punto cruciale con cui l'analisi economica in generale si trova oggi a confrontarsi. La *Storia* ci ha insegnato che non esiste un modello universale di riferimento in termini di processo e quindi non ci si può limitare a trovare gli strumenti che meglio permettono di raggiungere obiettivi dati. Non esiste un obiettivo Sviluppo *universale* verso il quale una società è destinata *naturalmente* a tendere e quindi l'Economia, se da un lato giustamente si concentra sui *mezzi*, dall'altro non può esimersi dal riflettere su quali siano i *fini*.

Questo è il grande insegnamento di Gunnar Myrdal e questo è il campo su cui ha inteso confrontarsi Amartya Sen. In quest'ottica vanno letti l'approccio *capabilities-entitlements* ed il concetto di *Human Development*.

Bibliografia

- Adelman, I., Morris, C., *Economic Growth and Equity in Developing Countries*, Stanford University, 1973.
- Adelman, I., *Theories of Economic Growth and Development*, Stanford, Stanford University Press, 1961.
- Ahluwalia, M., “Inequality, Poverty and Development”, in *Journal of Development Economics*, Dicembre 1976.
- Arndt, H.W., *Economic Development. The History of an Idea*, The University of Chicago Press, London, 1987 (trad. it.: *Lo sviluppo Economico. Storia di un’idea*, Bologna, Il Mulino, 1990).
- Arndt, H.W., Economic Development: A semantic history, in *Economic Development and Cultural Change*, 1981.
- Arndt, H.W., *The rise and Fall of Economic Growth. A study in Contemporary Thought*, Melbourne, Longman, 1978.
- Bianchi, P., *Teoria dell’impresa e Teoria dello sviluppo*, Collana di Rapporti scientifici del Dipartimento di Scienze Economiche dell’Università di Bologna, No.98, 1990.
- Bruton, H., “Review of Arndt’s Economic development: the history of an Idea.”, in *Economic Development and Cultural Change*, 1990.
- Chenery, H., et al., *Redistribution with Growth*, Oxford, 1974.
- Colman, D., Nixon, F.I., *Economics of Change in Less Developed Countries*, London, Harvester Wheatsheaf, 1994.
- Seers, D., “New Approaches Suggested by Colombia Employment Program”, in *International Labour Review*, 1970.
- Dykema, E.R., “No view without a Viewpoint: Gunnar Myrdal”, in *World Development*, Vol.14, No.2, 1986.
- Ellsworth, P.T., *The International Economy*, New York, Macmillan, 1950.
- Goulet, D., “Development: Creator and Destroyer of Values”, in *World Development*, Vol.20, No.3, 1992.
- Hirschman, A.O., *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.
- Hirschman, A.O., *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.
- Hirschman, A.O., *L’economia politica come scienza morale e sociale*, Napoli, Liguori Editore, 1987.
- Hunt, D., *Economic Theories of Development*, London, Harvester Wheatsheaf, 1989.

- ILO, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*, Ginevra, ILO, 1976 (e la seconda edizione del 1978).
- ILO, *Towards Full Employment: A Programme for Colombia*, Ginevra, ILO, 1970.
- Ingham, B., “The Meaning of Development: Interactions Between New and Old ideas”, in *World Development*, Vol.21, No.11, 1993.
- Ingham, B., *Economics and Development*, London, McGraw.Hill, 1995.
- Kennedy, M., D., *A Short History of Comunism in Asia*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1957.
- Kitching, G., *Development and Underdevelopment in Historical Perspectives*, London, Methuen, 1982.
- Kuznets, S., “Notes on Stages of Economic Growth as a System Determinant”, 1971, citato in Meier, G.M., *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, New York, 1995 (sesta edizione)
- Lal, D., *The Poverty of Development Economics*, Institute of Economic Affairs, 1983.
- Little, I.M.D., *Economic Development: Theory, policy and international relations*, Basic Books, 1982.
- Maddux, J.L., *The Development Philosophy of Robert McNamara*, New York, World Bank 1981.
- Marx, K., *Das Kapital*, edito da Engels 1872-1894, trad.it.: *Il Capitale*, Roma Rinascita, 1951-1956.
- McNamara, R.S., Address to the board of Governors, Washinton, World Bank, 25 Settembre, 1972.
- Meier, G.M., Baldwin, R.E., *Economic Development: Theory, History, Policy*, New York, John Wiley & Son, 1957.
- Meier, G.M., *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, New York, 1995 (sesta edizione)
- Meier, G.M., Seers, D., (a cura di) *Pioneers in Development*, The World Bank, Washington, 1984.
- Mill, J.S., *Principles of Political Economy*, 1862, vol.2, p.324.
- Minhas, B., “The current development debate”, in Hill, K., *Towards a New Strategy of Development*, Pergamon, 1979.
- Mishan, E.J., *The Cost of Economic Growth*, London, Staples Press, 1967

- Morse, D., “The Employment Problem in Developing Countries”, in Robinson, R., Johnston, P., (a cura di) *Prospects for Employment Opportunities in 1970s*, HMSO, Londra, 1971.
- Myrdal, G., *The Challenge of World Poverty*, Pantheon, New York, 1970.
- Nixon, F.I., “Economic Development: A Suitable Case for Treatment ? “, in Ingham, B., Simmons, C., *Development Studies and Colonial Policy*, Frank Cass, 1987.
- Okun, B., Richardson, R.W., (a cura di) *Studies in Economic Development*, New York, Holt, Reinhart & Winston, 1962.
- Paukert, F., “Income distribution at different levels of development: a survey of evidence”, in *International Labour Review*, 1973.
- Rostow, W.W., *The Stages of Growth: A non-comunist manifesto*, Cambridge University Press, 1960;
- Seers, D., “The Meaning of Development”, in *International Development Review*, dicembre 1969.
- Seers, D., “What we are trying to measure ? in Baster, N., *Measuring Development*, London, Frank Cass, 1972.
- Sen, A., *Risorse, Valori e Sviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992.
- Sen, A., *Inequality Re-examined*, Oxford, Oxford University Press, 1992
- Sen, A., “Food and Freedom”, in *World Development*, vol.17, no.6, 1989.
- Sen, A., “The Concept of Development”, in Chenery , H.B., Srinivasan, T.N., (a cura di) *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, North-Holland, 1988.
- Sen, A., *Resources, Values and Development*, Oxford, Blackwell e Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984;
- Sen, A., “Development ? Which way now”, in *Economic Journal*, No. 93, 1983.
- Shrivastava, O.S., *Economics of Growth and Development and planning*, New Delhi, Vikas, 1996.
- Singer, H.W., “Social Development: Key Growth Sector”, in *International Development Review*, marzo 1965.
- Smith, A., *La Ricchezza delle Nazioni*, 1776.
- South Commission, *The Challenge to the South*, Oxford University Press, 1990.
- Staley, E., *World Economic Development: Effects on Advanced Industrial Countries*, Montreal, International Labour Office, 1944.
- Streeten, P., “ The Frontiers of Development Studies: Some Issues of Development Policy ” in *Journal of Development Studies*, October, 1967.
- Streeten, P., *Development Perspectives*, London, MacMillan, 1981.

- United Nations, *Human Development Report*, New York, Oxford University Press, varie annate (trad.it.: *Lo sviluppo umano*, Torino Rosenberg & Sellier, varie annate).
- World Bank, *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington, 1992.

Centro Stampa Università
Ferrara aprile 1998