

UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE

Convegno di studi

LO SVILUPPO DEI POPOLI E' IL NUOVO NOME DELLA PACE

Prof. Giovanni Galizzi

CRESCITA DELLA PRODUZIONE AGRICOLA, POVERTA' E OCCUPAZIONE

NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

TESTO PROVVISORIO

Piacenza - Salsomaggiore Terme
7 - 8 - 9 Aprile 1983

La rapida crescita del prodotto interno lordo che ha caratterizzato l'insieme dei paesi in via di sviluppo nel corso degli ultimi venticinque anni è stata accompagnata da un parallelo, progressivo aumento delle importazioni di prodotti alimentari. Nel periodo degli anni '50 questi paesi erano capaci di provvedere in modo pressochè autonomo al soddisfacimento dei loro bisogni alimentari; oggi essi (o almeno una parte cospicua di essi) sono sensibilmente dipendenti dalle importazioni di cereali alimentari provenienti da paesi industriali. Una simile tendenza sembra destinata ad accentuarsi nei prossimi decenni. Una quota consistente della popolazione mondiale si troverà infatti a vivere in paesi, quali quelli a medio reddito, che attraversano la fase dello sviluppo nella quale la domanda di alimenti subisce una crescita tanto accelerata da non consentire alla produzione agricola, ritardata dal peso di una organizzazione tradizionale, di starle al passo.

Si va così manifestando una situazione che pone ai paesi in via di sviluppo seri problemi. Una prima conseguenza sono i rischi connessi ad una dipendenza da un piccolo numero di paesi produttori eccedentari; essa è estremamente grave poichè ciò che è in gioco è la vita stessa della popolazione. In secondo luogo, vi sono i pericoli che derivano da: a) la massa di alimenti che i paesi devono acquistare pur avendo una bilancia dei pagamenti spesso già compromessa dall'indebitamento con l'estero, b) l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari conseguenti alla maggiore domanda ed ai maggiori prezzi reali degli alimenti importati, c) le risorse che, in alternativa, i governi debbono impiegare per contenere l'aumento dei prezzi all'interno. Questi fatti possono frenare il processo di crescita dell'attività economica ed accrescere il numero di quanti vivono in condizioni di povertà.

L'aumento del reddito pro-capite che nell'ultimo quarto di secolo ha fatto seguito nei paesi poveri alla crescita del prodotto interno lordo non ha infatti portato ad una riduzione dell'ineguaglianza e della povertà nelle quali vive la maggior parte della loro popolazione. Con la sola eccezione di pochi importanti casi, l'aumento del reddito è stato anzi caratterizzato da un sostanziale deterioramento del livello di vita degli strati più poveri della società. Si rende pertanto sempre più drammatica l'esigenza di risolvere un terzo problema: conciliare l'obiettivo della crescita dell'attività economica con l'altro obiettivo, direttamente legato alla qualità della vita, di soddi-

sfare i bisogni di base della maggioranza della gente: da quello di una nutrizione adeguata, a quello di un effettivo accesso ai principali servizi sociali, a quello, infine, di partecipare alle decisioni che influenzano la propria vita ed il proprio lavoro.

L'incremento della produzione continua così ad essere nei paesi in via di sviluppo una condizione necessaria per estirpare la povertà. Ma poichè la maggior parte dei loro poveri vive, e continuerà a vivere per lungo tempo, di agricoltura nelle campagne, ciò significa restituire alla produzione agricola quell'attenzione che, in generale, le è stata sinora sottratta in sede di definizione delle priorità dello sviluppo. Inoltre, ciò significa introdurre radicali cambiamenti nella struttura di questa produzione. L'esperienza degli ultimi decenni dimostra infatti che in non pochi casi l'incremento della produzione agricola, che pure, in genere, ha sensibilmente concorso alla crescita del prodotto interno lordo, è principalmente servito a rafforzare le ineguaglianze esistenti nella distribuzione del reddito, della ricchezza e del potere senza per questo condurre sempre ad un maggior risparmio ed a maggiori investimenti.

La complessità dei problemi dello sviluppo nei paesi del terzo mondo porta, in conclusione, a fare della crescita della produzione agricola, nel contesto di un mondo rurale che si rafforza, una delle necessarie strategie dello sviluppo. Grazie a questa maggiore produzione i frutti della crescita economica possono diffondersi più rapidamente tra i poveri e, a lungo andare, lo stesso processo di crescita può risultare più stabile e più celere. Una solida base produttiva agricola appare come una componente essenziale di un modello di sviluppo più equo ed efficiente.

Un modello di sviluppo inadeguato

Occorre, in verità, riconoscere che il modello di sviluppo dei paesi poveri che sinora ha prevalentemente ispirato la diagnosi e la prognosi scientifica, le scelte del mondo politico e l'opera dei pianificatori, appare contraddistinto da un'ampia area di irrazionalità. Come conseguenza delle profonde trasformazioni della scena politica internazionale di questo secondo dopoguerra e dell'influsso che tali cambiamenti

hanno avuto nel riorientare gli interessi della ricerca economica, nello studio dei problemi economici dei paesi in via di sviluppo si è prevalentemente fatto uso, come ha osservato Gunnar Myrdal (1), di teorie, di modelli e di concetti elaborati principalmente avendo di mira le specifiche condizioni del mondo industrializzato, nella presunzione, piuttosto frequente nella teoria economica contemporanea, che essi fossero validi per ogni tempo, luogo e cultura.

Si è andato così generalizzando un approccio alla pianificazione dello sviluppo dei paesi poveri basato sulla credenza che lo sviluppo realizzato mediante investimenti diretti ad elevare il tasso medio annuo di crescita del prodotto nazionale avrebbe condotto ad una rapida riduzione della povertà. Grazie alla propria capacità di diffondersi o all'intervento dei pubblici poteri, esso avrebbe indotto mutamenti favorevoli allo sviluppo in tutte le altre condizioni della società, in particolare, negli atteggiamenti e nelle istituzioni che sono importanti per lo sviluppo. Sempre secondo questa supposizione, l'eventuale accumulazione di ricchezza che questa crescita può inizialmente indurre non avrebbe dovuto preoccupare perché essa sarebbe servita a creare la base produttiva dalla quale lanciare l'attacco finale alla povertà.

Ma vi è di più. Un tale approccio, che tanto fortemente ha dominato non solo il pensiero accademico ma anche l'azione politica, ha incorporato, in genere, riguardo all'agricoltura molti dei malintesi o delle estrapolazioni senza fondamento del pensiero economico moderno. Ad esempio, esso ha fatto proprie le supposizioni: che l'attività agricola sia caratterizzata da una redditività decrescente mentre quella industriale presenti una redditività crescente; che agricoltura e industria siano rispettivamente sinonimo di settore ritardante e di settore moderno; che il settore agricolo, anche se povero ma efficiente nell'uso del capitale, dovrebbe trasferire dei risparmi per sostenere il settore industriale il quale ultimo, sebbene più ricco, non è a sufficienza efficiente per finanziare gli investimenti necessari alla propria crescita; che poiché la terra è sovraffollata, nel senso che è troppo alto il numero degli addetti all'agricoltura per unità di superficie coltivata, molta della forza lavoro disponibile in agricoltura è disoccupata e comunque impiegata ad un assai basso livello di produttività. Di conseguenza un sostanziale stock di lavoro può essere sottratto all'agricoltura senza per questo provocare un declino della produzione agricola

anche se il livello della tecnologia non muta.

Questi presupposti, uniti all'idea di potere realizzare una rapida modernizzazione dell'economia ed alla constatazione, che è corretta, che nelle economie ricche l'agricoltura contribuisce in misura assai scarsa alla formazione del prodotto totale mentre nei paesi poveri è il settore dominante, hanno condotto alla conclusione errata che il settore agricolo esista per sostenere il resto dell'economia e, più precisamente, che la rapida industrializzazione, anche se avviene a spese dell'agricoltura, possa produrre un rapido sviluppo.

Come risultato finale, la crescita della produzione è stata elevata al rango di obiettivo centrale del processo di sviluppo, l'accumulazione di capitale finalizzata ad investimenti produttivi ha assunto il ruolo di principale variabile strategica, l'industrializzazione ha ricevuto, unitamente alle infrastrutture, ogni possibile priorità tanto da essere considerata, in prima approssimazione, come sinonimo dello stesso sviluppo. Su questi punti, come in realtà su altri, vi è stata infatti una significativa convergenza della cultura economica occidentale e di quella marxista.

I governi dei paesi poveri, come nota Streeten (2), hanno così imboccato la strada del sussidio all'espansione dell'industria, del sostegno dei salari dei lavoratori urbani, della sopravvalutazione dei tassi di scambio, della protezione della produzione industriale interna anche se ciò conduce ad accrescere il costo dei fattori produttivi impiegati dall'agricoltura, del contenimento del prezzo dei prodotti agricoli, trascurando in genere o, peggio ancora, sfruttando l'agricoltura ed i poveri delle aree rurali.

Si tratta di una politica fondata sul convincimento che in tal modo si sarebbero rapidamente determinate, secondo il classico modello di Lewis (3), le condizioni per il passaggio degli agricoltori al limite della sopravvivenza e dei lavoratori agricoli senza terra dalle campagne alle moderne industrie urbane. Nei primi tempi, una simile migrazione sarebbe stata accompagnata da una crescita dell'ineguaglianza esistente tra mondo urbano e mondo rurale. Ma questa dicotomia sarebbe poi presto scomparsa e con essa sarebbe scomparsa la povertà, non appena i poveri delle aree rurali fossero stati assorbiti dall'industria. Attraverso questa scrematura dell'eccesso di offerta di lavoro nelle campagne si sarebbe infatti ridotto lo squilibrio esistente tra

la risorsa terra e lo stock di lavoro accumulato in agricoltura, e si sarebbe così eliminato il principale ostacolo al raggiungimento di quella più alta produttività globale cui mira lo sviluppo economico.

Tale politica è stata inoltre sostenuta dai paesi industrializzati, sia per compiacere la classe dirigente dei paesi di recente indipendenza, una élite che in genere si è formata nelle loro scuole, sia per la convinzione, sostenuta anche dall'esperienza della ricostruzione europea di questo secondo dopoguerra, che il trasferimento di capitale, di specialisti e di tecnologie a favore di questi paesi li avrebbe portati a raggiungere, in tempi ragionevolmente brevi, lo stato in cui lo sviluppo è capace di autogenerarsi.

Una scarsa aderenza alla realtà

L'area di irrazionalità di questa analisi e politica dello sviluppo, che tanto ha concorso ad alimentare l'attuale pessimismo circa il futuro dei paesi poveri, appare, insomma, largamente legata al fatto che l'approccio sin qui prevalentemente seguito ha fatto astrazione, data la sua genesi, da gran parte delle condizioni che sono peculiari di questi paesi e che sono responsabili del loro sottosviluppo e delle difficoltà che essi incontrano nell'uscire da questo stato. In particolare, questo approccio sembra avere sostanzialmente trascurato lo stretto rapporto esistente tra l'efficacia delle politiche di sviluppo in campo economico e le istituzioni presenti e le attitudini prevalenti nella società. Ma anche là dove ciò è avvenuto e si è dato spazio alle proposte di cambiamento dei fattori non economici, i piani di sviluppo si sono di norma incentrati, almeno per quanto riguarda l'esperienza dei paesi dell'Asia del Sud, su programmi di investimento nei quali il prodotto è considerato come una funzione del fattore capitale, o più precisamente dell'investimento in termini fisici (4).

Sono numerose le ipotesi alla base della pianificazione dello sviluppo che si sono andate definendo facendo astrazione da alcuni fondamentali elementi della realtà. Su tre di esse vale la pena di soffermarsi la nostra attenzione perché appaiono profondamente legate ai rapporti esistenti tra la crescita della produzione agricola ed i problemi della povertà, della fame, della continuità e celerità dello sviluppo.

Da esse possono quindi emergere utili indicazioni circa gli indirizzi da dare ad una crescita del prodotto agricolo capace di migliorare effettivamente i tempi ed il modello dello sviluppo.

La questione della povertà rurale.

La prima di queste ipotesi si identifica con la fiducia circa la capacità della crescita economica di diffondere ampiamente i propri frutti sino agli strati più poveri della società per forza propria e/o a seguito di interventi correttivi dei governi. Purtroppo la realtà ha dimostrato quanto questo ottimismo fosse scarsamente giustificato. Di norma, infatti, la crescita dell'attività economica è rimasta limitata al solo stretto ambito delle moderne industrie e attività commerciali urbane. Si è cioè avuta, per quanto possa sembrare paradossale, una specie di riedizione del modello di sviluppo coloniale nel quale le imprese moderne sono delle enclaves in una economia praticamente povera.

La verità è che alla base dell'inconsistenza di simile supposizione stanno le disparità che nei paesi poveri, nonostante la grande varietà delle loro realtà e delle loro esperienze, caratterizzano i rapporti tra mondo urbano e mondo rurale e le disparità esistenti all'interno dello stesso mondo rurale. Si tratta di disparità nettamente superiori a quelle che i paesi ricchi hanno conosciuto nei primi tempi del loro sviluppo e che tendono a divenire sempre più marcate.

Le disparità tra mondo urbano e mondo rurale. Queste disparità hanno una loro prima ragione d'essere nella diversa ripartizione del potere tra questi due mondi (5). Nei paesi in via di sviluppo il mondo rurale, pur disponendo di risorse a basso prezzo ma aventi alte potenzialità di progresso, contiene la maggior parte della povertà; una povertà con poche speranze perché priva, tra l'altro, a differenza della passata esperienza delle economie sviluppate, della capacità di esercitare una concreta pressione nella ripartizione del benessere economico. All'opposto, il mondo urbano contiene la maggior parte delle strutture con le quali il potere si articola e si organizza e quindi la maggior parte dei ricchi.

Come conseguenza di ciò molti dei governi adottano di frequente delle misure aventi degli effetti negativi collaterali che accentuano le disparità urbano-rurali. La destinazione della spesa pubblica che essi impongono tende ad essere essenzialmente espressione delle priorità urbane. Sebbene la maggior parte dei poveri viva della coltivazione della terra, all'agricoltura non va in genere più del 5-10 per cento del totale degli investimenti del settore pubblico (6). Attraverso la tassazione del reddito agricolo questi governi cercano di compensare l'insufficienza del risparmio privato e di raccogliere risorse da trasferire ai settori prescelti. L'organizzazione scolastica incoraggia le più brillanti giovani personalità dei villaggi a trasferirsi in città per prepararsi ad una professione urbana. In genere, si assiste ad un sostanziale drenaggio di ricchezza dalle campagne - dove modesti investimenti potrebbero condurre ad un forte aumento della produzione di alimenti, di cui esiste spesso una domanda disperata - per essere impegnata nelle città in iniziative che di frequente sono scarsamente produttive e di solo prestigio.

Le disparità urbano-rurali hanno poi una seconda importante origine nelle politiche di incentivi alla rapida industrializzazione normalmente adottate e nelle tecnologie che ne conseguono. Queste politiche sono una ulteriore causa di ineguaglianza perché, per proteggere la produzione industriale interna ed accrescere la sua competitività, esse conducono all'adozione di forme di intervento che portano, da un lato, ad aumentare, nonostante gli eventuali sussidi concessi, i prezzi dei prodotti industriali acquistati dagli agricoltori e, dall'altro lato, a ridurre i prezzi di ciò che gli stessi agricoltori producono e vendono. In altre parole, esse determinano un peggioramento dei termini di scambio della produzione agricola rispetto a quella industriale il cui effetto è un diretto trasferimento di reddito dal settore primario al resto dell'economia. Questo intervento sul prezzo di ciò che è acquistato e venduto dall'agricoltore è causa poi di un'altra forma di trasferimento di reddito dal mondo rurale a quello urbano meno immediata, ma non per questo meno onerosa. Esso si traduce in un forte disincentivo per l'attività agricola rispetto a quelle non agricole e ciò conduce a lungo andare a dirottare il risparmio delle aree rurali dall'impiego nell'agricoltura verso l'investimento negli altri settori dell'economia.

Le moderne tecnologie richieste dallo sviluppo industriale possono essere a loro volta motivo di altre politiche che conducono ad una accentuazione delle preesistenti ineguaglianze. Tali tecnologie provengono da paesi industrializzati. Pertanto, anche se per questi ultimi possono essere obsolette, esse richiedono una buona quota di personale altamente qualificato. Ma tali competenze professionali sono scarse mentre è assai forte la loro mobilità in risposta ad incentivi di natura salariale. Questi specialisti si vengono quindi a trovare in una situazione di quasi-rendita che conduce alla decisione di accrescere sensibilmente i loro livelli di remunerazione.

In secondo luogo, l'efficacia delle moderne tecnologie industriali è strettamente legata alla possibilità di raggiungere un soddisfacente livello di produttività nell'impiego del lavoro non specializzato. Ma ciò presuppone la presenza in questi lavoratori di un vigore fisico e mentale e di un consapevole senso della disciplina che può essere assicurato solo attraverso un'alimentazione adeguata, un'abitazione confortevole, un buon livello di cultura generale e di addestramento al lavoro, servizi pubblici efficienti specie per quanto concerne la sanità ed i trasporti. Sono tutte condizioni queste che possono essere soddisfatte soltanto attraverso la scelta di una imponente concertrazione della spesa pubblica e privata a favore di questo gruppo della popolazione urbana.

L'élite dominante dei paesi poveri è portata a favorire simili diseguaglianze poichè in genere essa concorre a formare i quadri delle nuove attività produttive o comunque beneficia indirettamente della crescita dei livelli dei redditi. In questo suo atteggiamento essa è poi rafforzata dall'essere affiancata dai convergenti interessi dei nuovi ricchi. La modernità della tecnologia conseguente alla scelta strategica di una rapida crescita concorre in tal modo ad offrire una più larga base non solo economica, ma anche politica, alla incapacità e/o alla riluttanza di molti governi nell'usare lo strumento fiscale ed i servizi sociali per controbilanciare le crescenti ineguaglianze (7).

Gli squilibri interni al settore agricolo. Una seconda determinante causa della povertà rurale va ravvisata nelle condizioni che conducono all'affermarsi di squilibri all'interno dello stesso settore agricolo. Le disparità che esse determinano appaiono non meno gravi di quelle

esistenti tra mondo urbano e mondo rurale. Ci riferiamo in questo caso in modo specifico alle agricolture dei paesi dove l'insieme dei diritti e dei doveri che forma la base della vita della comunità di villaggio ha lasciato il posto ad una individualizzazione dei diritti sulla terra.

La diffusione del concetto europeo di proprietà ha portato alla scomparsa della struttura gerarchica del villaggio e all'emergere di una forma di organizzazione sociale ed economica dell'agricoltura fondata su due principali gruppi. L'uno è il gruppo costituito da un relativamente piccolo numero di grandi proprietari terrieri i quali o sono il residuo della vecchia struttura, o sono proprietari non coltivatori per i quali spesso la terra non costituisce la fonte primaria di reddito, o sono ricchi coltivatori locali. Essi godono di un grande prestigio in tutti i settori della società e, anche quando non vivono nei villaggi, esercitano una formidabile influenza sulla vita delle campagne. In tutti i casi, la dimensione della loro proprietà offre loro le risorse necessarie per l'educazione dei propri figli e lo sviluppo della propria attività economica.

L'altro è il gruppo formato dai piccoli proprietari coltivatori che spesso dispongono di così poca terra da potere occupare solo in parte il proprio lavoro, dai lavoratori senza terra che vivono nella continua incertezza del lavoro quotidiano, e dagli affittuari e/o dai coloni che sono in permanente competizione tra di loro nella domanda di terra. Questo secondo gruppo comprende la stragrande maggioranza della popolazione e della povertà rurale. Si tratta di una povertà che si manifesta non solo in termini di reddito spendibile - per tutti costoro non esistono praticamente alternative al di fuori dell'agricoltura - ma anche e soprattutto in relazione ai servizi sociali, specie ai servizi sanitari e scolastici; essa ha quindi in sè i germi del suo perpetuarsi e del suo aggravarsi.

Ma ancora più grave è il fatto che il distacco tra i due gruppi tende a farsi sempre più netto e più ampio. Ciò accade prevalentemente per due categorie di problemi che sono specifici della piccola proprietà coltivatrice.

In primo luogo, questo distacco si accresce come conseguenza dei problemi che originano dalla combinazione della rigidità dell'offerta di terra agricola - una tipica caratteristica strutturale di molte

agricoltura - con l'incremento dei valori fondiari derivante dalla progressiva apertura dell'agricoltura al mercato, con la crescita della popolazione e con il tradizionale atteggiamento del mondo contadino nei confronti della successione ereditaria. Là dove non è possibile, per ragioni fisiche, tecniche, sociali, economiche o istituzionali, espandere la superficie coltivata, l'aumento della popolazione e la ripartizione del patrimonio familiare tra gli eredi conducono ad una suddivisione e frammentazione dell'azienda agricola e, per questa via, ad un indebolimento della posizione economica del piccolo proprietario. Nel caso di vicende economiche sfavorevole può quindi accadere, come avremo occasione di accennare successivamente, che il grado di impoverimento del coltivatore possa condurlo ad una perdita parziale o anche totale della propria terra. Un simile indebolimento della proprietà coltivatrice rappresenta la norma là dove l'usura ha il monopolio del credito e dove l'usuraio, sotto lo stimolo del crescente valore del suolo agricolo, tende ad aumentare i propri profitti non più limitandosi all'intermediazione finanziaria ma utilizzando la stessa come strumento di acquisizione e/o di speculazione fondiaria. Ad esempio, inducendo il coltivatore ad accettare un credito superiore alle sue capacità di rimborso (8). Avviene in tal modo un rastrellamento di piccole aziende che, se da un lato può fare progredire i grandi proprietari o i più ricchi agricoltori e commercianti locali, dall'altro conduce ad accrescere il numero dei senza terra.

Le ineguaglianze connesse al progresso tecnico. Si creano in tal modo le condizioni per un ulteriore aggravamento dell'altra categoria di problemi: i vincoli che l'innovazione tecnologica pone alla propria fruizione.

Questi vincoli sono facili a comprendere per le innovazioni che implicano costi fissi e che pertanto sono assai sensibili alle economie di scala. Tuttavia, è pur vero che vincoli di tale natura sono largamente presenti anche nel caso delle moderne tecnologie di natura biologica, sebbene queste ultime siano perfettamente divisibili e quindi neutrali rispetto alla dimensione del processo produttivo. Né è sufficiente a superarli il fatto che i piccoli proprietari coltivatori dimostrino, in genere, un maggiore impegno nel lavoro ed una maggiore sensibilità al miglioramento della produzione tanto da spendere somme che,

per unità di superficie, sono spesso notevolmente superiori a quelle impegnate da ogni altra categoria di produttori agricoli (9).

Un primo vincolo alla fruizione di queste tecnologie biologiche è dato dalle difficoltà che il piccolo coltivatore incontra nel potere contare sulla loro disponibilità a causa sia della sua limitata capacità di autofinanziamento, sia della sua non meno limitata capacità di ottenere credito, sia infine a causa delle maggiori difficoltà che gli eventuali incentivi pubblici, volti ad espandere l'impiego di nuovi fattori ed a sviluppare il credito, incontrano nel raggiungere questo agricoltore.

Ma anche se queste tecnologie sono disponibili o possono essere rese disponibili, altre caratteristiche che sono proprie del piccolo coltivatore gli impediscono di poterle assimilare e utilizzare con successo. La piccola dimensione della sua azienda, un'azienda che per di più è composta di numerosi frammenti largamente dispersi, può, ad esempio, rendere impraticabile il ricorso all'irrigazione e moltiplicare gli sforzi ed il tempo richiesti per l'impiego dei fertilizzanti e per spostare gli attrezzi dall'uno all'altro dei minuscoli appezzamenti.

Inoltre, la gran massa dei piccoli produttori ha solo un contatto periferico con l'economia di mercato. La maggior quota della produzione che eccede i loro consumi è, in genere, direttamente destinata al pagamento del compenso per l'uso della terra che essi coltivano o al saldo degli interessi ed all'ammortamento dei loro debiti. Essa raggiunge in tal modo il mercato attraverso i grandi proprietari o i ricchi agricoltori ed i prestatore di denaro locali. Più che le forze del mercato sono la tradizione e le posizioni di potere che condizionano il collocamento del prodotto destinato alla vendita.

Può pertanto accadere che tecnologie, come le nuove varietà altamente produttive di mais, di frumento e di riso, messe a punto per incrementare la disponibilità di alimenti attraverso l'aumento della produttività della terra e del lavoro e per accrescere in tal modo la produzione ed il benessere dei piccoli coltivatori, anziché beneficiare questi ultimi privilegino i grandi proprietari terrieri ed i più ricchi agricoltori (10).

L'impatto di una nuova tecnologia agricola sul livello del reddito e sulla sua distribuzione appare, in altri termini, come una funzione sia delle caratteristiche della tecnologia stessa, sia della sua interazio-

ne con l'ambiente economico e sociale nel quale viene introdotta. Come la rivoluzione verde ha dimostrato, se la disponibilità di acqua irrigua è scarsa, se l'accesso al credito è limitato, se la distribuzione dei vari fattori produttivi e l'organizzazione del mercato dei prodotti sono inefficienti, se manca un efficace sistema di diffusione delle informazioni, l'impiego di nuove tecnologie realizzate per estirpare la miseria può tradursi, contrariamente ad ogni attesa, in uno strumento di crescita della povertà e delle disparità rurali.

Il piccolo coltivatore tenta di superare questi vincoli all'aumento della produzione che può derivare dalla propria terra con un maggiore impiego di lavoro. Ma i risultati ch'egli ottiene da questo maggiore sforzo sono, in genere, inferiori a quanto sarebbe logico attendersi. In verità, l'efficienza del suo lavoro è spesso bassa perché sono bassi, rispetto al livello della tecnologia, la sua preparazione culturale ed il suo addestramento professionale e perché il suo vigore fisico e mentale è basso a causa del cattivo stato di salute determinato, a sua volta, da insufficienze nell'alimentazione e nei servizi sanitari.

Dall'altro lato, non è infrequente il caso che il grande proprietario terriero rinunci ad approfittare delle nuove tecnologie. Egli può non avere nessuno stimolo ad investire capitale per lo sviluppo della produzione, anche se possiede risorse in misura più che sufficiente, perché si ritiene già soddisfatto per quanto riceve dagli affittuari o dai coloni. Ma può anche accadere che, pur volendolo, egli non possa intensificare la produzione quando ciò richiede un efficiente maggiore impiego di lavoro. Presso molte popolazioni il prestare lavoro manuale - un fatto questo già di per sé poco qualificante - sotto la supervisione ed il controllo di un'altra persona è motivo di grande ignominia; si preferisce vivere in condizioni di grande povertà, piuttosto che beneficiare di un più alto reddito reale derivante da lavoro dipendente.

Associate tra di loro, queste diverse realtà conducono ad una irrazionale distribuzione del fattore lavoro ed alla scarsa utilizzazione di cospicue quantità di capitale produttivo. I piccoli proprietari, gli affittuari e i coloni restano aggrappati ai loro minuscoli pezzi di terra anche se il lavoro dipendente può offrire loro redditi molto più interessanti. I grandi proprietari possono trovarsi costretti a non sfruttare completamente le potenzialità produttive delle loro terre poiché l'offerta di lavoro è limitata. Si determinano in tal modo due

condizioni: aumento dei canoni a causa della concorrenza tra affittuari e/o coloni nella domanda di terra, più alti salari a causa degli squilibri tra domanda ed offerta di lavoro dipendente, a seguito delle quali i grandi proprietari possono trovare più conveniente cedere l'uso della propria terra ad affittuari o coloni anzichè continuare a gestirla con manodopera salariata.

Questo consente una più approfondita conoscenza del fenomeno dell'impoverimento relativo e assoluto di ampi settori della società tipico della recente esperienza di tanti paesi in via di sviluppo. Più che ad una disoccupazione e sottoccupazione su vasta scala, questa povertà appare largamente connessa, almeno in alcuni importanti casi, ad un duro lavoro ed a lunghe ore di attività scarsamente produttiva di gran parte della popolazione; questo a causa di fattori sociali, culturali ed istituzionali che impongono un tetto molto basso al livello degli investimenti e della produzione (11).

La fame come fenomeno essenzialmente sociale

Questa povertà del mondo rurale aiuta a comprendere le reali dimensioni del fenomeno della fame che frequentemente colpisce ampi segmenti della popolazione dei paesi poveri ed a meglio capire le ragioni della scarsa attendibilità di una seconda ipotesi che spesso ha guidato le politiche di questi paesi.

Perchè si manifestino le devastanti conseguenze della fame non è necessaria una caduta in assoluto della produzione agricola, come spesso si è portati a credere per il legame che storicamente ha sempre unito le carestie ai disastri naturali o per l'influsso della concezione Malthusiana della limitatezza degli alimenti.

Raramente la fame è la conseguenza della semplice riduzione della produzione agricola e colpisce in modo uniforme tutti gli abitanti di una regione, o di un paese. Ciò è tanto vero che gli abitanti delle città, dove non si producono alimenti, soffrono più di rado la fame. Questo può invece ancora avvenire nelle tradizionali società contadine, praticamente isolate dal resto del paese, dove ogni famiglia produce in anni normali essenzialmente quanto richiesto per soddisfare le proprie esigenze alimentari e in più quel poco che può servire al baratto. In

questo caso, una o più annate sfavorevoli possono facilmente condurre ad una generalizzata riduzione della disponibilità di alimenti al di sotto del livello di sopravvivenza. Ma è anche vero che data la progressiva scomparsa di questa forma di società contadina, oggi, in generale, la disponibilità di alimenti di una regione non dipende più soltanto dalla produzione locale corrente. Nessuna regione costituisce ormai una economia completamente chiusa; vi è quindi la possibilità di sviluppare gli scambi. Vi possono essere inoltre degli stocks di prodotti alimentari immagazzinati che possono essere trasferiti da un anno all'altro. Una riduzione della produzione agricola non implica pertanto in modo automatico una riduzione della disponibilità di prodotti alimentari.

La fame può fare la sua comparsa anche nei paesi e nelle regioni con una adeguata dotazione di alimenti perchè la crescente monetizzazione dei rapporti di scambio ed il peggioramento nella distribuzione del reddito reale indotti dal processo di crescita economica rendono il mondo rurale assai sensibile al manifestarsi di eventi sfavorevoli.

Nella sua ormai classica analisi della fame che ha colpito il Bengala nell'anno 1943 Amartya Sen (12) ha dimostrato che essa fu un fenomeno essenzialmente rurale legato ad un aumento del prezzo del riso provocato da numerosi fattori. Una prima causa fu una riduzione della produzione di questo cereale, compresa peraltro entro i limiti di una normale fluttuazione. Ma soprattutto determinanti furono le spinte al rialzo causate sia dalle pressioni inflazionistiche indotte dalla dilatazione della spesa pubblica per esigenze belliche, sia dall'aumento dei redditi reali dei lavoratori urbani, sia da errori organizzativi della pubblica amministrazione. Il maggior prezzo del riso ridusse drasticamente il potere d'acquisto dei lavoratori agricoli e delle altre categorie di lavoratori delle aree rurali (artigiani, salariati non agricoli, lavoratori dei trasporti, ecc.) i cui salari erano fissati in termini monetari, tanto da farli precipitare nella fame. Ma esso influenzò anche le condizioni dei piccoli proprietari coltivatori. Questo effetto fu così duro da determinare un ampio trasferimento della proprietà della terra da questa categoria di agricoltori a quella dei proprietari non coltivatori (13).

Analoghe conclusioni lo stesso Sen ha tratto in una successiva analisi riguardante la fame che negli anni 1973-74 ha afflitto le provin-

cie etiopiche di Wallo e del Tigray (14). La caduta della produzione agricola che in quegli anni colpì queste provincie non condusse né ad un aumento del prezzo dei prodotti alimentari, né ad una insufficiente offerta di alimenti; questo perché nel resto dell'Etiopia non vi fu diminuzione delle disponibilità alimentari complessive e le due regioni sono facilmente accessibili. Ma la bassa produzione indusse gli agricoltori a licenziare i loro salariati ed a ridurre la domanda di altri servizi. Gli artigiani subirono una caduta della domanda dei loro prodotti. I piccoli proprietari e gli affittuari, questi ultimi anche a causa della rigidità dei canoni, furono spesso obbligati a svendere il loro bestiame. Si determinarono così le condizioni - mancanza di occupazione e di lavoro e perdite di patrimonio - per cui gran parte della popolazione si trovò a soffrire la fame perché incapace, dato il crollo del suo reddito, di attrarre alimenti dalle altre regioni del paese.

Diventa allora essenziale nella pianificazione dello sviluppo evitare di fondarsi sull'ipotesi, peraltro tanto diffusa, che la presenza di ampi strati della popolazione che soffrono la fame sia strettamente associata alla mancanza di sufficiente cibo da mangiare. Questa ipotesi non può essere una guida adeguatamente valida per una corretta interpretazione dei rapporti tra larghi strati della società e la fame perché l'insufficiente disponibilità di alimenti è solo una delle possibili cause della fame. Questa ipotesi può quindi portare, come frequentemente è accaduto nel passato, all'adozione di politiche destinate a disastrosi insuccessi.

Non si intende qui sminuire l'importanza della produzione alimentare; piuttosto si vuole sottolineare la necessità di una piena presa di coscienza del fatto che il problema alimentare è sempre più la risultante dei rapporti esistenti tra popolazione, alimentazione e sistema dei diritti che caratterizzano le società moderne. Nei casi più frequenti la fame non è la conseguenza di drastiche cadute della produzione agricola. Essa appare piuttosto legata ai cambiamenti nelle possibilità di occupazione e nei rapporti tra i prezzi dei prodotti alimentari, da un lato, ed i prezzi del lavoro o dei prodotti del lavoro o degli altri beni posseduti dalla gente, dall'altro lato, ossia a cambiamenti che possono essere provocati da limitate variazioni nelle produzioni agricole, ma anche dall'azione dei governi, o dalle vicende internazionali. Ora, questi cambiamenti conducono ad una diversa di-

stribuzione degli alimenti tra i diversi settori della popolazione poichè le ineguaglianze esistenti tra mondo rurale e mondo urbano e presenti nella struttura dell'economia rurale portano al collasso del potere d'acquisto di interi settori della popolazione. La fame appare, in altri termini, più come un fenomeno sociale che naturale.

Il peso determinante dell'occupazione agricola

La terza ipotesi adottata da molti pianificatori dello sviluppo che qui consideriamo per il suo interesse ai fini del nostro discorso è la convinzione che la riduzione della popolazione agricola sia una condizione fondamentale per lo sviluppo dei paesi poveri e che l'espansione dell'industria, il settore dinamico per eccellenza, sia capace di assorbire rapidamente l'eccesso di lavoro agricolo risolvendo così in un solo tempo due problemi: quello della disoccupazione e sottoccupazione e quello dell'incremento della produttività di quanti rimangono in agricoltura. Anche questa ipotesi è carente di realismo. La lentezza del trasferimento di mano d'opera agricola agli altri settori e l'aumento del numero dei disoccupati che hanno accompagnato il rapido tasso di crescita del prodotto interno lordo in molti paesi in via di sviluppo sono la dimostrazione concreta della scarsa validità per essi di una simile supposizione.

Sono numerose le cause che concorrono a invalidare questa ipotesi come strumento interpretativo della realtà presente e delle possibilità future delle economie povere. Di esse, la principale è certamente il fatto che questa costruzione logica è stata realizzata sulla sola base della più recente esperienza delle economie industrializzate, senza abbracciare l'intero arco del loro processo di sviluppo. In tal modo è venuta meno la possibilità di individuare le relazioni che, in ordine alla riduzione del numero degli addetti all'agricoltura, legano tra di loro il peso relativo dell'agricoltura nell'ambito dell'intera economia, il tasso di espansione dell'attività industriale e il tasso di crescita della popolazione.

Come ha evidenziato Dovring (15) nell'analizzare l'evoluzione di questi rapporti nei paesi centro- e nord-europei tra l'inizio del loro processo di industrializzazione e la metà di questo secolo, in un'epoca

cioè caratterizzata, in genere, da una sostanziale crescita della popolazione, l'espansione delle attività non agricole, non implica di per sé una riduzione della popolazione agricola né in senso assoluto, né in senso relativo. Di norma, nella passata esperienza europea il numero degli addetti all'agricoltura ha continuato a crescere nelle prime fasi dell'industrializzazione o è rimasto relativamente stabile per un lungo periodo di tempo. Solo nelle fasi successive, dopo che i paesi si sono definitivamente industrializzati ed è rallentato l'aumento della popolazione, questo numero ha mostrato un considerevole e progressivo declino. L'esperienza delle economie sviluppate sta cioè a dimostrare che la riduzione del numero assoluto delle persone che lavorano in agricoltura è più difficile da raggiungere quando la popolazione agricola è una larga maggioranza, mentre diventa sempre più facile al crescere del peso relativo dei settori non agricoli ed al ridursi del tasso di crescita della popolazione.

E' quindi comprensibile che in molti dei paesi in via di sviluppo, dove la maggior parte della popolazione vive dell'agricoltura, l'industrializzazione non abbia conseguito gli effetti sperati. La limitata incidenza del settore industriale sul resto dell'economia difficilmente consente a questo settore, per quanto spettacolare possa essere il tasso di crescita della sua produzione, di assorbire l'annuale incremento della popolazione e, a maggior ragione, di ridurre la quota della forza di lavoro agricolo.

Questi paesi stanno inoltre attraversando un periodo caratterizzato da un rapido aumento della popolazione complessiva, e pertanto della forza lavoro, a causa dell'effetto congiunto dei successi conseguiti nella lotta alla mortalità infantile ed alle altre malattie e a causa del ritardo, largamente legato alla povertà, al sistema di attribuzione della terra ed a ragioni culturali (16), con cui il tasso di natalità segue nella sua caduta il tasso di mortalità.

Ad accrescere queste difficoltà concorrono poi altre condizioni. Tra queste, una molto importante è la natura delle tecnologie adottate nel processo di industrializzazione. In generale, queste tecnologie sono altamente risparmiatrici di lavoro sia perché provengono dalle economie sviluppate, sia perché i beni di consumo da esse prodotti sono destinati o all'esportazione, o a sostituire importazioni, o comunque a soddisfare una domanda interna che si limita alle fasce di reddito superiori

alla media. L'adozione delle moderne tecnologie è a sua volta favorita dagli alti salari urbani imposti dalle legislazioni sul salario minimo e dall'azione delle organizzazioni sindacali.

In sostanza, la tendenza dei paesi poveri ad impiegare tecnologie industriali sviluppate per paesi ad alto reddito e, come corollario, l'eccessivo grado di raffinatezza o di elaborazione dei loro prodotti in relazione ai bisogni dei poveri delle aree rurali, ossia della gran maggioranza della loro popolazione, possono condurre a rallentare lo stesso processo di industrializzazione e a disattendere le aspettative di quanti hanno abbandonato la campagna per la città alla ricerca di un lavoro e di più alti salari. Questa forma di industrializzazione, con i nuovi posti di lavoro da essa creati conduce così all'aumento della disoccupazione e non alla sua riduzione, ed a trasferire nelle città, esasperandoli, molti dei problemi della povertà rurale.

La conclusione che si può trarre a questo punto è che per una buona parte dei paesi in via di sviluppo non esistono oggi le condizioni che inducono a ritenere prossima una riduzione del numero degli addetti all'agricoltura. Vi sono anzi fondate ragioni per ritenere che in molti di essi questo numero sia destinato a continuare a crescere sensibilmente nel prossimo futuro.

Una nuova idea di sviluppo rurale

Le relazioni discusse nelle pagine precedenti confermano la necessità, cui già abbiamo accennato nell'introduzione, di una strategia dello sviluppo che assegna un'alta priorità alla crescita della produzione agricola e destini, in proporzione, maggiori risorse a programmi aventi lo scopo di promuovere lo sviluppo rurale. Anche dal punto di vista strettamente economico non vi è incompatibilità tra lotta alla povertà e crescita economica. La realizzazione di programmi effettivamente capaci di raggiungere la maggior parte degli abitanti delle zone rurali a basso reddito, sino ad offrire loro la piena possibilità di accedere ai mezzi necessari per sviluppare le proprie capacità potenziali, emerge come un passaggio obbligato del cammino da percorrere per accelerare la stessa crescita economica.

Vi è, in vero, un crescente consenso sulla necessità ormai inderoga-

bile di dare un effettivo contributo al superamento delle fondamentali cause della povertà ai fini dello stesso aumento del reddito nazionale e sull'insufficienza, a questo scopo, dei tradizionali obiettivi dello sviluppo. Dall'iniziale concentrazione di ogni speranza sulla crescita dell'attività economica si tende ora anche a sottolineare l'esigenza di soddisfare i bisogni fondamentali delle persone. Non solo alcune organizzazioni internazionali, ma anche i più illuminati tra gli esponenti del Terzo Mondo sono oggi consapevoli che crescita della produzione e sviluppo dell'uomo, inteso come soddisfacimento dei bisogni materiali e non materiali, individuali e sociali, si integrano in modo necessario e sinergico (17). Lo sviluppo tende sempre più ad essere interpretato come un processo di miglioramento del tenore di vita della massa della popolazione, specie di quella a basso reddito, capace di autogenerarsi.

Ora, una simile strategia di sviluppo pone problemi di mobilitazione e di assegnazione delle risorse per raggiungere nel tempo i desiderabili equilibri. Questi problemi sono estremamente complessi data la natura degli obiettivi, sono assai difficili per i sacrifici che ogni trasferimento di risorse implica e sono estremamente diversi a causa della grande varietà di situazioni che caratterizza i paesi del Terzo Mondo. Diviene pertanto impossibile definire a priori quali politiche e programmi siano concretamente fattibili e quali siano le più efficaci nel conseguire un insieme di traguardi capace di coagulare un effettivo consenso.

A conclusione di questa analisi ci limiteremo pertanto a brevi considerazioni circa alcune questioni di carattere generale riguardanti la priorità nell'assegnazione di risorse al settore agricolo, l'equilibrio tra i programmi di sviluppo agricolo e quelli di sviluppo rurale, i principali elementi di una effettiva politica di sviluppo agricolo.

Interdipendenza tra produzione agricola e produzione industriale.
Assegnare un'alta priorità alla crescita della produzione agricola significa riconoscere l'insufficienza dei tradizionali obiettivi dello sviluppo e correggere gli squilibri esistenti al loro interno. Ma appare anche non meno importante evitare che questa correzione conduca all'errore opposto di definire una nuova priorità assoluta.

Esiste certamente il problema di raggiungere un equilibrio tra ciò che è desiderabile in relazione ai bisogni esistenti e ciò che è reali-

sticamente realizzabile data la limitatezza delle risorse disponibili. Ma è anche vero che le relazioni tra crescita della produzione agricola, povertà, fame, occupazione, sin qui illustrate non consentono di sostenere la tesi di David Hopper secondo la quale i paesi poveri non possono permettersi il lusso di una pluralità di obiettivi, per cui la produzione agricola va necessariamente considerata come l'obiettivo prioritario (18). Queste relazioni stanno piuttosto a dimostrare tutta l'inconsistenza della contrapposizione tra agricoltura e industria in tema di priorità. Data la natura dei bisogni da soddisfare, la crescita della produzione agricola è una condizione di assoluta necessità per il successo dello sviluppo, ma anche la crescita dell'industria è una condizione non meno essenziale. L'agricoltura ha bisogno dell'industria e l'industria ha bisogno dell'agricoltura. Anzi, in una corretta impostazione della produzione alimentare questi due settori danno origine negli stessi paesi poveri ad un sistema tanto complesso ed interdipendente da dover essere considerati congiuntamente se si vuole avere una nozione esatta e completa dell'uno o dell'altro.

Ciò che è invece importante è che ambedue le produzioni, quella agricola e quella industriale, siano strutturate e commisurate in modo corretto per conseguire i due obiettivi strettamente interdipendenti dell'accelerazione della crescita economica e della riduzione la più rapida ed ampia possibile della povertà rurale.

Equilibrio tra sviluppo agricolo e sviluppo dei servizi sociali nelle aree rurali. Per la produzione agricola il soddisfare a questi due obiettivi implica l'adozione di un ben definito modello di crescita. Tra le due principali strategie di sviluppo agricolo possibili - l'una, fondata sul più rapido accrescimento della produttività e della produzione mediante la concentrazione degli sforzi sulle imprese di maggiori dimensioni e con una più solida struttura capitalistica, l'altra, tesa ad una progressiva modernizzazione dell'intero settore agricolo - la scelta non può che cadere necessariamente su quest'ultima.

A causa dell'alto tasso di crescita della popolazione e dello scarso peso relativo dei settori non agricoli caratteristici di tanti paesi poveri, un'ampia frazione di coloro che ogni anno fanno la loro comparsa sul mercato del lavoro deve trovare occupazione e reddito in agricoltura. E' pertanto chiaramente essenziale che la crescita della pro-

duzione agricola si realizzi in modo tale da permettere di conseguire contemporaneamente i due traguardi dell'aumento della produttività del lavoro e dell'assorbimento nell'attività agricola di una crescente forza lavoro. Ciò che, tra l'altro, ne deriva, è un incremento generalizzato del potere d'acquisto delle masse rurali che è a sua volta una condizione necessaria per la crescita della produzione agricola. Questa crescita si può infatti realizzare solo se esistono dei mercati dove il prodotto agricolo possa essere venduto. Di conseguenza, a prescindere dall'esportazione, questi mercati vanno prevalentemente cercati nelle campagne, tra la massa della popolazione rurale.

Ma perché la produttività agricola possa crescere e l'agricoltura possa trovare uno sbocco ai suoi prodotti è anche necessario lo sviluppo dei settori non-agricoli, in particolare dell'industria. I fattori di produzione che permettono di accrescere la produttività del lavoro e/o di far fronte alla scarsità di terra da coltivare, sono direttamente o indirettamente prodotti dell'industria. Le tecniche di conservazione e/o di trasformazione che consentono ai prodotti agricoli di evitare le disastrose perdite di trasferimento nel tempo e nello spazio cui essi vanno normalmente incontro e di raggiungere più facilmente i vari mercati sono sempre più spesso tecniche industriali che richiedono una localizzazione nelle aree rurali, che sono compatibili con relativamente limitate risorse finanziarie e che possono offrire importanti occasioni di lavoro a mano d'opera non qualificata o scarsamente qualificata. Vi sono insomma dei legami altamente significativi tra la crescita della produzione agricola e il successo di strategie di crescita industriale orientata all'occupazione.

Per massimizzare queste interazioni positive ed accelerare in tal modo la crescita della produzione e dell'occupazione extra-agricola, i programmi di sviluppo agricolo debbono preoccuparsi di realizzare un opportuno equilibrio nella ripartizione delle risorse tra i progetti di aumento della produzione agricola e quelli della creazione di industrie rurali.

Inoltre, affinchè un'ampia e crescente percentuale delle famiglie rurali possa pienamente partecipare agli incrementi di produttività e di reddito associati allo sviluppo dell'agricoltura e delle attività non agricole s'impone un'altra attenzione: evitare il pericolo particolarmente grave che l'assegnazione di risorse per la crescita della pro-

duzione avvenga a spese di investimenti che sono meno immediatamente produttivi, quali i servizi sociali tesi a migliorare l'alimentazione, la salute, la formazione scolastica, ma che non per questo sono meno essenziali. Anche in questo caso il successo nella crescita della produzione appare legato alla realizzazione di un opportuno equilibrio tra i programmi di sviluppo agricolo ed i programmi tesi allo sviluppo del capitale umano.

Vi sono tre importanti ragioni per sostenere questo bilanciamento tra fini che una malintesa ansia di guadagnare tempo o, all'opposto, eccessive concessioni a pur giuste preoccupazioni umanitarie, possono rendere contrastanti tra loro. Vi è anzitutto la ragione fondamentale che la cattiva alimentazione, la poca salute e la scarsa istruzione sono manifestazioni particolarmente gravi della povertà perché conducono a perpetuarla. Intervenendo a questo livello si opera quindi non solo sui sintomi ma anche sulle stesse cause della povertà. In secondo luogo, i miglioramenti nell'alimentazione, nelle condizioni di salute e nel grado di cultura, oltre ad accrescere il benessere degli individui che ne sono interessati, e, più in generale, lo sviluppo dell'essere umano nella sua interezza, hanno un determinante benefico influsso sulla crescita delle attività produttive. Gli investimenti nell'istruzione costituiscono, ad esempio, una componente determinante delle strategie di crescita della produttività agricola. Essi sono strettamente complementari con i nuovi fattori di produzione, dai fertilizzanti, all'irrigazione, alle nuove varietà di cereali e con i servizi di ricerca e di assistenza tecnica.

Esiste poi una terza non meno significativa ragione per intervenire a livello di queste variabili socio-economiche e culturali. Come una ormai ampia serie di indagini ha messo in evidenza, il miglioramento dello standard di vita delle famiglie - espresso in termini di livello di reddito, di nutrizione, di salute e di istruzione - ha un importante effetto sul tasso di natalità. Esso influenza le attitudini, le motivazioni e le idee che condizionano la scelta della dimensione della famiglia in misura tale da indurre la coppia a decisioni ed a comportamenti che conducono a dar vita ad una famiglia meno numerosa. Questo miglioramento libera, ad esempio, i genitori dalla necessità di dovere considerare i figli come dei beni economici e come la migliore forma di assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia. Inoltre esso accresce

nei genitori la fiducia che i figli possono sopravvivere sino alla maturità. Si generano in tal modo le condizioni per una visione meno fatalistica della vita ed il passaggio ad una procreazione responsabile.

Un insieme coordinato di politiche di sviluppo agricolo. La concreta validità di questo modello di crescita della produzione agricola è infine legata alla sua capacità di auto-sostenersi: allo sviluppo quindi di un quadro istituzionale che ai vari livelli - da quello nazionale a quello locale - sia capace di assicurare un efficace impiego delle risorse esistenti e di favorire la mobilitazione delle risorse finanziarie ed umane che vanno ad aggiungersi alle prime.

Ciò richiede un continuo aggiustamento delle interazioni tra due principali gruppi di fattori.

Primo, i sistemi amministrativi. Questi sistemi, date le nuove funzioni che sono chiamati a svolgere, vanno riorganizzati specie in rapporto al grado di centralizzazione-decentralizzazione della struttura di governo, al ruolo degli organi elettivi, alla cooperazione, all'iniziativa privata. Essi devono divenire, per usare altre parole, degli strumenti di crescita della capacità delle persone di assumere il controllo del proprio destino. E' questa una riorganizzazione particolarmente complessa - di frequente essa costituisce il punto debole dei vari programmi di sviluppo agricolo e rurale - perchè a causa dei tempi che essa richiede e dei cambiamenti nella distribuzione del potere politico ed amministrativo che essa implica, raramente viene realizzata nella misura necessaria.

Secondo, le politiche nazionali. Le politiche di sviluppo del credito, dell'assistenza tecnica, delle infrastrutture rurali, le strade in particolare, sono elementi essenziali di queste politiche. Unitamente agli investimenti nell'istruzione esse sono componenti fondamentali di una effettiva strategia di sostegno dei piccoli agricoltori, ossia del pieno impiego e della modernizzazione dell'intero settore agricolo.

Egualmente essenziale e strettamente interconnessa con le prime è la politica volta a determinare un permanente e radicale cambiamento nella distribuzione dei diritti sulla terra là dove le ineguaglianze in questa distribuzione sono troppo acute. Per i piccoli produttori la sicurezza della continuità dei diritti d'uso o di proprietà della terra che coltivano e la garanzia di potere pienamente godere dei miglioramenti

da essi introdotti costituiscono, in vero, due condizioni necessarie perché gli stessi possano partecipare allo sviluppo tecnologico della agricoltura.

Ma perchè questo sviluppo si realizzi è anche necessaria la creazione di nuove tecnologie consone alle specifiche condizioni di queste agricolture e l'adattamento delle tecnologie importate a queste condizioni ed alle relative disponibilità di fattori produttivi. Sono due circostanze queste che a loro volta richiedono: la realizzazione di una intensa attività di ricerca, l'abbandono di politiche di distorsione dei prezzi che conducono ad una artificiosa riduzione dei costi dei metodi di produzione con alto impiego di capitale, opportuni accordi con le imprese multinazionali circa il pacchetto tecnologico che esse intendono trasferire nel paese.

Appare da ultimo non meno essenziale l'abbandono delle politiche dei bassi prezzi dei prodotti agricoli che hanno sin qui caratterizzato, in generale, i paesi in via di sviluppo.

La comune esperienza di un gran numero di paesi appartenenti a sistemi sociali diversi e di diverso livello di sviluppo, dimostra che gli agricoltori, come ogni altro imprenditore, reagiscono in modo rapido e sensibile agli incentivi basati sui prezzi, e che le politiche dei prezzi agricoli, della produzione agricola e dell'occupazione sono tra di loro strettamente legate. Dove i prezzi non sono stati tenuti artificialmente bassi e sono state realizzate le altre condizioni necessarie per superare i vincoli della tradizione, l'adozione di nuove tecnologie e/o di nuovi prodotti è stata enormemente incoraggiata, la produzione agricola si è accresciuta, l'occupazione è aumentata e si è in tal modo sviluppato un potere d'acquisto che ha dilatato gli sbocchi offerti alla maggiore offerta di alimenti.

La questione degli aiuti alimentari. Questi rapporti inducono a prestare particolare attenzione alle conseguenze di quelle politiche di aiuto alimentare che non siano destinate a risolvere situazioni di grave emergenza o a soccorrere gruppi di popolazione, come i bambini, che sono i più vulnerabili sul piano alimentare. In numerose situazioni questi aiuti hanno avuto effetti perversi sui risultati dei programmi di sviluppo agricolo e rurale, tanto che da parte di molti si è giunti a raccomandare la loro riduzione o la loro soppressione anche nei casi

dove il bisogno è più forte (19).

Gli aiuti alimentari si sono frequentemente tradotti nei paesi riceventi in un incremento dell'offerta di alimenti che ha portato alla caduta dei prezzi percepiti dagli agricoltori. Inoltre, anche là dove non hanno avuto un significativo effetto disincentivante sui prezzi agricoli, questi aiuti hanno inciso in modo sfavorevole sul piano politico; essi hanno distolto l'attenzione dall'agricoltura e hanno attenuato la pressione per l'attuazione di politiche di sostegno agli agricoltori e per l'adozione di provvedimenti politicamente difficili, quali la riforma agraria. In ambedue i casi il risultato finale è stato una riduzione della produzione agricola.

Se non si presta particolare attenzione può, in altri termini, facilmente accadere che determinate politiche di aiuto alimentare servano a risolvere i problemi delle eccedenze di produzione dei paesi donatori, ma allo stesso tempo interferiscono negativamente con gli obiettivi di sviluppo dell'occupazione e di una più equa ripartizione dei redditi dei paesi che ne dovrebbero essere i beneficiari.

Note conclusive

In conclusione, la crescita della produzione agricola associata a programmi di sviluppo rurale rappresenta per un gran numero di paesi poveri una condizione cruciale per la soluzione del problema della povertà. È fondamentalmente a livello del settore agricolo che la battaglia per un effettivo, duraturo sviluppo economico e sociale di questi paesi può essere vinta o persa. Si tratta anche di una battaglia che richiede l'impegno congiunto dei paesi poveri e dei paesi ricchi.

Per i paesi in via di sviluppo, ciò implica la soluzione di difficoltà che solo parzialmente sono di natura economica. In genere, questi problemi sono profondamente radicati nelle gerarchie dei valori, nelle istituzioni della società, nelle strutture del potere politico ed economico. Tra le molte, una questione nodale è il superamento della mancanza di fiducia delle élites di questi paesi verso gli elementi più poveri della società e circa la capacità di questi ultimi di essere attivi partecipi del processo di sviluppo.

Per le economie sviluppate questa battaglia esige la piena consape-

volezza che i paesi in via di sviluppo fanno ormai parte del loro ambiente vitale. E' inoltre necessario che queste economie siano consci del fatto che con le proprie politiche esse hanno largamente contribuito sia nel bene che nel male ai più importanti cambiamenti delle economie dei paesi poveri. Senza un'azione cosciente e deliberata che coinvolga l'insieme delle loro politiche e annulli le regole di un gioco che oggi conferisce di più a chi più ha, la contraddittorietà dell'azione dei paesi sviluppati continuerà a contribuire al mantenimento di ineguaglianze micidiali.

NOTE

- (1) Gunnar Myrdal, Asian Drama. An Inquiry Into the Poverty of Nations, Vol. I, Pantheon, New York, 1968, pp. 16-19.
- (2) Paul Streeten, Development Perspectives, MacMillan Press, London, 1981, p. 126.
- (3) W. Arthur Lewis, Economic Development with Unlimited Supplies of Labor, in "The Manchester School", May 1954.
- (4) Cfr. Gunnar Myrdal, Asian Drama, op. cit., Vol. III, p. 1905.
- (5) Una eccellente ed appassionata trattazione delle cause di questa ineguaglianza e dei conflitti che ne traggono origine è sviluppata da Michael Lipton nel suo volume: Why Poor People Stay Poor. A study of urban bias in world development, Temple Smith, London, 1977.
- (6) Cfr., World Bank, World Development Report 1982, p. 50. Una relativamente recente indagine della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo sulla spesa pubblica di 16 paesi in via di sviluppo ha messo in luce che in nove di questi paesi una quota compresa tra il 74 e l'86 per cento della spesa complessiva del Ministero della Sanità era stata concentrata su ospedali e altri servizi sanitari scarsamente fruibili dalla gran massa della popolazione rurale. Cfr., International Bank for Reconstruction and Development, The Assault on World Poverty; Problems of Rural Development, Education and Health, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975, p. 418.
- (7) Per una più approfondita analisi di questo tema si veda: Frances Stewart, Paul Streeten, New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth, in "Oxford Economic Papers", November 1976, pp. 391-393.

- (8) Cfr., David E. Pfanner, A Semisubsistence Village Economy in Lower Burma, in: Clifton R. Wharton, Jr. (ed.), "Subsistence Agriculture and Economic Development", Aldine Publishing Company, Chicago, 1969, pp. 48-49.
- (9) Cfr., United Nations, Progress in Land Reform, Third Report, New York, 1963, p. 44. Si veda anche: Dennis L. Chinn, Rural Income in Developing Countries: Evidence from Taiwan, in "Economic Development and Cultural Change", January 1979, p. 300.
- (10) Cfr. Gershon Feder, Gerald T. O'Mara, Farm Size and the Diffusion of Green Revolution Technology, in "Economic Development and Cultural Change", October 1981, p. 59. Si veda anche David S. Gibbons, Rodolphe De Koninck, Ibranim Hasan, Agricultural Modernization, Poverty and Inequality, Gower, Aldershot, 1980, pp. 120-147.
- (11) Si è profondamente debitori di queste considerazioni all'analisi di Gunnar Myrdal dei problemi della disoccupazione e della bassa utilizzazione del lavoro. Cfr., G. Myrdal, Asian Drama, op. cit., Vol. II, pp. 961-1092.
- (12) Amartya Sen, Starvation and exchange entitlements: a general approach and its application to the great Bengal famine, in "Cambridge Journal of Economics", January 1977, pp. 33, 59.
- (13) Cfr., Ajit K. Ghose, Food Supply and Starvation: A Study of Famines with Reference to the Indian Sub-continent, in "Oxford Economic Papers", July 1982, p. 382.
- (14) Amartya Sen, Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Clarendon, Oxford, 1981, pp. 86-112.
- (15) Cfr., F. Dovring, The Share of Agriculture in a Growing Population, in, "Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics", August-September 1959, pp. 1-11. Si veda anche: Simon Kuznets, Population Trends and Modern Economic Growth, in United Nations (ed.), "The Population Debate", Vol. I, United Nations, New York, 1975, pp. 425-426.
- (16) Che la povertà sia, almeno in molti casi, la causa e non l'effetto dell'alta fertilità delle famiglie rurali è dimostrato dal fatto che nella generalità delle società povere le coppie rurali tendono ad avere numerosi figli essenzialmente per essere certe, data l'alta mortalità infantile, che almeno uno o due figli possono sopravvivere per avere cura di loro quando saranno anziane. Cfr., J.B. Wyon, J.E. Gordon, The Khanna Study: Population Problems in the Rural Punjab, Harvard University Press, 1972, p. 251. Analoghe considerazioni di natura economica condizionano la dimensione della famiglia di molte popolazioni africane. Nel sistema tribale di attribuzione della terra, che ancora predomina in larghe aree del continente africano, il numero dei lotti di terra assegnati all'uomo è diretta funzione del numero delle sue mogli. Inoltre alle mogli compete, per tradizione, il maggior peso del lavoro agricolo. Di conseguenza, ognuna di esse tende ad avere un alto numero di figli perché solo in tal modo può alleviare la propria

duplice fatica di donna di casa e di lavoratrice dei campi. Cfr., E. Boserup, Population and Technological Change, University of Chicago Press, 1981, p. 180. D'altra parte, chi pensa ad una ancora recente esperienza italiana ha ben presente quanto la dimensione della famiglia fosse importante nelle regioni mezzadrili per potere accedere alla coltivazione del podere.

- (17) Si legga, ad esempio, la seconda parte: La pauvreté et le développement humain, del "Rapport sur le développement dans le monde, 1980" della World Bank. Si vedano inoltre, tra gli altri, i documenti: What Now-Another Development e Catastrophe or New Society? preparati rispettivamente negli anni 1975 e 1976 dalla Dag Hammarskjöld Foundation e dalla Bariloche Foundation.
- (18) W.D. Hopper, Investment in Agriculture: The Essentials for Payoff, in, Rockefeller Foundation, "Strategy for the Conquest of Hunger", Rockefeller University, New York, 1968, p. 105.
- (19) P.J. Isenman, H.W. Singer, Food Aid: Disincentive Effects and Their Policy Implications, in "Economic Development and Cultural Change", January 1977, p. 205.

previous layers of lower productivity. However the labour force being employed in these new layers do not have an increase in their remunerations in accordance with productivity, except that relatively small part of it having the growing qualifications required by the propagation of technology. This is due to the competition of the labour force remaining at lower layers of productivity and remunerations. The economic surplus is the part of the increase in productivity which, not being transferred to the labour force, is retained by the high social strata.

The surplus is the main source of reproductive capital accumulation that is that form of capital which increases employment and productivity. Therefore, the dynamics of peripheral capitalism requires a steady growth of the surplus for capital accumulation. In other terms, it depends on the continuation of sheer social inequality.

However in the course of development and the changes occurring in the structure of society, that tendency to social inequality is counteracted, up to a certain limit, by the growing pressure of the labour force and the State, to share in the increase of productivity. Beyond that limit, the rate of growth of the surplus tends to weaken and correspondingly the rate of reproductive capital accumulation and the rate of increase in employment and productivity.

This is the consequence of the internal logic of peripheral capitalism. The aforesaid societal changes are accompanied by changes in power relations and when the process of democratization unfolds without suffering serious manipulation, a growing contradiction emerges. Indeed, the growing sharing power of the labour force, mainly at the intermediate social strata, as well as that of the State, tend to encroach with increasing intensity upon the power of appropriation of the higher social strata. In this process the State plays a very important role both in employment (generally more than what is really needed) and in providing social services under the political pressure of the labour force. In addition, the State frequently increases its expenses - both civil and military - at a faster rate than the global product.

This social sharing of the fruits of technological progress brings important changes in the social composition of consumption. The surplus, in addition to reproductive accumulation, allows the high social strata to imitate the pattern of consumption of the centers, sometimes in a frenetic way (Pope John Paul II). Therefore on the basis of the surplus, the privileged consumption society gathers great impulse. It so happens that in the process of sharing the increase in the private and social consumption

of the labour force and the civic and military consumption of the State, do not occur at the expense of the privileged consumption society but is superimposed on it.

This phenomenon is not subject to any tendency towards equilibrium (nor there is such a tendency in the play of the market laws.) On the contrary, there is a growing tendency to structural disequilibrium. Indeed, those different forms of consumption that are superimposed tend to increase at a faster rate than the rate of growth of productivity. As a consequence, the rate of growth of the surplus weakens, thus depressing the rate of growth of employment and productivity. The inflationary spiral is the outcome of this structural disequilibrium.

Let us see more closely the weakening of the rate of reproductive capital accumulation. This has two different manifestations. First of all, the privileged consumption society is in itself detrimental to accumulation. This fact, together with the high rate of population increase, are responsible for the tendency of peripheral capitalism to exclude a sizeable proportion of the labour force precariously living in the lower social strata. Second, the weakening of the rate of capital accumulation not only aggravates that tendency but also tends to reduce the rate of employment of the increment of the labour force.

After having explained in very broad terms some of the main structural phenomena of peripheral capitalism, let me present briefly the role of the monetary instrument in the appropriation of the surplus. The surplus is structural but its appropriation is monetary. Here global demand enters into the picture. Demand arises primarily from the global earnings of the labour force. If these earnings were those paid in the productive process of the final goods arriving to the market, the demand would be barely enough to absorb these goods but not the increment productivity added to them. Consequently, this increment will be translated into a fall of prices. But this is not the case. Indeed the global earnings transformed into demand do not correspond to those final goods arriving to the market but form a greater amount of goods in process of production, which will appear later on in the market. The time factor is very important in the course of a growing economy. And it explains why there is a greater demand that makes it possible to absorb the amount of final goods plus the increment in productivity without a fall in prices. In such a way, increments of productivity are appropriated in the form of surplus.

For this to happen, it is necessary that the monetary authority supplies the amount of money needed to match the increasing earnings with the corresponding demand. To this demand the surplus of the enterprises is added.