

Sviluppo umano: mezzi e fini *

di Paul Streeten

Dalla crescita ai bisogni fondamentali

Talvolta il cambiamento negli stili di pensiero sullo sviluppo appare come una commedia degli errori, un ondeggiare da una moda all'altra. Crescita economica, creazione di occupazione, posti di lavoro e giustizia, redistribuzione con crescita, bisogni fondamentali, sviluppo partecipativo, sviluppo sostenibile, sviluppo favorevole al mercato, liberazione, liberalizzazione, sviluppo umano; così va il carosello degli slogans. Ma questo non sarebbe un rendiconto corretto. C'è stata un'evoluzione nella nostra riflessione sullo sviluppo. Sia la logica interna sia nuove prove hanno indotto ad una revisione della nostra visione. Approcci precedenti e parzialmente invalidati ci hanno insegnato molto che è ancora valido, ed anche il nostro approccio attuale sarà sicuramente soggetto a critica. Una breve disamina dell'evoluzione del nostro pensiero può essere utile.

La discussione è cominciata negli anni cinquanta, influenzata da Arthur Lewis¹ ed altri, che davano rilievo alla crescita economica come alla chiave per l'eliminazione della povertà. Persino a questo stadio iniziale, per gli economisti e i pianificatori dello sviluppo sensibili era del tutto chiaro (diversamente da ciò che spesso oggi si dice a mo' di caricatura del pensiero passato) che la crescita economica non è fine a se stessa, ma è un criterio di efficacia per lo sviluppo. Arthur Lewis definì l'obiettivo dello sviluppo come l'ampliamento delle nostre possibilità di scelta, esattamente come fanno oggi i Rapporti sullo sviluppo umano del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).

* Questo articolo ripropone la sostanza degli interventi del prof. Streeten in occasione dei seminari tenuti nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova e organizzati in collaborazione con l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici di Napoli, nell'aprile-maggio 1994.

¹ Cfr. W. A. LEWIS, *Teoria dello sviluppo economico*, MI, Feltrinelli, 1963 (1955).

Tre giustificazioni venivano date per l'importanza attribuita alla crescita come principale criterio di efficacia. Una giustificazione assumeva che attraverso le forze di mercato –come la domanda crescente di lavoro, la produttività in aumento, i salari in crescita, i prezzi più bassi dei beni comperati dalla gente– la crescita economica avrebbe diffuso ampiamente e rapidamente i suoi benefici, e che questi benefici sono meglio conseguiti attraverso la crescita. Sin dall'inizio alcuni scettici dissero che la crescita non è per forza così benigna. Essi sostenevano che in certe condizioni (come nel caso di rendimenti crescenti, restrizioni all'entrata, potere di monopolio, ineguale distribuzione del reddito e dei patrimoni), la crescita dà a quelli che già hanno; essa tende a concentrare reddito e ricchezza nelle mani di pochi.

E qui veniva il secondo assunto. Esso era che i governi, specie se democratici, sono interessati al destino dei poveri. Così la tassazione progressiva, i servizi sociali ed altri interventi governativi avrebbero diffuso i benefici a cascata. La riduzione della povertà non sarebbe stata automatica (come nel caso del primo assunto), ma i governi avrebbero agito per correggere situazioni in cui le forze di mercato concentravano i benefici nelle mani di pochi.

Il terzo assunto era molto più realistico dei primi due. Esso asseriva che il destino dei poveri non doveva preoccupare negli stadi iniziali dello sviluppo. Si riteneva necessario prima metter su il capitale, le infrastrutture, e la capacità produttiva di un'economia, in modo da poter migliorare la sorte dei poveri più tardi. Per un qualche tempo –e poteva essere anche un lungo periodo– i poveri avrebbero dovuto stringere la cinghia ed i ricchi avrebbero goduto della maggior parte dei benefici. Ma se i compensi dei ricchi diventano un modo di assicurare incentivi per innovare, risparmiare, ed accumulare capitale che alla fine potrebbe essere usato a beneficio dei poveri, gli anni di magra iniziali sarebbero giustificati. Economisti classici, neoclassici, paleomarxisti, tutti concordano su questo. Filosofi radicali egualitari come John Rawls² approvano una tale strategia. Le ineguaglianze, secondo loro, sono giustificate se sono una condizione necessaria per migliorare la sorte dei poveri.

² J. RAWLS, *The Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971, pg. 302.

Un'altra potente influenza l'ebbe la cosiddetta curva di Kuznets³. Essa mette in relazione i livelli di reddito medio con un indicatore di eguaglianza e suggerisce che le fasi iniziali della crescita sono associate a una ineguaglianza crescente. Solo ad un livello di 1.000 \$ *pro-capite* (a valori del 1979) la crescita ulteriore è associata ad una riduzione di ineguaglianza. Una misura di ineguaglianza è la quota di reddito nazionale globale detenuta dal 40% meno ricco della popolazione. Questa correlazione è stata proposta ripercorrendo l'andamento di uno stesso paese nel tempo, e di differenti paesi, con differenti livelli di reddito *pro-capite*, in uno stesso momento. Nelle fasi iniziali dello sviluppo, quando il reddito *pro-capite* cresce, l'ineguaglianza tende a crescere. Ciò può significare che anche la povertà assoluta di alcuni gruppi cresce. Ma alla fine il punto di svolta, il punto più basso della curva ad U, viene toccato, e dopo di esso il reddito crescente è associato a più grande eguaglianza e, ovviamente, a riduzione della povertà. Si realizza l'età dell'oro.

Nessuno degli assunti sottostanti a queste tre giustificazioni è risultato essere universalmente vero. Eccetto per pochissimi paesi, in situazioni iniziali molto particolari, come una riforma agraria radicale, e politiche speciali, come una forte enfasi sull'istruzione di massa e misure di protezione della salute, non c'era una tendenza automatica del reddito a diffondersi estesamente. Né i governi spesso agivano per ridurre la povertà. I governi erano essi stessi formati spesso da persone che avevano stretti legami psicologici, sociali, economici e politici con i beneficiari del processo di crescita concentrata, anche se le loro motivazioni erano spesso miste. E certamente non era vero che un periodo di durevole povertà di massa fosse necessario per accumulare risparmio e investimento ed innalzare la produttività. Si constatò che i piccoli agricoltori risparmiavano una parte del loro reddito almeno altrettanto grande di quella dei grandi proprietari terrieri; che essi erano più produttivi, in termini di resa per ettaro; che il talento imprenditoriale era diffuso e non limitato alle grandi imprese; e che alcune forme di consumo dei poveri li rendevano più produt-

³ S. KUZNETS, *Sviluppo economico e disuguaglianze nella distribuzione del reddito*, in *idem*, *Sviluppo economico e struttura*, MI, Il Saggiatore, 1969 (1955), e *Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations, VIII: Distribution of Income by Size*, in "Economic Development and Cultural Change", vol. 11, no. 2, January 1963.

tivi. Una povertà di massa continuata non era dunque necessaria per accumulare capitale e stimolare l'imprenditorialità.

Se giudichiamo dalla crescita del prodotto nazionale lordo (PNL), il processo di sviluppo dalla seconda guerra mondiale è stato spettacolare, senza precedenti, ed un successo inatteso. La crescita media annuale del prodotto nazionale *pro-capite* dei paesi a basso reddito è stata del 2,4% tra il 1965 e il 1973; del 2,1% tra il 1973 e il 1980; del 4,1% tra il 1980 e il 1989; mentre quella dei paesi a medio reddito è stata del 5,2% tra il 1965 e il 1973, del 2,3% tra il 1973 e il 1980, e dello 0,5% tra il 1980 e il 1989. Ma, contemporaneamente, c'è stata crescente diversità di crescita tra differenti paesi in sviluppo, ed un crescente dualismo all'interno di molti di essi. Nonostante alti saggi di crescita della produzione industriale e continuata crescita economica generale, non è stata creata sufficiente occupazione per la forza lavoro in rapida crescita. Né sempre i benefici della crescita sono stati diffusi ai gruppi a reddito più basso.

In un articolo che è un classico ed è molto citato, Arthur Lewis aveva previsto che i poveri agricoltori dediti alla sussistenza a bassa produttività e i lavoratori senza terra si sarebbero diretti dalla campagna alle industrie moderne, ad alto reddito, urbane⁴. Questo spostamento avrebbe aumentato l'ineguaglianza nelle fasi iniziali (purché le ineguaglianze rurali non fossero significativamente più grandi di quelle urbane), ma quando più di un certo numero critico di poveri contadini fosse stato assorbito nella moderna industria, si sarebbe avverata l'età dell'oro, quando la crescita si unisce a una più grande eguaglianza. In questo modo si forniva una spiegazione della correlazione statistica della curva di Kuznets.

Diventò evidente, tuttavia, che il modello di Lewis, che dominò fortemente non solo il pensiero accademico ma anche l'azione politica, non sempre funzionava nella realtà. Non si applicava per quattro ragioni. Primo, i differenziali fra città e campagna erano molto più alti di quanto fosse stato assunto, a causa dell'azione dei sindacati sui salari urbani, della legislazione sui salari minimi, delle differenze ereditate dal periodo coloniale, e di altre cause. Questo produceva un eccesso di migranti e, allo stesso tempo, impediva la rapida

⁴ A. LEWIS, *Sviluppo economico con disponibilità illimitata di mano d'opera*, in (a cura di) B. JOSSA, *Economia del sottosviluppo*, BO, Il Mulino, 1973 (1954).

crescita della forza lavoro rurale. Secondo, il saggio di crescita della popolazione, e con esso quello della forza lavoro, era molto più grande di quanto previsto: tra 2 e 3 per cento all'anno. Terzo, la tecnologia trasferita dai paesi industriali al settore industriale urbano dei paesi in sviluppo era del tipo che risparmia lavoro, e sebbene innalzasse la produttività del lavoro non creava molti posti di lavoro. Quarto, in molti paesi in sviluppo una rivoluzione che determinasse produttività crescente nell'agricoltura era una pre-condizione per un progresso sostanziale e diffuso nell'industria, ed essa non si verificò.

Non è stato sorprendente, allora, che l'attenzione si sia distolta dal PNL e dalla sua crescita. Alcuni persino volevano “detronizzare il PNL”, non per la momentanea attraente ragione della protezione ambientale, ma perché esso trascurava l'occupazione e la distribuzione del reddito, i posti di lavoro e la giustizia. Dal 1969 l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha tentato di facilitare la creazione di posti di lavoro nei paesi in sviluppo. Ha organizzato missioni in parecchi paesi –Colombia, Kenya, Filippine, Iran, Sri Lanka, Repubblica Dominicana, Sudan ed Egitto– al fine di esplorare modi per creare occupazione più produttiva e più remunerativa. Mentre ciò fu un esercizio di apprendimento estremamente utile, subito divenne chiaro che la disoccupazione non era realmente il problema maggiore. Gunnar Myrdal, nel suo *Saggio sullo sviluppo di undici paesi asiatici*, dedicò molte pagine a criticare i concetti di occupazione, disoccupazione, sottoccupazione nel contesto dell'Asia sottosviluppata⁵. “Occupazione” e “disoccupazione” hanno senso solo in una società industrializzata dove esistono uffici del lavoro, mercati del lavoro organizzati e informati, benefici di assistenza sociale per i disoccupati, che sono lavoratori addestrati, hanno la volontà e la capacità di lavorare, ma sono momentaneamente senza un posto di lavoro. Molto di questo non vale per i paesi in sviluppo più poveri, in cui i mezzi di sussistenza sono più importanti di un'occupazione con salario. È un esempio del trasferimento di una inappropriata tecnologia intellettuale dalle società moderne ad un ambiente sociale, economico e culturale, come quello dei paesi in sviluppo, totalmente differente.

⁵ Cfr. G. MYRDAL, *Saggio sullo sviluppo di undici paesi asiatici*, MI, Il Saggiatore, 1971 (1968).

Myrdal parlava di “utilizzo del lavoro”, concetto che presenta numerose dimensioni secondo che sia applicato ad agricoltori autoccupati al livello di sussistenza, a lavoratori senza terra, artigiani, commercianti, persone giovani istruite, monaci buddisti, questuanti, bramini consci della divisione in caste, o donne, in società senza mercati del lavoro organizzati. L’“occupazione” come è intesa nei paesi industrializzati non è un concetto appropriato. La missione sull’occupazione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro scoprì o riscoprì questo, e scoprì anche che, per permettersi di essere disoccupato, un lavoratore doveva essere parecchio benestante. Per sopravvivere, una persona disoccupata deve avere un reddito da un’altra fonte. Il problema di fondo, si trovò, è la povertà, o l’occupazione a bassa produttività, non la disoccupazione. Molti di coloro che sono moderatamente poveri non sono disoccupati ma lavorano per lunghe ore e molto duramente in forme di attività non remunerative, improduttive. In verità, tra i più poveri dei poveri, la disoccupazione può essere una forma diffusa di sofferenza, ma le sue radici sono del tutto differenti da quelle della disoccupazione nei paesi industrializzati.

La “scoperta” che il problema è spesso il lavoro non remunerativo a bassa produttività portò l’attenzione verso il settore informale: gli ambulanti, gli spazzini, e i lavoratori occasionali, come molti nella produzione a piccola scala come i fabbri, i carpentieri, i ciabattini, i costruttori e i fabbricanti di lampade. Queste persone spesso lavorano molto duramente e per molte ore, sono autoccupati o occupati nelle loro famiglie, e qualche volta sono molto poveri. L’attenzione fu rivolta anche verso le donne che, in alcune culture, svolgono compiti onerosi senza essere conteggiate tra i membri della forza lavoro dato che la loro produzione non è scambiata con una contropartita monetaria. Il problema fu allora ridefinito come quello del “povero che lavora”.

Il concetto di utilizzo del lavoro permette di considerare più dimensioni che non quello di domanda di lavoro (la cui mancanza dà origine alla disoccupazione keynesiana) e implica la necessità di fattori che concorrono alla produzione come il macchinario e le materie prime (la cui mancanza dà origine a ciò che può essere chiamata disoccupazione marxiana). Ci sono molte prove che non soltanto il lavoro ma anche il capitale è grossolanamente sottoutilizzato in molti paesi in via di sviluppo. Ciò suggerisce altre cause di sottoutilizza-

zione oltre al lavoro in eccesso rispetto allo scarso capitale. Più specificamente, le cause della bassa utilizzazione del lavoro possono essere classificate sotto tre titoli: consumo e livello di vita (includere istruzione e salute), atteggiamenti, e istituzioni.

L'alimentazione, la salute e l'istruzione sono elementi del livello di vita che sono importanti per una più piena utilizzazione del lavoro. Essi sono stati trascurati perché nelle società avanzate sono considerati come consumi che non hanno effetti sulla produttività umana (sebbene possibilmente uno negativo, come l'abuso di aperitivi). Le sole eccezioni che sono state accettate nella letteratura delle recenti decenni sono alcune forme di istruzione. Nei paesi poveri, tuttavia, migliori condizioni di alimentazione, salute, istruzione ed addestramento possono essere forme molto produttive di investimento in risorse umane. Questo è un filo che porta alla successiva struttura dei bisogni fondamentali.

La seconda dimensione, gli atteggiamenti, produce una differenza nei tipi di lavoro che la gente accetterà. Nello Sri Lanka una larga parte della disoccupazione è il risultato delle elevate aspirazioni delle persone istruite, che non sono più preparate ad accettare lavori manuali "che sporcano". Anche gli atteggiamenti di casta in India pongono ostacoli ad una più piena utilizzazione del lavoro. In Africa le persone con istruzione elementare desiderano lasciare la terra e diventare impiegati negli uffici governativi. In molte società il lavoro manuale o il lavoro rurale sono disprezzati.

La terza dimensione è l'assenza o la debolezza di istituzioni come le agenzie per l'occupazione, le facilitazioni creditizie, le organizzazioni per la vendita o un sistema di proprietà o possesso della terra che fornisce incentivi e capacità per coltivare il terreno. Ne risulta che il lavoro è sottoutilizzato.

Inoltre, sono spesso adottate politiche erranee per una più piena utilizzazione del lavoro: il lavoro è pagato troppo, il capitale è sotto pagato, il cibo è sotto pagato per i piccoli produttori, il tasso di cambio è sopravvalutato, rendendo difficili le esportazioni ad alta intensità di lavoro, etc.

Per ragioni come queste i concetti di disoccupazione e sottoccupazione quali sono concepiti nel Nord non sono applicabili ed un approccio alla povertà che assuma livelli di vita, abilità, atteggiamenti e istituzioni adattate alla piena utilizzazione del lavoro è risultata esse-

re largamente un vicolo cieco. La disoccupazione può coesistere con una frequente mancata copertura di posti di lavoro disponibili e con una sottoutilizzazione del capitale.

Atteggiamenti ed istituzioni inappropriati possono anche frustrare alcuni approcci che intendono venire incontro ai bisogni fondamentali. Incentrare l'attenzione sui bisogni di uomini, donne e bambini porta a considerare le istituzioni appropriate (come i servizi pubblici e le facilitazioni creditizie) a cui le famiglie hanno bisogno di accedere, e gli atteggiamenti (come quelli verso il benessere delle donne) che bisogna cambiare per avere una migliore distribuzione dentro la famiglia. Questi aspetti saranno discussi più a fondo andando avanti.

Il concetto di occupazione fu posto in discussione anche per altre ragioni. La creazione di più numerose occasioni di lavoro, lungi dal ridurre la disoccupazione, l'aumenta. Quelli che vengono dalla campagna in città alla ricerca di posti di lavoro cercano un equilibrio fra l'aspettativa di alti guadagni e la probabilità di ottenere un posto di lavoro⁶. Non appena le opportunità di lavoro crescono, esse attraggono più gente. Il flusso di migranti a sua volta contribuisce all'alto saggio di inurbamento ed alla crescita delle baraccopoli. I lavoratori urbani occupati, sebbene poveri secondo gli *standards* occidentali, sono tra coloro che stanno meglio quando consideriamo la distribuzione del reddito nei loro stessi paesi.

Queste difficoltà orientarono il dibattito sullo sviluppo verso la questione della distribuzione del reddito. Uno dei punti fermi fu il libro pubblicato nel 1974 per conto del Centro per la Ricerca sullo Sviluppo della Banca Mondiale e dell'Istituto per gli Studi sullo Sviluppo dell'Università del Sussex, intitolato *Redistribuzione con Crescita*⁷. Esso sollevò due rilevanti questioni, nel presente contesto, tra le molte riguardanti le relazioni tra crescita e redistribuzione⁸: (1) Cosa si può fare per accrescere la produttività del settore informale, a

⁶ J. HARRIS, M. P. TODARO, *Migration, Unemployment, and Development. A Two Sector Analysis*, in "American Economic Review", vol. 60, no. 1, March 1970, pp. 126-142.

⁷ H. CHENERY, M. S. AHLUWALIA, C. L. G. BELL, J. DULLOY, R. JOLLY, *Redistribution with Growth*, London, Oxford University Press, 1974.

⁸ Queste questioni comprendono. Le usuali misure della crescita includono un pregiudizio contro i poveri, e come si può modificare ciò? Come possono essere abbinata strategie di redistribuzione e strategie di crescita? È possibile identificare gruppi i cui membri hanno caratteristiche comuni e applicare strategie (d'azione) specifiche per questi gruppi? Quali sono i principali strumenti della politica?

scala ridotta, ad alta intensità di lavoro, “scoperto” in Kenya dalla missione per l’occupazione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro? Come possiamo rimuovere la discriminazione contro questo settore e migliorare il suo accesso all’informazione, al credito, ai mercati? Il problema è: in che modo la redistribuzione influenza l’efficienza e lo sviluppo? Aiutare i “poveri che lavorano” significa sacrificare la produttività? ed è un modo efficiente per promuovere la crescita? (2) E, rovesciando la domanda, in che modo la crescita economica influenza la distribuzione? Fu del tutto chiaro che nei paesi a basso reddito la crescita è (quasi) una condizione necessaria per eliminare la povertà, ma si vide anche che talvolta la crescita economica confermava e rinforzava ineguaglianze nella distribuzione dei redditi, dei patrimoni e del potere. Non era sorprendente che, quando la crescita cominciava con un’inequale distribuzione dei patrimoni e del potere, era più difficile redistribuire i redditi e sradicare la povertà.

Sebbene fosse riconosciuto che in siffatte condizioni sarebbe stato difficile redistribuire i patrimoni esistenti, si pensò che la redistribuzione degli incrementi di reddito sarebbe stata politicamente più facile. (Si può vedere che questo approccio è una elaborazione della seconda giustificazione data all’enfasi sulla crescita che abbiamo già citato). Una proporzione del reddito incrementale sarebbe stata tassata e destinata ai servizi pubblici volti ad elevare la produttività dei poveri. Questa è la “redistribuzione con crescita”. Ma si scoprì che i risultati di tale redistribuzione sono molto modesti, almeno per i paesi a basso reddito. Secondo un esercizio di simulazione, un trasferimento annuale del 2 per cento del PNL per venticinque anni verso investimenti pubblici per costituire lo *stock* di capitale disponibile per i poveri –politica ritenuta molto “dinamica”– dopo quaranta anni avrebbe elevato il consumo del 40 per cento più povero della popolazione soltanto del 23 per cento; vale a dire che il loro saggio di crescita dei consumi sarebbe aumentato dello 0,5% all’anno: 1 dollaro nel caso di un reddito di 200 dollari⁹. Il modello esclude, tuttavia, gli effetti in “capitale umano” di alcune forme di consumo e l’impatto

⁹ H. CHENERY, M. S. AHLUWALIA, C. L. G. BELL, J. DULOY, R. JOLLY, *Redistribution ...*, *op. cit.*

sull'utilizzazione del lavoro, che sono sottolineati sia dall'approccio dei bisogni fondamentali che da quello dello sviluppo umano.

Nonostante il suo titolo, la gran parte di *Redistribuzione con sviluppo* si occupa non delle quote di reddito relativo ma del livello e della crescita del reddito nei gruppi a basso reddito. Molta della letteratura sulla redistribuzione misura l'ineguaglianza col coefficiente di Gini, che riguarda l'intero spettro dei redditi, dai più ricchi ai più poveri. Esso misura percentili un po' senza senso invece di considerare gruppi svantaggiati, socialmente, regionalmente o etnicamente significativi. Non dice chi sta in questi gruppi decili, per quanto tempo, o per quale ragione. Né indica lo scopo della mobilità o il grado di eguaglianza di opportunità. Normalmente, non c'è nessun interesse particolare nel redistribuire verso il centro, che ridurrebbe l'ineguaglianza ma lascerebbe intatta la povertà. Né il destino dei decili di reddito in quanto tali è di molto interesse, poiché essi non rappresentano sociologicamente, politicamente o umanamente gruppi interessanti.

Una domanda concreta è: in che modo la crescita economica influenza la riduzione dell'ineguaglianza e della povertà, e in che modo queste riduzioni a loro volta influenzano l'efficienza e la crescita economica? Le risposte a queste domande dipenderanno dall'iniziale distribuzione dei patrimoni, dalle politiche perseguite dal governo, dalle tecnologie disponibili, dallo scopo delle esportazioni ad alta intensità di lavoro, che amplia l'applicazione di tecnologie ad alta intensità di lavoro, e dal saggio di crescita della popolazione. Un'altra questione empirica è quella di sapere come le politiche che intendono ridurre le ineguaglianze e soddisfare i bisogni fondamentali influenzano la libertà e i diritti umani.

È più importante ridurre l'ineguaglianza o soddisfare i bisogni fondamentali? L'egualitarismo è da preferire all'umanitarismo? Nelle società con livelli di vita molto bassi soddisfare i bisogni fondamentali è più importante che ridurre l'ineguaglianza per tre motivi¹⁰. Primo, l'eguaglianza in sé non è probabilmente un obiettivo di grande importanza per la maggior parte delle persone, a parte i filosofi e gli ideologi dell'egualitarismo. Secondo, questa mancanza di inte-

¹⁰ L'argomentazione qui presentata si rifà a W. BECKERMAN (editor), *Slow Growth in Britain: Causes and Consequences*, Oxford, Clarendon Press, 1979, pp. 9-22.

resse è giustificata, poiché soddisfare i bisogni fondamentali è moralmente più necessario che ridurre l'ineguaglianza. Terzo, ridurre la ineguaglianza è un obiettivo astratto estremamente complesso, aperto a molte differenti interpretazioni ed operativamente ambiguo.

Si è sostenuto che poiché nessun gruppo chiede mai di essere pagato meno, nell'interesse della giustizia sociale, le persone non sono realmente interessate all'eguaglianza in sè¹¹. Contro tale opinione si potrebbe dire che nelle democrazie le persone che stanno meglio votano per tasse ad aliquota progressiva, e una assenza di richieste a gran voce per essere pagati meno può avere qualcosa a che fare con la paura che i benefici potrebbero andare ai privilegiati piuttosto che ai diseredati. Nondimeno, la maggior parte delle persone pagate bene così raramente percepisce di essere superpagata che l'eguaglianza in sè non sembra figurare in primo piano tra i loro obiettivi. Ed è abbastanza evidente che molte richieste per una maggiore giustizia sociale sono solo richieste velatamente mascherate per ottenere di più per se stessi.

Rimuovere la malnutrizione dai bambini, sradicare le malattie, o istruire le ragazze sono risultati concreti, specifici che soddisfano i bisogni fondamentali dei gruppi svantaggiati, mentre ridurre l'ineguaglianza è un'astrazione. Non c'è, ovviamente, nulla di erroneo in un obiettivo morale astratto, ma se le politiche devono essere giudicate sulla base della palese riduzione delle sofferenze umane, soddisfare i bisogni fondamentali vale di più che ridurre l'ineguaglianza. Anche dal punto di vista internazionale, c'è più interesse a dare un sollievo alle privazioni evidenti piuttosto che a portare i paesi in via di sviluppo fino agli *standards* di vita occidentali o a "ridurre il divario".

È vero che non abbiamo una funzione di produzione per raggiungere adeguati *standards* di alimentazione, salute ed istruzione. Non si sa con precisione quali risorse e politiche finanziarie, fiscali ed umane producano questi effetti desiderati. Le cause sono molteplici ed interagiscono in un modo complesso ed ancora parzialmente sconosciuto. Ma, almeno, è abbastanza chiaro quando l'obiettivo viene raggiunto, ed i criteri con cui si giudica sono anch'essi chiari.

¹¹ W. BECKERMAN, *Slow ...*, *op. cit.*, pg. 11.

Nel caso dell'eguaglianza, tuttavia, nessuno conosce come raggiungerla (e mantenerla) o persino come precisamente definirla, o attraverso quali criteri giudicarla. La mancanza di criteri precisi per definire il grado ottimale di eguaglianza non implica ignoranza riguardo al fatto se l'eguaglianza sia troppo grande o troppo piccola. Possiamo essere capaci di giudicare se vi sono miglioramenti nella distribuzione del reddito anche senza un'idea chiara della distribuzione ottimale, allo stesso modo in cui possiamo giudicare se l'acqua in un pozzo è più alta o più bassa anche senza conoscere la sua profondità. Ma le incertezze che avvolgono le differenze di reddito e di patrimonio che sono accettabili in base alle differenze di età, sesso, residenza, bisogni, merito, e così via, ed il problema riguardo a come risolvere i conflitti tra, p. es., merito e bisogni, rendono difficile dare un preciso significato operativo all'obiettivo delle politiche redistributive: essi rendono l'"eguaglianza" un concetto sfuggente. Una norma è considerata non egualitaria da Aristotele quando ad eguali sono assegnate parti ineguali o ad ineguali sono assegnate parti uguali¹². Ma che cosa allora definisce l'"eguaglianza"? Come ha scritto Robert Nozick, la ragione delle teorie della giustizia distributiva è stata di "riempire il vuoto che c'è in 'a ciascuno secondo il suo ...'"¹³.

Si potrebbe obiettare che la povertà necessariamente contiene una componente relativa, che è misurata rispetto ad uno *standard* stabilito dalle norme di una società, e che è dunque strettamente collegata all'ineguaglianza. "La povertà è un concetto relativo. Dire chi è in uno stato di povertà è fare un'affermazione relativa così come dire chi è basso o pesante"¹⁴. Senza respingere questa posizione, si deve asserire che un nucleo assoluto di privazione assoluta può essere deter-

¹² Cfr. ARISTOTELE, *L'etica nicomachea*, MI, Rusconi, 1994, pg. 195.

¹³ Cfr. R. NOZICK, *Anarchia, Stato e Utopia*, FI, Le Monnier, 1981 (1974).

¹⁴ Cfr. B. ABEL-SMITH, P. TOWNSEND, *The Poor and the Poorest*, London, G. Bell & Sons, 1965, pg. 63. Townsend definisce la povertà come lo stato di assenza o inadeguatezza di quelle diete, quelle attrattive e quelle attività, di quegli *standards* e di quei servizi che sono comuni o d'abitudine in una società. Le persone sono private delle condizioni di vita che ordinariamente definiscono l'appartenenza ad una società. "Se esse mancano di, o ad esse sono negate, risorse per avere accesso a queste condizioni di vita, e dunque rendere vera l'appartenenza alla società, esse sono in uno stato di povertà" (P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1979, pg. 915). Ciò porta alla conclusione paradossale che non c'è alcuna povertà nelle società dove quasi tutti vivono in condizioni di privazione che "definiscono normalmente l'appartenenza alla società".

minato attraverso criteri medici e fisiologici, senza far ricorso a gruppi di riferimento, medie, o altri criteri di comparazione. Oltre a questo nucleo di povertà assoluta, è stato riconosciuto, almeno a partire da Adam Smith¹⁵ e Karl Marx¹⁶ che la povertà presenta una componente relativa. Qualunque cosa possano dire dottori, dietologi ed altri scienziati sulle condizioni oggettive di privazione, è anche rilevante come gli stessi poveri percepiscono la loro privazione. Questa percezione è in parte una funzione del gruppo di riferimento da cui i poveri prendono i loro *standards* circa ciò che è compreso nelle necessità di un decente livello minimo di vita. Una tale veduta non ha bisogno di basarsi sull'invidia. La norma della povertà si innalza con il reddito medio perché il desiderio di appartenere è un bisogno di base quasi biologico ed è espresso come un desiderio di vivere ad uno *standard* ritenuto decente dalla società. Questo *standard* negli Stati Uniti è diverso da quello dello Sri Lanka. Ma si può discutere se la povertà debba essere definita in un modo tale da non poter mai essere ridotta, per quanto in alto salgano i livelli assoluti di reddito, se la misurazione dell'ineguaglianza rimane quella immutata che usiamo. Questo renderebbe l'eliminazione della povertà alquanto simile al tentativo di prendere la lepre elettrica usata per spronare i levrieri nelle corse di cani¹⁷. È comunque un fatto empirico che solamente le

¹⁵ “Per cose necessarie, io intendo non solo quelle indispensabili per mantenersi in vita, ma anche tutto ciò di cui, secondo gli usi del paese, è considerato indegno che la gente rispettabile, anche dell'ordine più basso, sia priva” (A. SMITH, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, libro V, cap. 2, parte II, art. IV, pg. 862, MI, Mondadori, 1977). A. K. Sen ha sostenuto, secondo me in modo convincente, che la vergogna provata da queste persone è privazione assoluta, non è maggiore vergogna rispetto a quella sentita da altri, sebbene relativa alla dimensione del possesso di beni.

¹⁶ “Una casa può essere grande o piccola: finché le case circostanti sono piccole allo stesso modo essa soddisfa tutte le domande sociali per un'abitazione. Ma, fate erigere un palazzo accanto alla piccola casa, ed essa si restringe da una piccola casa a una capanna ... per quanto alta essa (la piccola casa) possa crescere nel corso della civilizzazione, se il palazzo limitrofo cresce fino ad una dimensione eguale o persino maggiore, l'occupante della casa relativamente piccola si sentirà sempre più a disagio, insoddisfatto e rinserrato nei suoi quattro muri” (K. MARX, F. ENGELS, *Selected Works*, vol. I, Moscow, Foreign Languages Publishing House, 1958, pp. 93-94).

¹⁷ A. K. Sen ha così concluso la sua discussione sulla privazione relativa: “È, comunque, degno di nota che l'approccio della privazione relativa –anche includendo tutte le sue varianti– non può essere veramente l'unica base per l'individuazione della povertà. Esiste un nucleo irriducibile di privazione assoluta nella nostra idea di povertà che traduce resoconti di fame, malnutrizione e stenti palesi in una diagnosi di povertà che non ha bisogno di accertare prima un quadro di riferimento. L'approccio della privazione relativa completa –

società che hanno avuto successo nel soddisfare i bisogni fondamentali sono quelle che hanno anche ridotto le ineguaglianze¹⁸.

Dopo il vicolo cieco dell'“occupazione” interpretata come nei paesi industrializzati e dopo i limiti e l'irrelevanza dell'egualitarismo e della redistribuzione, quello dei bisogni umani fondamentali fu il successivo logico passo nella riflessione sullo sviluppo. L'approccio dei bisogni fondamentali sottolineava il fatto che gli incrementi di reddito non sono sufficienti a ridurre la povertà. Istruzione di massa, acqua pulita, pianificazione familiare, servizi per la salute ed altri ancora dipendono dall'azione pubblica. Alcune delle persone povere sono incapaci di guadagnare un reddito. I bisogni fondamentali hanno anche sempre richiesto coinvolgimento partecipativo della comunità e istituzioni auto-regolantisi nella progettazione ed attuazione di progetti e programmi. Il modo più sintetico per descrivere i bisogni fondamentali è: redditi + servizi pubblici + partecipazione.

L'approccio dei bisogni fondamentali aveva almeno quattro vantaggi sui precedenti approcci alla crescita, all'occupazione, alla redistribuzione del reddito e all'eliminazione della povertà. Primo, il concetto dei bisogni fondamentali ci ricorda che l'obiettivo dello sviluppo è di fornire a tutti gli esseri umani delle opportunità per una vita più piena. Comunque si interpreti l'espressione “vita piena”, la possibilità di ottenerla presuppone la soddisfazione dei bisogni fondamentali. Nelle decadi anteriori, coloro che si interessavano allo sviluppo si sono talvolta persi nelle complicazioni tecniche dei mezzi –tassi di crescita, produzione, produttività, saggi di risparmio, saggi di esportazione, rapporti capitale-prodotto, saggi di tassazione e così via– ed hanno perso di vista i fini. Essi son giunti quasi ad essere colpevoli, per prendere in prestito il termine da Marx, di “feticismo della merce”. Aver chiaro il fine, è ovvio, non implica trascurare i mezzi: al contrario, esso significa che gli sforzi sono diretti a scegliere i giusti mezzi per i fini ultimi cui si aspira. Nel passato i pianificatori si sono

piuttosto che entrare in competizione con– questo interesse per il non possesso assoluto” (A. K. SEN, *Three Notes on the Concept of Poverty*, in “World Employment Research Working Papers”, WEP2-23/WP65, Geneva, I. L. O., 1978, pg. 11).

¹⁸ Il Kuwait può sembrare un'eccezione, ma solamente se escludiamo gli stranieri che vi lavorano. In vista della rimozione dei vincoli rappresentati dalle risorse come risultato delle esportazioni petrolifere e della restrizione dei benefici ai cittadini kuwaitiani, questa può essere l'eccezione che conferma la regola.

spostati da un obiettivo dello sviluppo, che è quello di soddisfare i bisogni fondamentali, a una qualche aggregazione di beni e servizi valutati ai prezzi di mercato, senza tener conto se essi erano condizionatori d'aria o biciclette, case di lusso o rifugi tipici del mondo agricolo, se essi beneficiavano i ricchi o i poveri, e senza tener conto di altri costi e benefici. L'approccio dei bisogni fondamentali riportò all'interesse fondamentale dello sviluppo, che è quello per gli esseri umani e le loro necessità.

Secondo, l'approccio andava oltre le astrazioni quali la moneta, il reddito o l'occupazione. Questi aggregati hanno un loro posto e una loro funzione; essi sono concetti importanti e, sebbene bisognosi di una revisione, non dovrebbero essere abbandonati; ma sono inutili se nascondono gli specifici obiettivi concreti che le persone stesse perseguono. Considerare i bisogni fondamentali significa muoversi dall'astratto al concreto, dall'aggregato allo specifico.

L'evoluzione sopra delineata mostra che i concetti sono diventati meno astratti e più specifici, concreti ed incentrati sulle persone. Iniziando con il PNL e la sua crescita, un aggregato di beni e servizi marcatamente astratto e non specifico, senza interesse per il che cosa e per chi, la riflessione sullo sviluppo poi è passata all'occupazione, un obiettivo in qualche modo più specifico. La discussione fu allora ristretta a gruppi particolari di disoccupati: diplomati, immigrati da poco nelle città, lavoratori senza terra, agricoltori su piccola scala senza approvvigionamento certo d'acqua, e avanti così. Ma si videro anche i seri limiti del concetto di "occupazione". Le idee furono poi ulteriormente ristrette al fine d'identificare i gruppi svantaggiati di individui e famiglie – donne, bambini sotto i cinque anni, gli anziani, giovani con specifiche necessità, gruppi etnici discriminati, comunità in regioni lontane e trascurate. La crescita economica non è più l'obiettivo dello sviluppo economico, ma un risultato incidentale del puntare ad una giusta composizione e distribuzione per le generazioni presenti e future.

Terzo, l'approccio dei bisogni fondamentali si rivolgeva ai membri della comunità nazionale e di quella internazionale ed era dunque capace di mobilitare risorse, diversamente da più vaghi (sebbene importanti) obiettivi come un innalzamento dei saggi di crescita al 6 per cento, una devoluzione dello 0,7 per cento del PNL all'aiuto allo sviluppo, una redistribuzione per una maggiore eguaglianza, o il restrin-

gimento dei divari di reddito. Le persone normalmente non dividono i premi ottenuti nelle lotterie o altri guadagni in ricchezza con il loro fratelli e le loro sorelle adulti, ma esse aiutano quando i loro fratelli sono malati, o i loro figli hanno bisogno di istruzione, o altri bisogni umani devono essere soddisfatti. Lo stesso è vero nella più ampia famiglia umana¹⁹. Soddisfare i bisogni fondamentali ha una qualche caratteristica di bene pubblico. La mia soddisfazione dal sapere che un bambino affamato viene nutrito non sottrae alcunché alla tua soddisfazione. L'approccio dei bisogni fondamentali, dunque, ha il potere di mobilitare il sostegno per le politiche di intervento che manca a più astratti concetti.

Quarto, l'approccio dei bisogni fondamentali ha un grande potere di organizzare e di mettere insieme sia dal punto di vista intellettuale che politico. Dà una chiave per la soluzione di problemi che a prima vista sono distinti, ma, esaminati, risultano essere correlati. Se si parte dai bisogni fondamentali, questi problemi altrimenti intrattabili si dipanano e diventano risolvibili²⁰.

In un certo senso, questo fu un ritorno alla base di partenza. Perché, quando il mondo si imbarcò sullo sviluppo cinquanta anni fa, lo fece innanzitutto con in mente i bisogni dei poveri. Nel Terzo Mondo i *leaders* volevano sia l'indipendenza economica che quella politica, ma l'indipendenza si doveva usare per l'auto-realizzazione della gente. Il processo ha sbagliato strada, ma sono state fatte molte importanti scoperte sullo sviluppo: l'importanza di rendere più produttivi i piccoli agricoltori e gli appartenenti al settore informale urbano, e di innalzare i loro redditi; la portata di una redistribuzione "efficiente", cioè una redistribuzione che contribuisce ad una crescita economica più equa; e l'importanza di creare domanda per certi tipi di prodotto e il lavoro che li produce.

Una formulazione minima condivisa degli obiettivi dello sviluppo è la crescita sostenibile (dei consumi) con eguaglianza, o, meglio, con una rapida riduzione della povertà. Equità significa che non dovrebbe esserci ingiusta discriminazione tra eguali. Una parte della ri-

¹⁹ Cfr. A. HARBERGER, *On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis*, in "Journal of Political Economy", vol. 86, no. 2/April 1987, supplement, pp. S87-S120.

²⁰ Cfr. P. STREETEN, *Industrialisation in a Unified Development Strategy*, in "World Development", vol. 3, no. 1/January 1975.

duzione della povertà può non essere equa, nel senso che non tutti i poveri possono migliorare la loro condizione contemporaneamente, sì che alcuni gruppi, o alcune regioni, possono dover essere favorite, almeno per qualche tempo. Questo è particolarmente importante se la politica selettiva che favorisce ingiustamente un gruppo alla fine aiuta ad eliminare più velocemente la povertà di quelli lasciati indietro.

C'è anche una distinzione tra ineguaglianza ed iniquità. Se A, la cui situazione è sotto tutti gli aspetti uguale a quella di B, ha più di B, questa è ineguaglianza; se lui/lei ha di più poiché B ha di meno, o se B ha meno perché A ha di più, questo è ingiusto o iniquo. Ma anche quando l'ineguaglianza predatoria e iniqua è assente, dovremmo lo stesso preoccuparci del destino dei poveri.

Accrescere la produzione e la produttività dei poveri, sebbene importante, non basta. Molti guadagni di produttività nel Terzo Mondo sono stati traslati agli acquirenti stranieri (p. es. in prezzi più bassi per i raccolti per le esportazioni) o a grandi imprese multinazionali, o a coloro che all'interno stanno meglio. I guadagni devono anche essere remunerativi per i poveri ed anche produttivi.

Ma l'approccio dei bisogni fondamentali include dell'altro ancora. Possiamo anche desiderare aggiungere l'obiettivo della sicurezza e della stabilità: economiche, politiche e legali. Guadagni grandemente oscillanti e posti di lavoro non sicuri hanno un valore ridotto, anche se la loro media è più grande di un più stabile, ma più basso, livello. Così, in prima approssimazione, l'obiettivo è la crescita produttiva, remunerativa, sostenibile, stabile ed equa del consumo (o, per allontanare le ambiguità del termine "eguaglianza", crescita con rapida riduzione della povertà assoluta).

Ma questo non esaurisce la gamma degli obiettivi. Alcuni dei contributi più importanti alla riduzione della povertà, riflessi in ciò che veramente le persone vogliono, non emergono dalle cifre sulla crescita e non si conseguono con la crescita economica. La povertà è multi-dimensionale e non può essere classificata con uno o due o pochi indicatori. Adeguata alimentazione e acqua pulita, migliori servizi medici, maggiore e migliore partecipazione scolastica, trasporto a buon mercato, riparo dignitoso, disponibilità di carburante a basso prezzo, migliore accesso ai servizi pubblici e alla proprietà comune, occupazione continuata e sicuri mezzi di sostentamento, non si registrano sotto più alti redditi *pro-capite*, almeno per un certo tempo.

Alcune di queste condizioni sono fornite liberamente o a prezzi sussidiati dal governo; altre lo sono da parte di associazioni volontarie private; altre ancora da parte di gruppi della stessa gente povera. Esse tendono ad essere valutate dai contabili del reddito nazionale al costo dei servizi sociali che fanno fronte ai bisogni fondamentali, o (come nel caso di condizioni di vita sicure o di code più brevi negli ospedali) essi sono benefici non registrati affatto con sistemi di misurazione monetaria del reddito. Inoltre, la povera gente indubbiamente vuole anche un più alto e crescente livello di reddito reale misurato, ma questo non è il loro solo o persino principale bisogno fondamentale. E di stretta misura lo sviluppo economico può esso stesso interferire con uno sviluppo umano e culturale pieno.

Ci sono altri benefici non-materiali, spesso tenuti in più alta considerazione dalla gente che non i miglioramenti materiali, specialmente dalla gente povera, incapace di farsi sentire, senza potere, benefici che solo indirettamente e dopo un ritardo temporale possono o non possono contribuire ad una produzione crescente. Alcuni di questi hanno caratteristica di diritti, o positivi o negativi, altri di atteggiamenti mentali. Alcuni esprimono il bisogno di fare certe cose, altri il bisogno di conseguire certi stati di essere. Questi aspetti sono ovviamente collegati. Tra questi obiettivi abbiamo buone condizioni di lavoro, libertà di scegliere tra i posti di lavoro e tra i mezzi di sostentamento, auto-determinazione e auto-stima, indipendenza, mobilità senza dover emigrare in cerca di lavoro, liberazione dalla oppressione, dal paternalismo, dalla violenza, dallo sfruttamento dei protettori e dei proprietari terrieri, sicurezza dalla persecuzione e dall'arresto arbitrario, l'affermazione dei valori culturali e religiosi tradizionali (spesso l'unica cosa che un povero può affermare), l'accesso al potere, o l'averne capacità, il riconoscimento, lo *status*, adeguato tempo di svago e forme soddisfacenti del suo uso, un senso di finalità nella vita e nel lavoro, l'opportunità di unirsi, e partecipare attivamente, ad attività di una società civile pluralistica, inclusa la vita sociale, cerimonie e celebrazioni, ed a decisioni che influenzano la vita e il lavoro della gente, con istituzioni che sono stratificate tra l'autogoverno e il governo centrale, e le opportunità di sviluppare

pienamente la personalità di ogni essere umano nato in questo mondo²¹.

Tutti questi sono obiettivi importanti, validi sia di per sé che come mezzi per un lavoro soddisfacente e produttivo. Molti di questi possono essere ottenuti in modi che non accrescono la produzione misurata di beni, mentre un reddito nazionale elevato e in crescita, persino se equamente suddiviso, può lasciare insoddisfatti questi bisogni fondamentali. Nessun uomo politico può garantire il raggiungimento di tutte, o anche solo di una maggioranza di queste aspirazioni, ma le politiche possono creare le *opportunità* per la loro realizzazione, possono offrire le occasioni alla gente.

Già negli anni cinquanta pionieri come Pitambar Pant²² in India e Lauchlin Currie, che guidò la prima missione della Banca Mondiale in un paese in sviluppo (la Colombia), dicevano che lo sviluppo deve riguardare la soddisfazione di un minimo di necessità umane fondamentali (sebbene le loro strategie fossero fortemente orientate verso la crescita). Oggi c'è una comprensione più profonda dei problemi, di molte delle inibizioni, degli ostacoli, e dei vincoli, ed anche una più chiara visione del cammino.

Non appena il concetto dei bisogni fondamentali entrò nel dialogo Nord-Sud tutta una serie di concetti erronei e di fraintendimenti vi

²¹ N. S. Jodha domandò alla gente di due villaggi del Rajasthan, in India, di definire i loro criteri di benessere. Poi comparò i risultati con i dati che aveva raccolto venti anni prima. Le 36 famiglie i cui redditi erano diminuiti significativamente in termini reali risultavano mediamente in condizioni migliori secondo i criteri che esse stesse avevano espresso. Sebbene il loro reddito reale *pro-capite* fosse più basso, altri miglioramenti avevano più che contribuito ad esso: migliori condizioni abitative, calzare scarpe regolarmente, minor dipendenza dal benefattore o dai proprietari terrieri, non doversi spostare alla ricerca di un lavoro. Cfr. N. S. JODHA, *Poverty Debate in India: a Minority View*, in "Economic and Political Weekly", special number, November 1988.

²² P. PANT, *Perspective of Development, India 1960-61 to 1975-76: Implications of Planning for a Minimum Level of Living*, in (eds.) T. N. SRINIVASAN, P. K. BARDHAN, *Poverty and Income Distribution in India*, Calcutta, Statistical Publishing Society, 1974. In un saggio che circolò nell'agosto del 1962 a cura della *Perspective Planning Division* della *Planning Commission*, parte del quale è ristampato nel libro citato, Pitambar Pant anticipò molti aspetti dell'approccio dei bisogni fondamentali. Ma, dato che egli credeva, come Pareto, nella similarità della distribuzione del reddito in tutte le società, i bisogni minimi dovevano essere soddisfatti dalla crescita economica generale. Egli postulava che questa crescita dovesse essere molto più elevata dell'obiettivo del piano quinquennale, che, a sua volta, era più alta della crescita reale. Inoltre, egli riteneva che il più povero 20 per cento non poteva essere raggiunto dalla crescita economica.

crebbe attorno²³. L'opposizione nei paesi in sviluppo crebbe, particolarmente all'uso del concetto da parte dei paesi che davano aiuti, e i bisogni fondamentali divennero solo un'espressione. Alcune delle obiezioni sollevate dai paesi in sviluppo erano giustificate, come il suo uso quale pretesto per ridurre l'aiuto allo sviluppo e per innalzare misure protezionistiche, o il suo uso per stornare l'attenzione dal bisogno di riformare il sistema internazionale; altre riflettevano interessi costituiti dei ricchi nei paesi poveri che resistono ai tentativi di ridurre il loro potere e la loro ricchezza. In maniera speculare, i paesi ricchi eressero sia obiezioni legittime che illegittime. Il risultato fu che il concetto si dissolse, sebbene abbia ancora aderenti in molti artefici di piani di sviluppo nei paesi in sviluppo e tra le organizzazioni volontarie private.

Allo stesso tempo, nuovi interessi furono incorporati nel dibattito sullo sviluppo: il ruolo delle donne (e dei bambini), l'ambiente fisico, la popolazione, gli insediamenti, i diritti umani, la libertà politica e il buon governo, la corruzione, lo sperpero dovuto alle spese militari e il "dividendo della pace", e il ruolo della cultura in tutto questo. I bisogni fondamentali apparvero troppo angustamente messi a fuoco, e dovettero caricarsi della zavorra dei fraintendimenti del passato. Era venuto il momento di un approccio più ampio al miglioramento della condizione umana che avrebbe riguardato tutti gli aspetti dello sviluppo umano, sia nei paesi industrializzati che in quelli in sviluppo.

Lo sviluppo umano

Lo sviluppo umano è definito come l'ampliamento dello spettro delle scelte delle persone nei Rapporti sullo sviluppo umano del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP). Tale definizione è un'estensione, allargamento ed approfondimento dell'approccio dei bisogni fondamentali oggi in qualche modo impopolare. Il pensiero sulla povertà si è evoluto dalla crescita economica, intesa come criterio di efficacia dello sviluppo, all'occupazione, alla distri-

²³ Per una discussione su di questi, cfr. P. STREETEN *et alii*, *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1981, cap. 8.

buzione del reddito, al settore informale e, attraverso i bisogni fondamentali, allo sviluppo umano.

Alcune interpretazioni dei bisogni fondamentali si sono caratterizzate in termini di combinazioni di beni o di soddisfazioni di specifici bisogni, e si è detto che lo sviluppo umano si allontana da ciò. Nel nostro libro *First Things First* (Streeten et alii) diciamo: “Primo, e più importante, il concetto di bisogni fondamentali ci rimanda al fatto che l’obiettivo dello sforzo per lo sviluppo è di fornire a tutti gli esseri umani le *opportunità* per una vita piena. Nei due decenni trascorsi, le persone interessate allo sviluppo si sono talvolta perse nelle complicazioni dei mezzi ... e hanno perso di vista il fine. Esse sono quasi giunte ad essere colpevoli, per mutuare un termine da Marx, di ‘feticismo della merce’”. L’“opportunità” è vicina, nel suo significato, alla “funzionalità” e alla “capacità” di Amartya Sen. Abbiamo tentato a fondo di distaccarci dagli oggetti indipendenti che alla gente accade di possedere²⁴ e di porre l’accento sul fine: una vita piena per le persone.

L’analisi di Amartya Sen è stata in termini di “capacità” e di “funzionalità” e nient’affatto in termini di soddisfazioni o felicità o merci²⁵. Sen va oltre l’analisi dei beni o delle loro caratteristiche (una camicia provvede al calore ed all’eleganza, e se a prova di pieghe risparmia la stiratura), cui danno valore i consumatori, ed analizza le caratteristiche dei consumatori; se essi sanno usare le merci. La stessa quantità di cibo ha un valore diverso secondo che il consumatore sia in buona salute o abbia parassiti nello stomaco (nel qual caso i bisogni fondamentali dei vermi piuttosto che quelli del consumatore vengono soddisfatti); secondo il ritmo del metabolismo, l’età, il sesso, la statura e il carico di lavoro del consumatore; secondo il clima, secondo (se si tratta di una donna) se ella sia incinta o allatti; secondo se il consumatore abbia acquisito attraverso l’istruzione la conoscenza del modo in cui preparare il cibo in modo nutritivo, e se-

²⁴ In S. ANAND, M. RAVALLION, *Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services*, in “The Journal of Economic Perspectives”, Vol. 7, no. 1/Winter 1993, si critica l’approccio dei bisogni fondamentali per essere questo ancora “fermamente rivolto al possesso di beni” (pp. 135-136).

²⁵ A. SEN, *Risorse, Valori e Sviluppo*, TO, Boringhieri, 1992 (1984); *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1985; (ed.) G. HAWTHORN, *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

condo se abbia bisogno di cibo per altri usi diversi dal suo proprio consumo, come nel caso di un ricevimento o di cerimonie.

Sen inoltre dimostra che lo sviluppo umano non può essere giudicato soltanto da stati-finali, e che la libertà di scegliere tra differenti opzioni è un'importante componente del benessere. Un dato insieme di beni ha un significato differente per una consumatrice secondo se ella abbia altre opzioni, quantunque non le eserciti, o se lo stesso insieme di beni sia il solo disponibile. C'è una differenza tra un indigente che sta morendo di fame, un monaco che digiuna e Gandhi che protesta digiunando, che non è riflessa nella bassa assunzione di calorie da parte di tutti e tre. Soltanto all'indigente che sta morendo di fame manca la capacità. Ma le capacità di cui parla Sen non possono essere osservate, mentre possono esserlo i risultati. Se il fallimento del risultato è volontario, è accettabile. Ma alcuni autori (come Frances Stewart)²⁶ hanno dimostrato che è meglio separare la libertà di scelta e guardare alla povertà in termini di risultati osservabili. In questo senso, tutti e tre sono in uno stato di privazione. Sen mette insieme risultato e libertà di scelta nel termine "capacità", che può o non può essere esercitata dalla singola persona.

La felicità, qual è vissuta dall'individuo non è ciò cui può tendere lo sviluppo umano o che lo costituisce principalmente. Non solo la felicità non può essere fornita dal governo²⁷; le persone possono essere miserevolmente povere e tuttavia essere contente. Anita Brookner in una delle sue novelle racconta di una donna che era così modesta da neanche pensare di essere infelice²⁸. E Susan Minot nella sua novella *Folly* scrive "non solo non pensava di fare certe scelte da sè, ella era completamente inconsapevole di avere il desiderio di farlo". Le donne indiane dichiarano molto meno degli uomini indiani di essere malate²⁹.

²⁶ F. STEWART, *Strategies to Fight Poverty*, edizione rivista, Oxford, mimeo, 1993.

²⁷ Keynes propose un brindisi alla Royal Economic Society: "all'economia e agli economisti, che sono i garanti, non della civilizzazione, bensì della possibilità della civilizzazione".

²⁸ A. BROOKER, *Latecomers*, New York, Pantheon Books, 1989.

²⁹ Nel film di Edith Wharton *The Age of Innocence*, Newland Archer, constatando l'inutilità di rendere la moglie sua anima gemella, dice: "Non vale a niente liberare qualcuno che non capisce di non essere libera". Non tutti concorderebbero. Contro l'auto-percezione della gente di essere al di sopra della situazione reale, N. S. Jodha nel suo *Poverty Debate in ...*, op. cit., ha trovato che persone il cui reddito era diminuito, si sentivano di stare meglio

Lo sviluppo umano va al di là dei bisogni fondamentali perché concerne tutti gli esseri umani, non soltanto i poveri, non soltanto i paesi poveri, non soltanto i bisogni fondamentali. Lo sviluppo umano si applica alle persone dei paesi avanzati, industrializzati, come anche a quelle dei paesi a medio e basso reddito.

Gli indicatori per i paesi avanzati sono, senza dubbio, differenti, sebbene, ahimè, la povertà si sia globalizzata. Allo scontento di John Kenneth Galbraith per l'abbondanza privata in mezzo al pubblico squallore si aggiunge in molti paesi avanzati quella dell'abbondanza privata in mezzo allo squallore privato. Una passeggiata per le strade di New York o Londra fornisce prove in abbondanza. Ma una volta che si raggiunga il 100 per cento del saper leggere e scrivere e si raggiunga un'aspettativa media di vita di 80 anni, non c'è molto per distinguere un paese avanzato da un altro. Gli anni di presenza a scuola sono stati inclusi nell'indicatore dell'istruzione dei Rapporti sullo sviluppo umano come una caratteristica che crea differenza tra, p. es., Gran Bretagna e Stati Uniti.

Sudhir Anand e Amartya Sen hanno suggerito la suddivisione di tutti i paesi in tre gruppi: a basso, medio ed alto livello di sviluppo umano³⁰. Per paesi con un basso valore dello sviluppo umano l'indicatore di base di sviluppo umano (HDI) può essere adoperato per classificare la loro prestazione. Per paesi con un valore medio dello sviluppo umano Anand e Sen aggiungono un indicatore supplementare a ciascuna delle tre variabili di base, l'aspettativa di vita, il saper leggere e scrivere ed il logaritmo del Prodotto Interno Lordo (PIL) *pro-capite*. Nella categoria della longevità includono la mortalità infantile e dei bambini (sotto i cinque anni); nella categoria dell'istruzione inseriscono l'iscrizione alle scuole secondarie; e nella categoria del reddito aggiungono l'incidenza della povertà secondo il reddito nel paese.

Per paesi con un alto livello di sviluppo umano essi aggiungono un ulteriore indicatore supplementare agli altri due già esistenti in ogni categoria del gruppo medio. Alla categoria della sopravvivenza

secondo i criteri dell'indipendenza, specialmente dai padroni, della mobilità, della sicurezza, del rispetto per se stessi.

³⁰ Cfr. S. ANAND, A. SEN, *Technical Note 2. Human Development Index: a Survey of Recent Reviews*, in *Human Development Report, 1993*, New York, UNDP, 1993, pp. 104-114.

(la longevità) aggiungono il tasso di mortalità materna; alla categoria dell'istruzione aggiungono le iscrizioni al terzo livello; e alla categoria del reddito aggiungono il reddito nazionale medio corretto col coefficiente di Gini, ovvero il prodotto nazionale lordo *pro-capite* moltiplicato per (1-G). La tabella che segue illustra le nuove aggiunte.

Indicatori di sviluppo umano e livello di sviluppo umano

<i>Livello di sviluppo umano</i>	Basso	Medio	Alto
<i>Indicatori di sviluppo umano</i>	-Aspettativa di vita	-Aspettative di vita -Mortalità sotto i 5 anni	-Aspettative di vita -Mortalità sotto i 5 anni -Mortalità materna
	-Alfabetizzazione di adulti	-Alfabetizzazione di adulti -Iscrizione scuole di secondo livello	-Alfabetizzazione di adulti -Iscrizione scuole di secondo livello -Iscrizione scuole di terzo livello
	-Log. del PNL <i>pro-capite</i> fino al livello di povertà int.	-Log. del PNL <i>pro-capite</i> fino al livello di povertà int. -Incidenza della povertà	-Log. del PNL <i>pro-capite</i> fino al livello di povertà int. -Incidenza della povertà -Reddito Nazionale medio corretto col coeff. di Gini

Indicatori aggiuntivi di insufficienze nello sviluppo umano dovrebbero essere cercati altrove nei paesi ad alto sviluppo umano: il fenomeno dei senza casa, la dipendenza da droga, i saggi percentuali di criminalità. I saggi di divorzio e di suicidio sono più controversi. Siamo arrivati ad accettare il divorzio come una situazione normale di vita, sebbene si possa discutere se dovrebbe essere associato al cancro e all'AIDS come una maledizione del nostro tempo oppure esaltato insieme all'aspirina e all'anestetico come una benvenuta liberazione dalle passate miserie. Il divorzio ed il suicidio possono es-

sere visti come indicatori di maggiori opzioni e dunque conquiste positive, particolarmente i suicidi di pazienti vecchi malati irrimediabilmente. D'altra parte, possono essere visti come segni di una rottura del tessuto sociale di una società, una incapacità di mantenere ciò che alcuni considerano come i valori sociali della famiglia e della santità della vita. Riguardo al divorzio c'è anche il problema dell'impatto sulle scelte ed il benessere dei bambini, se ve ne sono.

Un modo stenografico di descrivere lo sviluppo umano è una variante della definizione del governo data da Abraham Lincoln. È lo sviluppo del popolo, per il popolo, da parte del popolo. Del popolo implica adeguata generazione di reddito attraverso posti di lavoro e la generazione di redditi di base da lavoro; per il popolo implica servizi sociali per quelli che hanno bisogno di aiuto e la generazione di redditi secondari e di trasferimento; e da parte del popolo significa partecipazione. Può essere anche interpretato come l'insieme delle dimensioni economica, sociale e politica dello sviluppo. Si vedrà che la struttura è la stessa dei Bisogni Fondamentali, la più sintetica definizione dei quali era: redditi + servizi pubblici + partecipazione.

Il passaggio dal reddito al benessere o utilità, a insiemi prescelti di beni e servizi, alle caratteristiche di questi beni e servizi, ai bisogni che essi soddisfano, ed infine all'ampliamento delle scelte (con l'anticipazione di Arthur Lewis), ha arricchito la nostra comprensione. L'allargamento delle scelte di una sezione della comunità non dovrebbe avvenire a spese delle legittime scelte di un'altra. Ciò presenta due importanti implicazioni: la prima rispetto all'eguaglianza, così che l'allargamento relativo ad una persona non impedisca quello di altri; e, la seconda rispetto al tempo, così che le nostre scelte presenti non intacchino le scelte delle future generazioni, o ciò che ha cominciato a chiamarsi sostenibilità, su cui ci soffermeremo nella sezione finale. Questo interesse per il futuro dovrebbe riguardare non solo l'ambiente fisico –esaurimento di materie prime senza sostituzione tecnica ed inquinamento– ma anche i valori culturali, l'elasticità agli *shocks* esterni, il debito, e la sostenibilità politica. Una sezione separata, alla fine, è dedicata alla discussione di questi problemi.

Una strategia dello sviluppo umano sottolinea l'importanza delle istituzioni nel migliorare la condizione umana. Tra queste ci sono, primo, il governo, centrale e locale (1) per fare operare efficiente-

mente i mercati, (2) per intervenire dove essi falliscono, (3) per correggere una cattiva distribuzione dove i mercati operano con successo a spese dei bisogni umani. Secondo, c'è il mercato, terzo, la società civile e, quarto, le istituzioni globali. La società civile rimanda ai processi politici democratici, alle organizzazioni non governative, alle organizzazioni di base, alle associazioni religiose e politiche, ai gruppi d'azione, ai mezzi di informazione, e al pubblico in generale. È nell'interazione tra lo stato e la società civile che devono essere cercate le condizioni della buona vita. Le istituzioni globali sono necessarie per frenare le tendenze occasionalmente distruttive e autodistruttive dello stato e per affermare i valori condivisi da tutta l'umanità. Esse, a loro volta, sono tenute sotto controllo da organizzazioni volontarie private, internazionali o globali.

L'indice di sviluppo umano

Nei Rapporti sullo sviluppo umano dell'UNDP (1990, 1991, 1992, 1993 e 1994) il punto che ha attirato l'attenzione dei mezzi di comunicazione e del pubblico ed ha causato la maggior parte delle controversie è forse il più debole analiticamente: è l'indice di sviluppo umano (HDI). È chiaro che il concetto di sviluppo umano è molto più ampio e più ricco di ciò che può essere incluso in un qualsiasi indice o gruppo di indicatori. Questo è vero di altri indicatori, come per es. quelli della temperatura. Ma, si potrebbe chiedere, perché cercare di cogliere un vettore in un singolo numero? Perché non presentare molti singoli indicatori separatamente?

Comunque, tali indici singoli sono utili nel focalizzare l'attenzione e semplificare il problema. Essi presentano un considerevole richiamo politico. Esercitano un più forte impatto sulla mente, attirano di più la pubblica attenzione, rispetto ad una lunga lista di molti indicatori, accompagnati da una discussione qualitativa. Essi captano l'attenzione. La motivazione più forte in loro favore è che essi mostrano le inadeguatezze di altri indici, come il PNL, e così contribuiscono ad una ginnastica intellettuale che ci aiuta ad evitare i crampi analitici. Essi possono servire come esercizi mentali. Essi riorientano la nostra attenzione da un gruppo di voci ad altri, nel caso dello HDI verso i settori sociali: alimentazione, istruzione e salute. Ma si

dovrebbe sempre ricordare, e vale la pena ripetere, che lo sviluppo umano è un concetto molto più ricco di ciò che può essere colto in qualsiasi indice, sia esso il PNL o lo HDI.

L'indice dello sviluppo umano (HDI) comprende (1) il logaritmo del PNL pro-capite, calcolato al potere d'acquisto reale, non ai tassi di cambio, fino alla linea di povertà internazionale; (nei Rapporti successivi a quello del 1990 questo è stato modificato in diversi modi); (2) saggi di alfabetismo (e, dal Rapporto del 1991, significano anni di frequenza scolastica); e (3) aspettativa di vita alla nascita. Queste voci disparate sono ridotte ad un unico denominatore calcolando la distanza tra chi fa meglio e chi fa peggio e, così, ottenendo una graduatoria di paesi. Dei critici hanno detto che sono arbitrari non solo i pesi delle tre componenti, ma anche ciò che viene escluso e ciò che viene incluso.

Come abbiamo visto, uno dei grandi inconvenienti del reddito medio *pro-capite* è che esso è una media che può celare grandi ineguaglianze. Ma, si può obiettare, le componenti dell'HDI, vale a dire l'aspettativa di vita e l'alfabetismo, sono anch'esse medie. Esse possono nascondere enormi divari tra uomini e donne, ragazzi e ragazze, ricchi e poveri, residenti in città e residenti in campagna, differenti gruppi etnici o religiosi. L'HDI infatti è stato opportunamente disaggregato per sesso, regione e gruppo etnico per alcuni paesi, per cui sono disponibili i dati. L'HDI è stato anche adattato alle disparità di sesso: il che avviene nel modo che segue. Dapprima, la graduatoria dell'HDI è adattata esprimendo i valori femminili di ogni componente dell'indice in percentuale dell'indice maschile. Queste percentuali sono calcolate separatamente per il reddito, il livello d'istruzione raggiunto e l'aspettativa di vita e, dopo, se ne fa la media. L'HDI generale del paese è allora moltiplicato per questo fattore al fine di ottenere un valore di HDI adattato alla differenza di sesso. (Il Rapporto sullo sviluppo umano lo chiama indice di sviluppo relativo al sesso, ovvero GDI). Questo procedimento modifica in modo considerevole la graduatoria dei paesi. Il Giappone cala dal terzo al diciannovesimo posto, il Canada dal primo al nono, la Svizzera dal secondo al diciassettesimo, e Hong Kong dal ventiduesimo al trentesimo. D'altro canto, la Svezia va su dal quarto al primo, la Danimarca dal quindicesimo al quarto, la Finlandia dal sedicesimo al terzo, e la Nuova Zelanda dal diciottesimo all'ottavo posto.

Un problema relativo al GDI è che si deve decidere se conviene di più l'eguaglianza tra i sessi o un più grande, benché ineguale, risultato. Prendiamo due paesi, A e B. Nel paese A l'alfabetismo maschile è l'80 per cento e quello femminile il 70 per cento. Nel paese B l'alfabetismo maschile e quello femminile sono al 50 per cento. Il posto in graduatoria di questi due paesi dipenderà da quanto valutiamo l'eguaglianza per sé di contro a risultati più elevati, ma ineguali, di entrambi i gruppi.

Il Rapporto sullo sviluppo umano del 1995 propone anche una misura di partecipazione al potere secondo il sesso (GEM: Gender Empowerment Measure). Essa contiene tre variabili che riflettono la partecipazione economica, politica e alle attività direttive di donne e uomini: la quota di reddito nazionale, la quota di posti di lavoro nelle professioni libere e nelle posizioni dirigenziali, e la quota dei seggi parlamentari e dei ministeri governativi. Le percentuali portano le tre dimensioni ad un comune denominatore. L'indice dà una rappresentazione della partecipazione delle donne alle attività pubblicamente "considerate".

È anche possibile disaggregare secondo altre categorie. Possono essere fatte, e sono state fatte, disaggregazioni per gruppi di reddito, per residenza (urbana, rurale), per gruppi etnici, per regione e per continente. Dove i dati erano disponibili, l'HDI è stato adattato alla distribuzione di reddito sia usando il coefficiente di Gini sia la quota spettante al più basso e al più alto 20 per cento della popolazione sul reddito totale. Il Rapporto sullo sviluppo umano del 1993 ha disaggregato l'HDI per un piccolo gruppo di paesi secondo gruppi etnici e regioni. Uno dei risultati è stato che ha predetto i guai del Messico nello stato meridionale del Chiapas.

Ci sono comunque parecchie ragioni perché persino indicatori umani non disaggregati e non adattati alle disparità per sesso siano meno svianti del reddito *pro-capite*.

Primo, la distribuzione dell'alfabetismo e dell'aspettativa di vita è molto meno obliqua di quella del reddito. C'è un massimo del 100 per cento per l'alfabetismo. Nonostante tutti gli avanzamenti della moderna medicina, il massimo di estensione della vita non è stato allungato. Secondo i dati, le donne più vecchie del mondo non vanno oltre 120 anni. Per il reddito, d'altro canto, solo il cielo fa da limite. Pochissimi percettori di altissimi redditi possono far alzare la media

in modo significativo. (La mediana o la moda eliminerebbero alcune delle distorsioni, ma non sono normalmente disponibili).

Secondo, perciò la media degli indicatori umani ci dice qualcosa sulla distribuzione. Non ci possono essere alte medie con troppe persone senza lavoro. Poiché i non-poveri hanno accesso ai pubblici servizi prima dei poveri, riduzioni nella mortalità infantile, etc. sono indicatori dei miglioramenti avutisi per i poveri.

Come S. Anand e Amartya Sen hanno mostrato, per l'aspettativa di vita la media può veramente essere migliore di un dato corretto della distribuzione ineguale a causa del fatto che un'aspettativa di vita eguale per uomini e donne può indicare una sistematica propensione anti-femminile nella distribuzione dell'assistenza sanitaria, del cibo, dell'istruzione e di altri elementi della vita. Una correzione della distribuzione dell'aspettativa di vita può allora essere *ineguaglianza* nel suo impatto sull'eguaglianza di trattamento. Dato che è più facile allungare l'aspettativa di vita femminile che quella maschile se partiamo dallo *stesso* livello di aspettativa di vita, concentrarsi sull'aspettativa di vita *media* potrebbe in questo caso essere più equo che non l'uso dell'aspettativa di vita corretta della distribuzione³¹.

Terzo, qualsiasi movimento verso l'alto in un indicatore umano può essere visto come un miglioramento. Alcuni potrebbero fare obiezioni se *soltanto* l'alfabetismo dei ragazzi o l'aspettativa di vita degli uomini venissero accresciuti per un certo periodo; ma, a meno che non potesse dimostrarsi che tali incrementi peggiorano il destino delle ragazze e delle donne, p. es., attraverso un aumento della possibilità e del desiderio di opprimerle o di discriminarle, obiettare farebbe pensare ad atteggiamenti di invidia e di animale alla mangiatoia. (I vantaggi sociali ed economici derivanti dall'istruire le ragazze sono, tuttavia, probabilmente più grandi che quelli dell'istruire i ragazzi. Ragazze istruite diventano madri che riducono l'abbandono scolastico dei figli, i cui bambini, inclusi ovviamente i maschi, sono meglio nutriti, istruiti e più in salute, e si trasformano in una forza lavoro più produttiva e desiderano famiglie più piccole).

Ci sono prove che la discriminazione contro le donne è più grande quando il loro livello d'istruzione è più basso. In questo caso, un e-

³¹ S. ANAND, A. SEN, *Technical Note ...*, *op. cit.*

guale miglioramento nell'istruzione di ognuno riduce l'atteggiamento anti-femminile.

Si può anche dire che estendere di cinque anni l'aspettativa di vita di un novantenne è meno importante che farlo per un trentenne, ovvero estenderla di un anno per cinque bambini. Ci possono essere rendimenti decrescenti nell'allungamento della vita come mezzo per godere di, o fare, altre cose. Ma l'aspettativa di vita è una media per un gruppo di persone, non qualcosa che si possiede, come il reddito. La sua distribuzione dunque prende la forma dell'essere membro di un gruppo³².

Quarto, mentre i redditi elevati di alcuni possono causare privazione relativa in altri, questo non è vero per gli indicatori umani. Qualsiasi miglioramento nella salute e nell'istruzione di qualcuno beneficia l'intera comunità.

Quinto, i divari di reddito internazionali, relativi o assoluti, possono essere inevitabilmente in crescita, ma prefissarsi di ridurre i divari internazionali in indicatori umani è sia ragionevole che fattibile. Infatti, occuparsi dello sviluppo in termini umani presenta un quadro più sereno che in termini di reddito. Dal 1960 l'aspettativa media di vita è cresciuta di 16 anni, l'alfabetismo adulto del 40 per cento, i livelli nutritivi del 40 per cento, e i tassi di mortalità infantile si sono dimezzati. Il divario internazionale, diversamente da quello del reddito *pro-capite*, si è chiuso. Mentre il reddito medio *pro-capite* nel Sud è il 6 per cento di quello del Nord, l'aspettativa di vita è l'80 per cento e l'alimentazione l'85 per cento.

Sesto, gli indicatori umani mostrano i guai dell'ipersviluppo o, meglio, del cattivo sviluppo, come quelli del sottosviluppo. Malattie dell'opulenza possono uccidere, proprio come le malattie della povertà. Il reddito, d'altro canto, non mostra gli aspetti distruttivi della ricchezza.

Settimo, indicatori che misurano l'impatto piuttosto che gli *inputs* aiutano a distinguere tra beni ed anti-mali (necessità spiacevoli) che, sebbene richiedano sforzo e produzione, non aggiungono niente di netto al benessere umano. Ne sono esempi esigenze non necessarie di cibo causate da maternità non volute e dall'alimentare bambini che

³² S. ANAND, A. SEN, *Human Development Index: Methodology and Measurement*, in "UNDP Occasional Papers", no. 12/1994.

muoiono; o derivanti da lunghi percorsi necessari per mettere insieme acqua e combustibili; o procurate da eccesso di lavoro o da sforzi per viaggiare tra pezzi di terreno distanti ovvero dalla ricerca di lavoro o, per gli abitanti delle città, da costi elevati delle abitazioni e del trasporto. Per i paesi avanzati tali costi, come quelli in cui si incorre nel trattare le vittime degli incidenti stradali o nel pulire le aree inquinate da fughe di petrolio, sono parti del reddito nazionale netto, ma non appaiono come benefici negli indicatori umani.

Ottavo, e più importante, c'è, come già detto, considerevole richiamo politico in un indicatore semplice che identifica importanti obiettivi e li mette sulla bilancia con altri indicatori. Attira l'attenzione dei politici verso i settori sociali e la necessità di un'azione pubblica.

Perché sviluppo umano?

Il grande filosofo Emanuele Kant ha scritto in *Principi fondamentali della metafisica della morale*: "Nel trattare l'umanità, nei tuoi riguardi o in quelli di qualsiasi altro, agisci in ogni caso come verso un fine, mai come verso un mezzo soltanto".

Questa non è una linea di condotta molto chiara. Indubbiamente trattiamo gli altri come mezzi, e lo facciamo ad ogni momento. Come altrimenti riusciremmo a spedire la posta, cucinare il cibo, riparare le auto, pubblicare gli articoli? La divisione del lavoro nel suo complesso è basata sull'uso di altri esseri umani come mezzi. Ma Kant diceva "mai come mezzi soltanto". Questo può essere visto come un requisito troppo ridotto. Se di tanto in tanto annuiamo o sorridiamo verso la nostra schiava altrimenti spietatamente sfruttata, questo soddisfa la condizione di trattarla non come mezzo soltanto? Tuttavia, malgrado l'imprecisione, sappiamo a cosa si riferiva Kant. Potrebbe servire come motto per quelli che si occupano di sviluppo umano.

Lo sviluppo umano pone nuovamente le persone al centro dell'attenzione, dopo decenni in cui un labirinto di concetti tecnici ha oscurato questa visione fondamentale. Non è per sostenere che l'analisi tecnica deve essere abbandonata. Lungi da ciò. Ma non dovremmo mai perdere di vista il fine ultimo dell'esercizio, di trattare uomini e

donne come fini, di migliorare la condizione umana, di allargare le scelte della gente.

Gli esseri umani sono sia fini in se stessi che mezzi di produzione. Ci sono sei ragioni del perché dovremmo promuovere lo sviluppo umano e, la sua prima condizione, l'eliminazione della povertà.

Prima di tutto, e soprattutto, è un fine in se stesso, che non ha bisogno di ulteriore giustificazione.

Secondo, è un mezzo per una maggiore produttività. Una forza lavoro ben nutrita, in salute, istruita, addestrata, svelta è il requisito produttivo più importante. Ciò è stato ampiamente riconosciuto, sebbene sia strano che le Honda, la birra e la televisione siano spesso accettate senza dubbi come beni di consumo finale, mentre l'alimentazione, l'istruzione ed i servizi sanitari devono giustificarsi sulla base della loro produttività.

Terzo, esso riduce il saggio di riproduzione, abbassando la dimensione desiderata delle famiglie. Questo è generalmente considerato come desiderabile. È paradossale che una politica che riduce la mortalità infantile e fa crescere gli *standards* della salute generalmente debba condurre a più bassa crescita della popolazione. Si potrebbe pensare che più sopravvissuti significhino più bocche da sfamare. Ma abbiamo prove che mostrano che i poveri tentano di iperassicurarsi contro la mortalità infantile, e la riduzione delle morti infantili porta a una più bassa dimensione desiderata della famiglia. È vero che c'è un ritardo temporale di circa due decenni tra mortalità infantile che cala e più bassi tassi di fertilità. Ma altre componenti della strategia dello sviluppo umano, come una migliore e più prolungata istruzione delle ragazze, danno ben presto un compenso in termini di famiglie più piccole.

Partha Dasgupta³³ cita May e Heer³⁴ che calcolarono che in India i genitori, al fine di avere il 95% di probabilità di ritrovarsi con un figlio sopravvissuto quando raggiungono l'età di 60 anni, devono avere in media 6,3 figli, che è circa il tasso di fertilità indiano degli anni cinquanta. Dare un'istruzione alle ragazze significherebbe che la

³³ P. DASGUPTA, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

³⁴ D. A. MAY, D. M. HEER, *Son Survivorship Motivation and Family Size in India: A Computer Simulation*, in "Population Studies", no. 22/1968.

stessa assicurazione per la vecchiaia potrebbe ottenersi con una figlia che sopravvive, quando si dimezzasse il saggio di fertilità.

Quarto, lo sviluppo umano è a favore dell'ambiente fisico. I poveri sono sia una causa (sebbene non così grandemente come lo sono i ricchi) che la principale vittima del degrado ambientale. Deforestazione, desertificazione ed erosione del suolo si riducono con la riduzione della povertà. L'impatto della crescita della popolazione e della densità demografica sull'ambiente è più controverso. L'opinione convenzionale è che sia di danno. La motivazione è che la crescita della popolazione aumenta la domanda di terra per usi diversi dalle coltivazioni. Meno alberi hanno un impatto negativo sull'ambiente. L'iper-coltivazione, l'eccessivo pascolo dei bovini, la deforestazione conducono alla desertificazione. Per di più, cattive pratiche di coltivazione spogliano di vegetazione il suolo e lo privano delle sostanze nutritive, esponendolo all'erosione dovuta all'azione del sole e del vento.

Tuttavia, recenti ricerche hanno mostrato che una crescita rapida della popolazione e un'alta densità demografica (particolarmente se abbinata con sicuri diritti sulla terra) possono essere favorevoli alle opere di terrazzamento, alla conservazione del suolo e delle foreste. Più popolazione in Guinea ha voluto dire più, e non meno, alberi. In Nepal l'aumento di erosione è stato il risultato di uno spopolamento; i terrazzamenti non potevano essere tenuti in ordine per mancanza di persone. Nel Distretto di Kakagema, in Kenya, la densità arborea varia secondo la densità della popolazione. Uno studio del Distretto di Machakos, in Kenya, ha rilevato una crescita di cinque volte della popolazione associata a un cambiamento da un'agricoltura altamente degradante (per il suolo) ad una molto più sostenibile³⁵.

Quinto, la povertà in diminuzione contribuisce ad una società civile sana, alla democrazia, a una più alta stabilità sociale. La Cina ha

³⁵ Devo queste informazioni a R. CHAMBERS, *Summary of Points made to the Workshop on Ecoregional Approaches to International Research for Sustainable Agriculture*, Puerto Rico, May 29th, 1993, mimeo. Il suo studio contiene anche un elenco di fonti su questo argomento. I *Findings* della Banca Mondiale per le regioni dell'Africa (1995) confermano che nel distretto di Machakos, in Kenya, che è abitato soprattutto dal popolo Akamba, una popolazione in crescita è stata un bene per l'ambiente. Queste scoperte confermano l'ipotesi di Ester Boserup secondo cui incrementi nella densità demografica inducono un cambiamento tecnologico favorevole. Vi è, chiaramente, un massimo oltre il quale i fattori sfavorevoli si fanno sentire.

sperimentato una rapida riduzione della povertà, pur mantenendo un'autocrazia, ma la richiesta di libertà non può essere soppressa a lungo.

Sesto, ha un richiamo politico, poiché può ridurre le agitazioni civili ed aumentare la stabilità politica, sebbene ciò dipenda dalla relazione tra aspirazioni e miglioramenti materiali. Se le aspirazioni si spingono troppo in avanti rispetto ai miglioramenti, ciò può portare ad instabilità politica.

Umanitari di fronte a sostenitori dello sviluppo delle risorse umane

Osservando le prime due ragioni, chiamerò quelli che sottolineano i mezzi o l'aspetto della produttività, con un forte richiamo al reddito ed alla produzione, i sostenitori dello sviluppo delle risorse umane (una cui forma estrema sono i capitalisti umani, che adottano l'approccio del capitale umano), e chiamerò invece quelli che sottolineano l'aspetto del fine gli umanitari. Ad un primo sguardo, sembra esserci unità d'interessi tra i sostenitori dello sviluppo delle risorse umane e gli umanitari. Sebbene le loro motivazioni siano differenti, entrambi hanno a cuore la stessa causa e dovrebbero incontrarsi quando, per es., si tratta di promuovere l'istruzione. I mezzi sono mezzi rispetto a dei fini, che, si presume, sono gli stessi fini per entrambi gli schieramenti. Questa armonia degli interessi è rinforzata dalla diffusa nozione che "tutte le cose buone vanno insieme"³⁶.

In verità, si può pensare che le due posizioni si sostengano l'un l'altra in una spirale virtuosa: l'azione pubblica e privata a sostegno della salute e dell'istruzione, per es., accrescendo la produttività e la capacità innovativa, aumenta la produzione e genera maggiori risorse per ottenere fini desiderati, inclusi maggior risparmio e investimento. Una volta raggiunti questi, si rende possibile una crescita economica accelerata. Una maggiore crescita economica, a sua volta, fornisce le risorse per miglioramenti nello sviluppo umano accrescendo i redditi delle famiglie e l'offerta di vari tipi di beni pubblici.

³⁶ Riguardo ad una migliore alimentazione tra i membri più poveri della società, Jere R. Behrman si esprime così: "Che interessi della produttività e dell'eguaglianza siano in armonia è una cosa importante in più" (cfr. J. R. BEHRMAN, *The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries*, in "World Development", vol. 21, n. 11/November, 1995).

E così via, in una spirale virtuosa. La relazione, in un qualsiasi momento, tra *inputs* dello sviluppo umano e risultati nello sviluppo umano è stata chiamata la funzione di meta-produzione.

Questa unità di interessi esisterebbe se vi fossero stretti legami tra la produzione economica (misurata dal reddito *pro-capite*) e lo sviluppo umano (espresso da indicatori umani quali l'aspettativa di vita o l'alfabetismo o da risultati come l'auto-rispetto, non facilmente misurabile). Ma questi due gruppi di indicatori non sono correlati in maniera molto stretta. Lo Sri Lanka, con un reddito *pro-capite* di \$ 500 gode di un'aspettativa di vita di 71 anni, mentre l'Oman, con un reddito di \$ 6.700 ha un'aspettativa di vita di solo 66 anni. Il reddito del Sud Africa è di \$ 2.010 ma la sua aspettativa di vita è soltanto di 55 anni. L'alfabetismo adulto è più basso in Arabia che nello Sri Lanka, nonostante un reddito *pro-capite* quindici volte più alto. Il tasso di mortalità infantile della Giamaica è un quarto di quello del Brasile, mentre il suo reddito è soltanto la metà. L'aspettativa di vita in Costa Rica è di 75 anni ad un reddito di \$ 1.600. Un bambino nato ad Harlem nella città di New York ha un'aspettativa di vita più bassa di uno nato nel Bangladesh; uno nato nel Distretto di Columbia, la capitale di uno degli stati più ricchi del mondo, più bassa di uno nato nello Sri Lanka. Ci sono molte analoghe discrepanze, anche se la correlazione tra indicatori economici e umani è molto alta per quasi tutti i 200 paesi.

Una parte di queste differenze sono dovute, ovviamente, a differenti distribuzioni del reddito. Un alto reddito medio *pro-capite* può celare grandi ineguaglianze. Ma ci sono anche altre ragioni. Il contenuto dei servizi sociali e l'accesso ad essi varia, particolarmente nei paesi poveri, e sono anche importanti le differenti quote destinate all'istruzione di base, a servizi sanitari preventivi primari, al miglioramento dell'alimentazione e alla pianificazione familiare.

Né, sulle politiche, esiste accordo tra sostenitori dello sviluppo delle risorse umane e umanitari. I mezzi hanno un modo tale di acquisire le caratteristiche di fini che non è accettato da coloro che hanno sostenuto i fini iniziali³⁷. I seguenti sette punti di differenza non si

³⁷ Alcune delle differenze sono dovute al fatto che un gruppo attribuisce valori di fine a ciò che per l'altro gruppo sono puri mezzi, e dunque vale la pena sacrificarsi per alcuni degli altri fini. Gli umanitari possono attribuire tale valore alla partecipazione.

basano su un'unità logica ma sono comparabili all'unità dei tratti psicologici di una personalità.

Primo, gli umanitari si interessano anche dei non produttivi, delle anitre zoppe, dei non occupabili: i vecchi, gli infermi, i disabili, gli svantaggiati fisici, gli ammalati cronici. Come hanno fatto notare Sudhir Anand e Amartya Sen³⁸, queste persone soffrono di un doppio svantaggio: esse affrontano maggiori difficoltà nel guadagnare un reddito, e nel trasformare il reddito in benessere, perché abbisognano, p. es., di sedie a rotelle.

Può esserci un vantaggio, per la comunità, nell'aver cura di loro, se non sulla base di una più alta produttività, almeno per una più bassa riproduttività. Se i genitori sanno che la comunità si interesserà di loro se divengono disabili o infermi, un'importante causa del desiderio di avere famiglie grandi, e particolarmente molti figli, viene meno. Questo ridurrà anche la discriminazione contro le donne; ma questi benefici sono incidentali.

Secondo, la capacità di convertire i mezzi in fini, le risorse in attività che valgono o che soddisfano, varia ampiamente tra le diverse persone. Come abbiamo visto, persino un bene di base come il cibo soddisfa le esigenze dell'alimentazione in modo differente secondo le diverse circostanze.

Terzo, l'approccio della risorsa o dei mezzi si presta a trattare gli individui come "obiettivi" passivi, mentre l'approccio che li vede come fini li concepisce come agenti attivi, che partecipano. Aderenti dell'ultimo approccio sarebbero più riluttanti a parlare di "gruppi obiettivo" per le politiche, e si appellerebbero di più a una piena, attiva partecipazione della gente.

Quarto, il contenuto del loro *curriculum* educativo (e del programma sanitario) è differente. Uno punterà all'istruzione generale ed all'apprendimento nel suo interesse, e per comprendere il mondo, mentre l'altro sarà più professionale, puntando all'addestramento (incluso l'addestramento per la flessibilità) piuttosto che all'istruzione.

Quinto, l'enfasi dell'approccio della risorsa sarà sulla quantità e sui saggi di rendimento delle spese finanziarie per la salute e l'istruzione, mentre l'altro approccio sottolineerà gli aspetti qualitativi dell'istruzione.

³⁸ A. SUDHIR, A. SEN, *Human Development Index ...*, op. cit.

Sesto, le loro opinioni sul ruolo delle donne differiranno, uno rimarcando gli aspetti dell'eguaglianza e della giustizia sociale, l'altro gli aspetti dell'efficienza o della produttività dovuti alla rimozione della discriminazione contro le donne. Il primo difenderà l'accesso al mercato del lavoro, il secondo sottolineerà le funzioni dell'allevamento: l'allattamento al seno, la preparazione dei pasti, la cura della famiglia. Martha Nussbaum cita una storia presa da Plutarco. Tre donne spartane stavano per essere vendute come schiave. I loro padroni chiesero loro cosa avevano imparato a fare. La prima rispose: "come accudire una casa". La seconda disse: "come essere leale". La terza disse: "come essere libera". Le risposte fanno sorgere la domanda se c'è una sfera separata delle donne o se libertà e autonomia sono da perseguire. Comunque, tutte e tre sono schiave. E la terza, dice Plutarco, si suicida³⁹.

Coloro che sostengono la libertà delle donne e l'abolizione della discriminazione sulla base dell'efficienza e della produttività accoglieranno bene anche i benefici per gli uomini, poiché sono impegnati in un gioco a somma positiva. D'altro canto, quelli che si interessano dei diritti delle donne come fine, come nel caso dell'eguaglianza e della giustizia sociale, appoggeranno politiche che riducono i benefici per gli uomini e implicano sacrifici da parte loro. L'appoggio degli uomini, o almeno degli uomini egoisti, per le politiche tenderà ad essere differente secondo l'aspetto che è sottolineato.

Settimo, le loro priorità settoriali saranno differenti, con la fornitura di alloggi meno legata alla produzione crescente⁴⁰, l'istruzione di più⁴¹, con l'alimentazione e la salute da qualche parte in mezzo.

Ottavo, anche l'uditorio a cui si rivolgono per avere supporto politico e morale è diverso. I sostenitori dello sviluppo delle risorse u-

³⁹ M. NUSSBAUM, *Women's Lot*, in "The New York Review of Books", 33 (1), 30 gennaio 1986.

⁴⁰ L'Unione Sovietica, tuttavia, tenne la fornitura di alloggi scarsa ed usò la loro allocazione per attrarre lavoratori verso aree dove ce n'era la necessità per il piano.

⁴¹ L'importanza dell'istruzione di base per la crescita economica è stata largamente sottolineata. Tuttavia, lo stato tribale del Manipur in India ha una aspettativa di vita media che è più alta di quella del Kerala, che a sua volta ha un tasso dello stesso livello di quello dei paesi avanzati, ad un livello molto basso di reddito *pro-capite*. Il tasso di alfabetismo di Manipur, tuttavia, è molto basso. La risposta può stare nel fatto che Manipur è un matriarcato. Questo fa emergere l'importanza del ruolo delle donne, a parte l'istruzione.

mane si rivolgono agli economisti ortodossi, ai banchieri⁴², includendo la Banca Mondiale⁴³, ai tecnocrati; gli umanitari alle chiese, alle organizzazioni non governative, ai gruppi di azione, agli idealisti ed ai filosofi morali; i primi alle teste quadrate, gli ultimi ai cuori teneri.

L'approccio che concepisce l'alimentazione, l'istruzione e la salute come fini in sè più che come mezzi per una più alta produttività argomenterà per progetti e programmi che migliorano questi fini, anche quando i saggi di rendimento misurati convenzionalmente di questi investimenti risultano essere zero. Equivale a riportare ai suoi principi l'approccio tradizionale, o piuttosto, parafrasando Max, rimetterlo di nuovo in piedi.

Libertà

Un indice distinto copre aspetti della libertà umana e dei diritti umani, ovviamente un fattore importante dello sviluppo umano. Infatti l'aspettativa di vita e l'alfabetismo potrebbero essere ben alti in una prigione ben amministrata ed i bisogni fisici di base sono assicurati anche in uno zoo. In verità, i paesi ex comunisti hanno mostrato una transizione dallo zoo alla giungla. La Cina mostra un notevole progresso nello sviluppo umano, ma senza libertà e diritti umani.

L'indice della libertà dovrebbe essere integrato in quello dello sviluppo umano (HDI)? Ci sono delle considerazioni a favore. A che servono tutti gli altri beni e servizi se le persone non sono libere? Ma un ragionamento equilibrato probabilmente va contro una tale prospettiva. In primo luogo, si può dire che la libertà è talmente importante (e, costi-opportunità a parte, senza costo) che nessuno scambio sarebbe possibile tra la sua perdita e guadagni in alcuni degli altri indicatori⁴⁴. In secondo luogo, le condizioni politiche sono molto più

⁴² Keynes nel 1931 ebbe a dire dei banchieri: "Pratiche continuate ... li rendono i più romantici e i meno realistici degli uomini". Ma questo non sembra applicarsi all'area di cui parliamo.

⁴³ Il *World Development Report 1993*, sulla salute, della World Bank ebbe il sottotitolo "Investire nella Salute", come se la buona salute dovesse mostrare rendimenti più alti del costo del capitale. Che avverrebbe se i rendimenti dell'investimento in salute fossero zero?

⁴⁴ Questa obiezione potrebbe essere mitigata usando una media geometrica piuttosto che aritmetica. Con un peso della libertà pari a zero, l'indice generale diviene pari a zero, per quanto alte possano essere le altre componenti.

erratiche dei cambiamenti nell'istruzione e nella salute. Una volta che una madre conosce l'importanza dell'istruzione per i suoi figli, o del comportamento igienico, questa conoscenza non si perde nemmeno quando il suo reddito cala. Così gli indicatori umani tendono ad essere abbastanza stabili. Gli indicatori politici, d'altro canto, possono cambiare nel corso di una notte con un ribaltamento politico. Una terza argomentazione contro la possibilità di aggregare la libertà con gli aspetti positivi dello sviluppo umano è che mettere in una classifica è più soggettivo e meno attendibile che misurare l'aspettativa di vita o l'alfabetismo.

Infine, una delle più interessanti domande è come la libertà è associata allo sviluppo umano inteso in modo più ristretto, o come diritti negativi e positivi o libertà sono associati. Ciò può essere fatto soltanto se essi sono registrati con indici separati, non come componenti dello stesso⁴⁵. Così potremmo formulare un'ipotesi, da mettere alla prova con dati distinti, che la libertà, sebbene non sia una condizione necessaria dello sviluppo umano, è pienamente coerente con esso persino a livelli molto bassi; e che lo sviluppo umano, una volta raggiunta una certa situazione conduce inevitabilmente alla richiesta di libertà da parte delle persone⁴⁶. Qui alberga un messaggio di speranza.

Sviluppo umano sostenibile

Le preoccupazioni ambientali pure sollevano questioni di mezzi e fini. Una preoccupazione per la protezione ambientale nei paesi in sviluppo incontra spesso ostilità. Si ritiene che i paesi industrializzati hanno raggiunto alti livelli di vita ed ora desiderano prevenire o rallentare lo stesso processo di industrializzazione nei paesi in sviluppo, nell'interesse di preservare valori che interessano prevalentemente i ricchi. Degli scettici verso la protezione ambientale possono dire anche che l'ambiente ha molti degli ingredienti amati nei giornali per donne –animali, un forte interesse medico, e un malvagio

⁴⁵ Si potrebbe dire che la stessa argomentazione si applica alla relazione tra, p. es., alfabetismo ed aspettativa di vita, e che essi dunque non dovrebbero essere messi insieme in un singolo HDI. Tentativi pionieristici per discutere i problemi relativi e per misurare la libertà e i diritti umani sono stati fatti da Partha Dasgupta in *An Inquiry into ...*, *op. cit.*

⁴⁶ Persino Hitler durò solo dodici anni.

facilmente identificabile. È una causa che appare attirare i più avanzati sociologi e coloro che detestano il cambiamento in qualsiasi forma, vecchie donne di entrambi i sessi e i giovani rivoltosi dal sesso indefinito, la maggioranza silenziosa e la minoranza chiassosa, i giovani alla moda e i vecchi cascamorti.

La maggioranza di coloro che hanno risposto in un'indagine Harris negli Stati Uniti considerava un ambiente pulito più importante di una soddisfacente vita sessuale⁴⁷. Nessuna meraviglia, allora, che alcuni che parlano per conto dei paesi in sviluppo abbiano detto a quelli dei paesi sviluppati: “Vi siete arricchiti con lo sfruttamento rapace delle scarse materie prime ed inquinando l'ambiente, ed ora volete fermare il mondo e volete che scendiamo. Ci preoccuperemo dell'ambiente quando diventeremo ricchi come voi”.

Se volessi fare l'avvocato del diavolo e, anche più, il diavolo degli avvocati (e la protezione ambientale è piena di energici sostenitori, qualche volta sottovalutati come *ecofreaks*, che abbisognano di demoni), io direi che “sviluppo umano” è ridondante dal punto di vista logico, e, con Wilfred Beckerman, che sviluppo sostenibile è o logicamente ridondante o moralmente ripugnante, secondo le interpretazioni che se ne danno⁴⁸

Lo sviluppo, come d'uso negli studi sullo sviluppo, chiaramente non si riferisce allo sviluppo degli animali, vegetali o minerali. Persino quando l'accento nella discussione è stato posto sulla produttività, il risparmio, l'investimento, il capitale, i saggi incrementali del rapporto capitale/prodotto, etc. questi sono sempre stati visti come mezzi riguardo al fine di una migliore vita umana. Alcuni possono dire che “umano” è in contrasto con lo sviluppo strettamente economico, ma, prima di tutto, “sviluppo” è sempre stato interpretato in modo molto più ampio della crescita economica, e, poi, qualsiasi economista che si rispetti ha sempre saputo che è un povero economista chi è soltanto un economista, e che il benessere economico comprende soltanto una piccola parte di tutti gli interessi umani, vale a dire soltanto quella parte del benessere umano “che può essere messa in relazione con il metro misuratore della moneta”⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. “The Atlantic Monthly”, ottobre 1990, pg. 46.

⁴⁸ W. BECKERMAN, *Small is Stupid ...*, *op. cit.*

⁴⁹ Cfr. A. C. PIGOU, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan, 1924, pp. 10-11.

E cosa dire di “sostenibile”? Se dovesse significare che lo *stock* totale di capitale naturale ed ambientale deve essere preservato e conservato, che tutte le materie prime esauribili devono essere passate alle future generazioni nella loro attuale quantità e forma, allora la risposta è non crescita zero ma consumo zero e produzione zero. Il genere umano allora sparirebbe rapidamente, mentre il petrolio e il minerale di ferro si manterrebbero. Se, d’altro canto, dovessimo essere interessati non a sostenere gli ingredienti del benessere bensì i suoi costituenti, sì da essere autorizzati ad esaurire le materie prime nella misura in cui le sostituiamo con altri *inputs*, allora non c’è niente di nuovo nello “sviluppo sostenibile” se esso significa ottimizzare il benessere nell’indefinito futuro o per un certo specifico periodo. Questo è sempre stato l’obiettivo degli economisti. Questi altri *inputs* comprendono l’investimento in conoscenza, tecniche ed istituzioni. Ma il termine “sostenibile” è esposto a fraintendimenti: pensate che esista una scelta tra un oscillante sentiero di benessere nel futuro che si trova saldamente al di sopra di uno stabile sentiero di espansione, o un altipiano, e questo più basso sentiero: sicuramente il primo dovrebbe essere preferito. Ma sostenibilità potrebbe suggerire che l’ultimo è migliore. Un esempio per una società sarebbe quello di alti, benché non sostenibili, saggi di crescita in periodo bellico, quando le dotazioni del capitale non sono rimpiazzate integralmente. Andranno considerati ottimali, perché altrimenti la guerra sarebbe persa. O considerate una scelta tra un progetto minerario non sostenibile a più basso costo ed un progetto di forestazione sostenibile a più alto costo; ancora una volta la scelta accorta è la prima, mentre la sostenibilità può orientare verso l’ultima⁵⁰.

Sviluppo sostenibile, nelle parole del rapporto della Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo, presieduta da Gro Harlem Brundtland, è “sviluppo che soddisfa le necessità del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni”⁵¹. Questa definizione è sufficientemente vaga per coprire

⁵⁰ W. BECKERMAN, *Small is Stupid ...*, *op. cit.*

⁵¹ Rapporto della Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo, *Il futuro di noi tutti*, MI, Bompiani, 1988 (1987). Un’altra definizione nello stesso rapporto definisce lo sviluppo sostenibile come “un processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento delle risorse, l’andamento degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e il cambiamento isti-

molte eventualità. J. R. Hicks in modo affine scrisse che “lo scopo del calcolo del reddito in pratica è di dare alla gente un’indicazione dell’ammontare che possono consumare senza impoverirsi”⁵². Anche questa definizione è sfuggente, perché il massimo ammontare di consumo che un individuo può aspettarsi di mantenere, a condizione di mantenere intatto l’iniziale livello di ricchezza, dipende dalle sue aspettative dei prezzi futuri e dei tassi d’interesse⁵³. I valori correnti, secondo la dottrina economica, riflettono la migliore valutazione che gli agenti economici possono fare di questo incerto futuro. Ma “reddito”, propriamente definito e misurato, è per definizione sostenibile. Reddito non sostenibile è semplicemente reddito erroneamente misurato o erroneamente valutato.

Sviluppo sostenibile è venuto a significare molto più che mantenere intatto il capitale fisico che produce un flusso di reddito (o che lo accresce in linea con la crescita della popolazione, gli sviluppi tecnologici, le preferenze intertemporali, etc.). Mantenimento, rimpiazzo e crescita delle dotazioni di capitale sono certamente aspetti della sostenibilità. Il logoramento fisico, l’obsolescenza tecnica, ed il deprezzamento del capitale devono essere considerati.

Inoltre, non soltanto il capitale fisico, ma anche quello umano deve essere mantenuto. La conoscenza tecnica, direttiva e amministrativa e la sua disseminazione attraverso l’istruzione possono sostituire il capitale fisico e ambientale o possono integrarlo. Nella capacità dell’inventiva umana di sostituire risorse esauribili sta la speranza della sostenibilità. Un terzo aspetto, a cui recentemente è stata data molta attenzione, consiste nel mantenere le condizioni dell’ambiente fisico per le costituenti del benessere. A meno che le risorse ambientali utilizzate come *inputs* non siano valutate di per sè (come certamente alcune di esse meritano), sono i risultati, non i mezzi, che devono essere sostenuti. Ciò implica due distinte cose: primo, evitare

tuzionale sono tutti in armonia e aumentano sia il potenziale corrente che quello futuro per soddisfare i bisogni e le aspirazioni umani”, pg. 75.

⁵² J. R. HICKS, *Value and Capital*, 2nd ed., New York-Oxford, Oxford University Press, 1946, pg. 172.

⁵³ Sia che gli attuali alti livelli di saggi di interesse reale inducano ad un esaurimento anticipato di materia prima, sia che essi strozzino sufficientemente l’investimento al fine di evitarlo, ciò è un importante aspetto dello sviluppo sostenibile. Non viene comunque esaminato qui. Altrove ho sostenuto che non c’è posto per un saggio puro positivo di sconto del tempo (cfr. P. STREETEN, *What do we owe ...*, *op. cit.*).

inquinamento dell'acqua, dell'aria, della terra da cui dipendono le nostre vite e il nostro lavoro, e, secondo, evitare l'esaurimento delle risorse rinnovabili che sono essenziali alla produzione, a meno di un adeguato rimpiazzo⁵⁴. (Può implicare di accrescere queste risorse ambientali, ancora in rapporto con la crescita della popolazione, la tecnologia, le preferenze, etc.). Riguardo alle risorse non-rinnovabili, ne deriva che si dovrebbe attuare un investimento in sostituti, sì che la base produttiva per un benessere sostenibile sia mantenuta.

Un quarto aspetto è il capitale sociale, concetto esplorato da Robert Putnam. Esso si riferisce agli impegni civici, radicati nella storia, che fanno sì che le comunità locali e le loro istituzioni funzionino⁵⁵.

Una quinta dimensione della sostenibilità, enfatizzata dai geografi e dagli antropologi, è la preservazione dei sistemi culturali e sociali, come nel caso della conoscenza e delle abilità indigene e tradizionali.

Collegato a questo sta un sesto aspetto della sostenibilità, che è l'elasticità. Il sistema deve essere capace di adattarsi agli *shocks* ed alle crisi, per essere sufficientemente flessibile e differenziato, riguardo alle risorse (inclusa la diversità biologica) ed alle abitudini (inclusi gli approcci alla conoscenza), al fine di reggersi di fronte ad un futuro incerto.

Un settimo aspetto consiste nell'evitare di caricare le future generazioni di debiti interni ed esterni. Sebbene a ciascun soggetto gravato della passività di un debito corrisponde un equivalente possessore di attività, questo non significa che il peso netto del debito è zero. Le passività fiscali e la capacità di godere del pagamento degli interessi hanno importanti effetti sugli incentivi al lavoro, al risparmio e al rischio, oltre all'effetto distributivo.

Un ottavo aspetto dello sviluppo sostenibile è la sostenibilità fiscale, amministrativa e politica. Una politica deve essere credibile, e accettabile dai cittadini, in modo che vi sia un consenso sufficiente per effettuarla. Il timore di una protesta popolare nella forma di di-

⁵⁴ Fare i conti riguardo all'esaurimento delle risorse naturali esauribili è più facile che riguardo a valori ambientali come l'aria e l'acqua pulita, o il valore estetico di un bel paesaggio, perché i primi hanno prezzi di mercato, un utile punto di partenza, mentre gli ultimi no.

⁵⁵ R. PUTNAM, R. LEONARDI, R. Y. NANETTI, *Tradizione civica nelle regioni italiane*, MI, Mondadori, 1993 (1993).

mostrazioni di massa o tumulti può frustrare le riforme. Per essere sostenibile dal punto di vista politico, il corso dell'opposizione e della resistenza deve essere individuato e devono essere delineate misure per tenerlo sotto controllo. L'apparato amministrativo deve essere capace di mettere in atto tale politica su base continua, ed entrate devono essere disponibili per far fronte alle necessità della spesa pubblica. La pace internazionale e la sicurezza interna sono importanti dimensioni della sostenibilità politica.

Un nono aspetto è la capacità degli stranieri di passare progetti alla gestione dei cittadini del paese in sviluppo in cui essi sono, sì da ritirarsi senza mettere in pericolo il loro successo. Questo implica l'addestramento di controparti locali e che si dia un aiuto per creare e rafforzare la capacità tecnologica, direttiva ed amministrativa locale.

La sostenibilità è dunque un problema multi-dimensionale. Essa implica un comportamento responsabile verso le future generazioni, nonostante il fatto che esse non votino e non possano premere direttamente sui decisori politici.

La sostenibilità presenta difficoltà aggiuntive. Primo, c'è il problema, già menzionato, se si debba essere interessati a sostenere i costituenti del benessere o i suoi determinanti, sia con i mezzi che con i fini. Chiaramente, cosa dovrebbe interessare sono i costituenti, la salute, il benessere e la prosperità della gente, e non tante tonnellate di minerali, tanti alberi, o tante specie animali. Tuttavia, alcuni degli scritti in tema confondono le due cose⁵⁶. Se nel sistema di cura del cancro delle ovaie o di altre forme di cancro gli alberi di tasso del Pacifico (o persino la civetta maculata del Nord, che è di casa nelle foreste) dovessero ridursi di numero, al fine di produrre il tassolo come medicina, alla salute delle persone va data precedenza sugli alberi⁵⁷. Di certo alcuni vorrebbero attribuire valori finali a molte delle

⁵⁶ Fino ad oggi, abbiamo avuto notevole successo nell'inventare sostituti per, o in economizzare in, risorse esauribili. L'esaurimento di una risorsa naturale non può lasciarci peggio di come stavamo prima della sua scoperta. W. Beckerman una volta ha segnalato che il mondo è sopravvissuto molto bene senza Beckermonium, un minerale che prendeva nome da un suo antenato che mancò di scoprirlo nel XIX secolo.

⁵⁷ Il tassolo, usato per combattere il cancro in fase avanzata della mammella e delle ovaie, può essere oggi derivato dagli aghi e dai rami della più comune varietà himalaiana del tasso invece che dalla corteccia del tasso in pericolo di estinzione del Pacifico. La varietà himalaiana non è soltanto più comune, ma togliere i suoi rami ed aghi non uccide l'albero come quando si strappa la corteccia nel caso del tasso del Pacifico. C'è ora anche una variante

determinanti, in quanto esse siano parti della “natura” (come il Gran Canyon o lo Yosemite Park). Questo modo di vedere potrebbe essere chiamato ambientalismo etico (o sostenibilità forte) in contrasto con ambientalismo prudente (o sostenibilità leggera).

Quindi c'è la questione della sostenibilità a quale livello, ovvero a quale saggio di crescita o di declino? Non v'è nulla di sacrosanto circa l'esistente *stock* di risorse. La popolazione dell'Europa occidentale è stazionaria o può declinare, ma la popolazione del Kenya sarà tre volte quella presente nel 2025, e la popolazione mondiale sarà di più di otto miliardi di persone, paragonata a quella odierna superiore a cinque miliardi. Sostenere il reddito *pro-capite* dell'umanità può richiedere l'accrescimento dello *stock* di risorse. D'altro canto, le possibilità di sostituzione e l'innovazione tecnica implicano la capacità di diminuirne alcune. La crescita della popolazione, le innovazioni tecniche e le preferenze intertemporali determineranno se lo *stock* dovrà essere aumentato, tenuto costante o ridotto, e a quali saggi, o se la sua composizione dovrà essere cambiata. Ma, come ha osservato *The Economist*, “lo sviluppo sostenibile è ancora utile. Come molte importanti idee, è meglio che niente finché non vi sarà niente di meglio”⁵⁸.

(traduzione di Leonardo Asta)

semi-sintetica del tassolo. Ricercatori dell'Università del Kansas hanno detto che un affine himalaiano dell'albero del tasso del Pacifico potrebbe servire come fonte alternativa di tassolo. Da quest'ultimo albero, il *Taxus baccata*, diversamente che dal tasso, il tassolo può essere estratto senza recar danno all'albero. (cfr. *Wall Street Journal*, B6, 20 aprile 1992. Il *New York Times* riportava il 31 gennaio 1993 che la società che produce il tassolo, la Bristol-Myers-Squibb, sostiene che la produzione sintetica della medicina ha fatto un progresso così rapido che può fermare immediatamente la raccolta dagli alberi. (Ci vogliono 60 libbre di corteccia –un ammontare proveniente da quattro alberi– per fare tassolo sufficiente per il trattamento completo di una paziente affetta da cancro della mammella. Un totale di 1.6 milioni di libbre sono stati raccolti nel 1992).

Il nome della medicina diede luogo ad una divertente corrispondenza del *The Times*. Sembra che il tassolo, che è citato in un passaggio di richiamo del *Rebecca* di Daphne du Maurier, fosse un ben conosciuto lassativo usato nella prima metà di questo secolo.

⁵⁸ cfr. *The Economist*, 16 settembre 1989, pg. 77.