

Sviluppo senza occupazione

I

Fra i problemi che oggi devono affrontare molti dei paesi meno sviluppati (less developed countries = LDC), uno dei più imbarazzanti e gravi è quello dell'aumento della disoccupazione nelle aree urbane. Imbarazzante, perché l'aumento della disoccupazione si è verificato malgrado che il tasso d'investimento e il reddito nazionale siano, a loro volta, aumentati. Grave, perché la disoccupazione approfondisce i contrasti sociali e i turbamenti politici, e mette in dubbio la stessa realtà dello sviluppo: anche se il reddito nazionale aumenta e insieme aumenta il reddito pro capite, molti sono portati a contestare che un vero sviluppo vi sia stato se, nel contempo, è anche aumentato il numero dei disoccupati.

Diversi studi hanno posto in risalto le dimensioni del problema: l'aumento dell'occupazione industriale è stato inferiore a quello della produzione industriale, della popolazione urbana, e persino della popolazione complessiva. Soltanto una frazione degli aumenti annui delle forze di lavoro urbane è stata assorbita dal settore industriale urbano (1). In molti LDC non è raro trovare, accanto a saggi di crescita pur considerevoli, livelli di disoccupazione *palese* (esclusa cioè la disoccupazione nascosta e la sottoccupazione) nelle aree urbane di ben il 15-25 per cento. Tutto ciò suggerisce che la teoria Keynesiana della disoccupazione non si adatta a quei paesi. Significa, inoltre, che i programmi di sviluppo hanno fallito nel loro intento di creare apprezzabili aumenti delle opportunità di lavoro nelle mo-

(1) Mentre, in tutti gli LDC, la produzione industriale si è sviluppata al tasso annuo del 7,5% circa nel periodo 1948-61, l'occupazione industriale è aumentata ad un tasso inferiore di oltre la metà — 3,5%. Nello stesso periodo anche il tasso di aumento della popolazione urbana in tutti gli LDC — 4,6% circa — ha superato il tasso di crescita dell'occupazione nell'industria.

derne industrie dei centri urbani. Perché il processo di industrializzazione non ha portato — come era nei piani — ad una maggiore occupazione? Nella sezione II prenderemo in esame quelle che sono state le principali cause dell'insuccesso dei programmi di sviluppo nella lotta contro la disoccupazione. Considereremo poi, nella sezione III, le possibili misure correttive.

II

Fondamentali, per la comprensione del problema dell'occupazione nella maggior parte dei LDC, sono alcune relazioni intercorrenti tra il moderno settore industriale-urbano e il settore agricolo tradizionale.

Molti dei LDC hanno economie caratterizzate da una eccedenza di lavoro, nel senso che l'offerta di lavoro nel settore agricolo è maggiore della domanda, e che la produttività del lavoro in agricoltura è molto bassa a causa della sovrappopolazione nelle campagne. In una economia di questo tipo, il settore industriale-urbano dovrebbe essere in grado di attrarre tutto il lavoro di cui ha bisogno a salari sufficienti a coprire la perdita di reddito reale per i lavoratori allontanatisi dalle campagne, più una quota aggiuntiva atta a compensare il maggior costo della vita cittadina e ogni altro svantaggio non valutabile in termini monetari. Supponendo inoltre che il saggio salariale non aumenti con l'aumento della produttività nel settore industriale, la formazione di capitale e il progresso tecnico in quel settore determineranno un aumento della quota dei profitti nel reddito nazionale. La crescita della quota dei profitti a sua volta stimolerà maggiori investimenti nel settore industriale; e ciò accrescerà la domanda di lavoro e consentirà di occupare un maggior numero di lavoratori nell'industria ad un livello costante di salario reale. Alla fine la manodopera eccedente, proveniente dal settore agricolo, sarà completamente assorbita dal settore industriale-urbano; dopo di che i salari prenderanno a crescere, poiché l'offerta di lavoro proveniente dalle campagne non sarà più illimitata (2).

(2) È questa una sommaria esposizione del noto modello di *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour* di Sir. A. Lewis (in «The Manchester School of Economic and Social Studies», maggio 1954).

In realtà le cose sono andate diversamente. In primo luogo, la differenza di salario reale nei due settori, quello industrializzato e quello agricolo, è stata superiore a quella necessaria a coprire i costi dell'insediamento urbano e il maggior costo della vita cittadina. Tale differenza, nella maggior parte dei LDC, ha, d'altra parte, continuato ad aumentare. Il livello dei salari nel settore industriale è venuto crescendo nonostante una notevole disoccupazione e prima che l'eccedenza di lavoro del settore agricolo fosse assorbita; e ha seguito a crescere perfino quando il reddito reale degli addetti dell'agricoltura di sussistenza è rimasto stagnante. Il salario reale medio dei lavoratori non agricoli è generalmente aumentato fino a superare di due o tre volte il reddito percepito in media dalle famiglie del settore tradizionale.

Le comodità e i servizi pubblici urbani sono per se stessi una attrattiva per il lavoratore delle campagne. Ma l'incentivo più forte è stato questo crescente divario fra il salario dei centri urbani e il reddito agricolo, in una con la limitatezza delle prospettive di occupazione in agricoltura. In sostanza si può affermare che il crescere del tasso di disoccupazione nelle aree urbane ha avuto per causa determinante un prematuro aumento dei salari industriali, combinato con una prematura riduzione dell'occupazione agricola. In misura minore, ma pur significativa in alcuni paesi, si sono avute riduzioni di manodopera anche nei settori artigianali indigeni ad alta intensità di lavoro, che non sono in grado di competere con lo sviluppo delle nuove attività industriali. Anche la «razionalizzazione» dei sistemi di lavoro nel settore terziario ha contribuito ad accrescere l'offerta di lavoro nei settori urbano-industriali.

Come abbiamo notato, il livello dei salari urbani non è stato «controllato» dai redditi reali agricoli. Al contrario, esso è aumentato indipendentemente, sospinto dalle politiche salariali dei governi e dei sindacati. La pressione sindacale è venuta crescendo in molti paesi, favorita da un certo atteggiamento di simpatia dei governi sostenuti dalle classi lavoratrici. D'altra parte, la struttura monopolistica del mercato di molti prodotti ha facilitato il trasferimento dei più alti costi salariali in rialzi di prezzo. In diversi paesi, la pressione sindacale in settori dominanti dell'economia — ad esempio nell'industria del petrolio, del rame, della bauxite — ha posto le basi di successivi aumenti salariali in altri settori.

Cosa più importante, le politiche governative sono state strumenti diretti per aumentare i salari urbani. Il settore pubblico è

spesso il più ampio per l'occupazione salariata ed è anche in genere il più organizzato. Le remunerazioni dei suoi addetti sono cresciute rapidamente ed hanno di solito costituito la base di un'ulteriore diffusione di aumenti salariali.

Nei paesi da poco indipendenti gli stipendi sono ancora, essenzialmente, quelli pagati ai funzionari stranieri durante il periodo coloniale; ma il loro livello è sproporzionato rispetto alla situazione dell'offerta interna di lavoro e provoca eccessive pressioni sulla struttura dei salari. Nello stesso senso hanno agito e agiscono le disposizioni sui minimi salariali. Il salario minimo in un'industria dominante è spesso negoziato con il governo, secondo il criterio della « capacità di pagare » delle aziende; ma il salario così stabilito tende ad estendersi agli altri settori industriali. Un aumento del minimo salariale esercita un notevole effetto nell'elevare l'intera scala delle retribuzioni, poiché i salari percepiti dalla maggior parte della manodopera non qualificata sono al livello, o quasi, del salario minimo corrente. La generalizzazione di un minimo salariale può così diventare un processo avulso dalla realtà del paese, poiché non tiene conto delle condizioni dell'offerta e della domanda sul mercato del lavoro, del tenore di vita del settore tradizionale e degli effetti sulla struttura salariale nel suo complesso. Lavoratori che erano solo marginalmente utili — ma nondimeno occupati al salario più basso — diventano superflui quando il salario minimo aumenta.

Le politiche del salario minimo per il lavoro non qualificato hanno anche l'effetto di restringere troppo il divario tra le remunerazioni percepite dai lavoratori specializzati e quelle della manodopera generica, come è avvenuto in molti paesi africani ed asiatici. In questi paesi, al libero gioco dell'offerta e della domanda è lasciata la determinazione del livello dei salari della manodopera qualificata; ma la domanda cresce lentamente, e anche i salari aumentano quindi lentamente. Se i governi insistono perché i salari della manodopera non qualificata aumentino invece indipendentemente dalle condizioni della domanda e dell'offerta sul corrispondente mercato, è probabile che i salari dei lavoratori non qualificati finiscano col crescere più rapidamente di quelli della manodopera qualificata, e che il lavoro relativamente di bassa qualità divenga sopravvalutato (3).

(3) KOJI TAIRA, *Wage Differentials in Developing Countries: A Survey of Findings*, in «International Labour Review», marzo 1966, pp. 286-287.

In mancanza di un'adeguata tassazione dei profitti e di altre politiche fiscali, certi governi dei LDC hanno anche trovato conveniente « tassare » le imprese — specie quelle straniere — mediante aumenti dei salari. Questo tipo di politica può essere, all'inizio, indirizzata solo a colpire le imprese estere, allo scopo di impedire il rimpatrio di profitti « eccessivi » e di accrescere la quota del reddito nazionale destinata a fattori di produzione nazionali. Ma l'effetto di « dimostrazione » di aumenti salariali nelle imprese straniere tende a diffondere ad altre aziende le più alte retribuzioni.

Se le politiche governative hanno favorito l'aumento dei salari urbani, nessuna particolare attenzione è stata prestata al livello dei salari agricoli. Donde un allargarsi del divario fra i due tipi di retribuzione. Ad esempio, nel Portorico il salario medio del lavoratore agricolo era sceso, tra il 1952 e il 1962, dalla metà a un terzo della remunerazione media degli occupati nell'industria (4). Analogamente, in Uganda le remunerazioni del lavoro extra-agricolo non specializzato si aggiravano in media sulle 125 sterline nel 1966, mentre il reddito monetario degli addetti all'agricoltura era di sole 25 sterline ed il reddito complessivo (in moneta e in natura) di 60 sterline.

Siffatti ampi divari sono serviti ad attrarre disoccupati nascosti dal settore agricolo a quello urbano, ma nel contempo hanno consolidato condizioni di sopravvalutazione per la manodopera industriale. Per di più, il divario fra salari urbani e agricoli ha continuato ad allargarsi nonostante una considerevole e crescente disoccupazione urbana. Con l'aspettativa di salari crescenti, è divenuto infatti sempre più difficile assorbire l'offerta eccedente di lavoro. In tal modo, coloro che prima erano disoccupati nascosti o sotto-occupati del settore agricolo si sono in pratica trasformati in disoccupati palesi del moderno settore urbano.

Sebbene in origine si fosse ritenuto che investimenti a bassa intensità di capitale sarebbero stati sufficienti ad assorbire l'afflusso di nuovo lavoro, ciò che in realtà è accaduto è stata invece una sostituzione di capitale a lavoro nel settore avanzato. Nella maggior parte dei LDC i salari sono aumentati più rapidamente della produttività; in molti casi i salari reali sono aumentati a tassi paragonabili a quelli dei paesi industriali. Ma mentre in questi ultimi i salari reali

(4) L. G. REYNOLDS, *Wages and Employment in the Labour-Surplus Economy*, in «The American Economic Review», marzo 1965, p. 28.

sono cresciuti quasi di pari passo con la produttività media nazionale, l'aumento dei salari nei LDC è stato spesso più rapido dell'aumento del prodotto nazionale pro capite. In molti paesi africani e latino-americani, i salari reali medi nel settore urbano sono aumentati tra il 4 e il 5% l'anno, contro un aumento del prodotto reale pro capite pari soltanto all'1-1,5% annuo (5).

Di conseguenza si è esteso il ricorso a metodi di produzione a più alta intensità di capitale, sia mediante l'introduzione di macchine sostitutive del lavoro come reazione ai rialzi dei salari, sia mediante miglioramenti nella gestione del personale e nell'organizzazione aziendale che hanno ridotto la quantità di lavoro necessaria per unità di prodotto. Al riguardo un significativo esempio è offerto dal Portorico, dove, nel periodo 1954-61, sia la quantità di capitale sia la produzione per unità di lavoro quasi si raddoppiarono — si ebbe cioè una riduzione dell'impiego di lavoro rispetto sia al capitale sia alla produzione totale grazie ai miglioramenti nell'organizzazione dell'attività produttiva (6). Nei paesi latino-americani, e particolarmente in Cile, Brasile e Colombia, è sufficientemente provato che la pressione sindacale e le disposizioni sui minimi salariali hanno elevato i salari al di sopra del costo opportunità del lavoro e hanno così indotto gli imprenditori ad adottare tecniche produttive eccessivamente meccanizzate (7).

L'adozione di metodi produttivi ad alta intensità di capitale è stata anche favorita da altre distorsioni del sistema dei prezzi — in particolare da troppo bassi tassi d'interesse e da prezzi troppo bassi per le valute estere. Quando i tassi d'interesse nel settore urbano non riflettono l'effettiva scarsità di capitale, è reso conveniente il ricorso a tecnologie ad alta intensità di capitale. Questa tendenza è spesso accentuata dall'inflazione, che riduce il tasso d'interesse reale al di sotto di quello nominale e lo comprime talvolta a valori negativi. Un'analogia spinta ad adottare tecniche produttive più avanzate si ha quando le monete nazionali dei LDC sono sopravvalutate in termini delle monete estere ed è quindi sottovalutato il vero costo dei macchinari d'importazione. Diversi governi hanno anche ridotto il prezzo

(5) H. A. TURNER, *Wage Trends, Wage Policies, and Collective Bargaining: The Problems for Underdeveloped Countries*, Cambridge, 1965, pp. 13-14.

(6) REYNOLDS, *op. cit.*, pp. 32-33.

(7) K. B. GRIFPIN, *Latin American Development: Further Thoughts*, in «Oxford Economic Papers», marzo 1968, p. 129.

relativo delle attrezzature produttive con la concessione di esenzioni doganali per l'importazione di macchinari, con l'introduzione di cambi preferenziali, con la provvista di valuta estera per il rimborso dei prestiti ottenuti da fornitori esteri di beni capitali. D'altra parte, quando le imprese nazionali sono protette da dazi e contingentamenti, la pressione ad economizzare capitale si attenua.

È molto significativo il fatto che la strategia dell'industrializzazione mediante sostituzione di beni d'importazione ha avuto una parte preminente nell'espansione del settore industriale-urbano. Tale strategia si è in genere accompagnata all'inflazione ed alla sopravvalutazione dei tassi di cambio, e ha contribuito alle notate distorsioni nella struttura dei prezzi in molti LDC: tassi d'interesse troppo bassi nel settore urbano; tassi di cambio troppo bassi; troppo alti livelli dei salari urbani.

Il ricorso a tecniche produttive avanzate è stato favorito anche da altri interventi di vario tipo. Quando, ad esempio, i governi fanno della politica salariale un surrogato della legislazione sociale, imponendo alle aziende la corresponsione di pensioni, assegni familiari, prestazioni sanitarie ed altri benefici che confinano con il campo della previdenza sociale, i datori di lavoro sono spinti all'adozione di metodi che consentano risparmi di manodopera. I benefici accessori e le integrazioni di salario imposti per legge possono raggiungere il 30-40 per cento del salario base. Quanto alle imprese estere, accade spesso che esse tendano ad imitare le tecniche produttive avanzate in uso nei paesi sviluppati, tecniche certamente adatte alla struttura dell'offerta dei fattori di produzione in quei paesi, ma non alla sovrabbondanza di lavoro delle zone arretrate. Anche il vincolare gli aiuti economici all'acquisto di merci nel paese donatore introduce, nei paesi beneficiari, una distorsione in favore di progetti d'investimento ad alta intensità di capitale. Effetti analoghi ha la facilità con cui vengono accordati crediti mercantili per l'importazione di macchinari. La stessa legislazione fiscale può operare nello stesso senso quando consente ammortamenti accelerati e trattamenti di favore per i nuovi investimenti.

Contrariamente alle aspettative della maggior parte dei piani di sviluppo, l'espansione del settore avanzato ha, in realtà, subito rallentamenti in molti LDC. Essendo fondato sulla sostituzione di beni d'importazione, il settore industriale può offrire, all'inizio, la prospettiva di un forte tasso di sviluppo via via che prodotti interni si sostituiscono a beni d'importazione. Ma questo sviluppo può essere di

tipo una tantum con modesti reinvestimenti successivi — a meno che il mercato interno continui a svilupparsi, o il processo di sostituzione di beni d'importazione sia in grado di estendersi dai prodotti finali ai beni intermedi, o porti addirittura a produzioni concorrenziali sui mercati d'esportazione. Tali eventi favorevoli alla continua espansione del settore industriale non si sono, tuttavia, verificati; e sono stati ostacolati gli investimenti a bassa intensità di capitale e capaci di sostenere una crescente domanda di lavoro.

Le politiche economiche dei LDC, offrendo incentivi alle industrie ad alta intensità di capitale per produzioni sostitutive di beni d'importazione, hanno con ciò stesso imposto un prelievo sull'agricoltura. Ciò non soltanto ha ostacolato l'espansione della produzione agricola, che è ad alta intensità di lavoro, e quindi un aumento dell'occupazione agricola, ma ha anche impedito che i salari reali nel settore moderno aumentassero grazie a una diminuzione del costo della vita conseguente da una maggior produttività in agricoltura, anziché, come è accaduto, per effetto di un rapido aumento dei salari monetari.

III

Quali sono le possibili misure correttive di questo aumento della disoccupazione? Alcuni principi generali possono servire come base per l'attuazione di appropriati provvedimenti:

a) sarebbe certo utile poter ridurre le differenze fra il reddito reale delle aree urbane e quello delle zone rurali; ma questo è, probabilmente, il traguardo più difficile da raggiungere. Per quanto opportuni possano apparire interventi intesi a contenere gli aumenti dei salari urbani, varie considerazioni di natura istituzionale e politica vi si oppongono. È inoltre difficile dire di quanto la domanda di lavoro sarebbe stimolata da un contenimento dei salari. E anche se la domanda di lavoro aumentasse, aumenterebbe probabilmente di pari passo anche l'offerta, perché migliorerebbero le prospettive di occupazioni ben remunerate nei centri cittadini;

b) se è difficile attuare una politica salariale capace di accrescere l'occupazione urbana, tanto più importante è affrontare il problema dal « lato dell'offerta » di lavoro. Quando le aree urbane non sono in grado di assorbire l'afflusso di manodopera proveniente dal settore agricolo, assumono importanza particolare provvedimenti

rivolti a eliminare le cause della pressione dell'offerta di lavoro rurale e a trattenere forze di lavoro nelle campagne.

Il settore avanzato deve evitare di produrre ciò che può esser prodotto nel settore rurale; per esempio, sarebbe un errore scoraggiare l'occupazione artigiana nei piccoli centri se ciò implica uno spreco di capitale per produrre nel settore avanzato ciò che la manodopera in surplus può benissimo produrre nelle campagne. Si ricordi il caso del Giappone, dove in questo periodo di forte sviluppo economico, sia l'agricoltura sia le attività industriali dei piccoli centri hanno accresciuto il fattore lavoro relativamente al capitale. Maggior spazio potrebbe essere riservato a industrie di tipo locale basate su tecnologie semplici e sulla lavorazione di prodotti dell'agricoltura.

Peraltro, per assorbire e trattenere nelle campagne sufficienti quantità di manodopera, sono necessari ampi programmi di sviluppo delle zone rurali. In questo quadro, bisogna modificare le politiche che hanno provocato un peggioramento della ragione di scambio per il settore agricolo. L'imposizione di calmieri sui prodotti alimentari, le tasse — e le limitazioni di vario genere — gravanti sull'esportazione di prodotti primari, la protezione doganale di beni di consumo e di prodotti utilizzati dall'industria hanno finito con lo scoraggiare i produttori agricoli, aggravando, nel contempo, il divario fra i redditi percepiti nei due settori. Sarebbe inoltre opportuno cercare di decentrare una parte dei servizi pubblici, ora concentrati nelle aree urbane.

Di grande importanza sarà la scelta della strategia da adottare per lo sviluppo del settore agricolo. Fra i metodi che i paesi sottosviluppati possono seguire per assorbire in attività produttive la crescente forza di lavoro, il più efficace è probabilmente l'applicazione di tecniche risparmiatrici di capitale e ad alta intensità di lavoro allo sviluppo dell'agricoltura (come in Giappone e a Formosa). Per la maggior parte dei LDC la modernizzazione dell'agricoltura potrebbe creare maggiori posti di lavoro che non il settore urbano-industriale;

c) merita particolare attenzione anche l'elaborazione di tecniche produttive per il settore industriale-urbano, che siano superiori a quelle tradizionali dei LDC, ma non così avanzate e risparmiatrici di lavoro come quelle importate dall'estero;

d) per contrastare la tendenza ad impiegare tecniche produttive ad alta intensità di capitale, sono necessari provvedimenti atti

ad eliminare le distorsioni nella struttura dei prezzi. Aumenti dei tassi di interesse, svalutazioni di monete nazionali, politiche di freno degli aumenti salariali nelle aree urbane possono contribuire allo scopo;

e) fintantoché la manodopera sarà incoraggiata ad emigrare dalle campagne e il settore manifatturiero non sarà in grado di assorbire l'offerta di lavoro disponibile, i lavoratori dovranno cercare occupazione nel settore terziario. In molti LDC, appunto, l'occupazione nel commercio e nei servizi è aumentata più rapidamente che negli altri settori dell'economia. In America Latina, ad esempio, l'occupazione nel settore terziario è cresciuta di oltre il 4% all'anno nel periodo 1950-65, mentre l'aumento nell'industria è stato soltanto del 2,8% all'anno circa; la percentuale della forza di lavoro addetta ai servizi (escluse le costruzioni e i servizi pubblici) è salita dal 24 al 30% dell'occupazione totale.

Se si vuole fornire sbocchi alla disoccupazione, è quindi da scoraggiare un aumento troppo rapido dell'efficienza del settore terziario. Come ha notato il Prof. Galenson (8), sarebbe un errore sostituire troppo presto i carrettini del mercato con i supermarkets, le biciclette con gli autocarri, una forza di lavoro occasionale, ma numerosa, con un'altra, più stabile e sicura, ma anche più esigua. L'impiego inefficiente di lavoro nel settore terziario non avrà, naturalmente, gli stessi spiacevoli effetti sui costi che potrebbe avere nel settore per produzioni sostitutive di beni d'importazione o in quello d'esportazione.

Si può inoltre affermare che, anche se il settore manifatturiero non è in grado di creare di per sé molti posti di lavoro, l'incremento della domanda effettiva, e quindi dell'occupazione nel commercio, nei trasporti, nelle comunicazioni e nei servizi, dipende in gran parte da un più rapido sviluppo della capacità e della produzione industriale. Questa occupazione indotta nelle attività complementari può essere più importante di qualunque apporto diretto del settore manifatturiero nella lotta contro la disoccupazione di massa;

f) infine, maggiore attenzione deve essere prestata, nel lungo periodo, al « lato dell'offerta », e cioè alle misure atte a contenere l'aumento della popolazione e a promuovere l'efficienza dei sistemi

(8) W. GALENSON, *Economic Development and Sectorial Expansion of Employment*, in « International Labour Review », gennaio-giugno 1963, pp. 505-519.

educativi. Il problema dell'occupazione è oggi reso più grave dalle dimensioni della forza di lavoro; ma la sua soluzione dipenderà notevolmente, in ultima analisi, anche dai miglioramenti qualitativi dei cittadini in quanto unità produttive.

Sebbene la soluzione finale richieda un intelligente controllo della popolazione e lo sviluppo delle risorse umane, l'esigenza immediata è quella di un mutamento delle politiche economiche nazionali al fine di stimolare l'uso di tecniche produttive a più alta intensità di lavoro sia nel settore manifatturiero sia in quello agricolo. Nell'immediato futuro si può quindi prevedere che un sempre maggior numero di LDC dovrà rinunciare a piani di sviluppo di lungo periodo per concentrarsi su piani a più breve termine per l'aumento dell'occupazione.

GERALD M. MEIER