

Dualismo e integrazione interna delle economie sottosviluppate

Questo studio intende riesaminare la natura e le cause del dualismo economico nei paesi sottosviluppati e considerare talune delle sue implicazioni per la politica di sviluppo.

Il dualismo può essere definito come la coesistenza continuata di un settore « moderno » e di un settore « tradizionale » nell'ambito di un'economia sottosviluppata. Una versione del dualismo identifica il settore moderno con l'economia di scambio e il settore tradizionale con l'economia di sussistenza. Un'altra interpretazione, della quale soprattutto mi occuperò, definisce il settore moderno come quello costituito da unità economiche di grandi dimensioni che impiegano metodi di produzione ad alta intensità di capitale, e il settore tradizionale come quello costituito da unità di piccole dimensioni che utilizzano metodi di produzione a forte intensità di lavoro.

Teorie del dualismo oggi diffuse cercano di spiegare le differenze tra i due settori con fattori sociologici e tecnologici. Per contro, io sosterrò che il fattore più importante del dualismo economico così come oggi esiste nei paesi sottosviluppati è il fatto che risorse scarse — capitali, valute estere, servizi pubblici, in particolare trasporti, comunicazioni ed energia — sono rese disponibili a condizioni eccessivamente favorevoli per le grosse unità del settore moderno, incluso il settore pubblico, e a condizioni eccessivamente sfavorevoli per le unità minori del settore tradizionale. La nostra interpretazione del dualismo pone in risalto l'importanza di politiche interne volte a promuovere l'integrazione tra i due settori — il moderno e il tradizionale — mediante l'eliminazione, nella più ampia misura possibile, delle cause di ineguale accesso alle risorse economiche scarse.

Tale conclusione è in netto contrasto con le politiche nazionali di industrializzazione e di sostituzione di beni d'importazione oggi in atto nei paesi sottosviluppati. In questi paesi, al fine di incorag-

giare l'espansione di industrie manifatturiere nazionali, un complesso apparato di controlli governativi è impiegato a discriminare in favore del settore moderno e a carico del settore tradizionale, in tal modo aggravando l'ineguaglianza di accesso alle risorse economiche che già esiste a causa delle condizioni di sottosviluppo della struttura interna. I sostenitori dell'industrializzazione nazionale invocano inoltre il concetto di dualismo a sostegno della loro tesi e per attaccare l'applicazione ai paesi sottosviluppati della teoria « ortodossa » della ripartizione ottima delle risorse. A loro avviso, il modello neo-classico di un sistema economico capace di ordinati e flessibili aggiustamenti non può essere applicato ai paesi sottosviluppati a causa della struttura economica dualistica creata dalle varie rigidità sociologiche e tecnologiche e dall'esistenza di « disoccupazione nascosta » e di sproporzioni nella dotazione di fattori di produzione; la norma statica di un'efficiente ripartizione delle risorse avrebbe inoltre importanza limitata per la finalità di promuovere un rapido sviluppo mediante l'introduzione di « dinamici » mutamenti economici nei paesi sottosviluppati.

Il succo di questi argomenti è di dare risalto non già all'importanza che possono avere politiche nazionali al fine di ridurre il dualismo, ma piuttosto alla loro impotenza, ai loro limiti, limiti derivanti dalle difficoltà « strutturali » create dal dualismo. La conclusione ultima è di sottolineare l'importanza degli aiuti economici esteri per i paesi sottosviluppati. Siamo così alla nota tesi dell'UNCTAD (1), secondo la quale il lento tasso di crescita dei paesi sottosviluppati è dovuto principalmente a fattori economici esterni, fuori del loro controllo, in particolare alla sfavorevole evoluzione della domanda mondiale di prodotti primari; l'odierno ritmo di industrializzazione interna dovrebbe essere mantenuto per assicurare tassi accettabili di sviluppo economico, per assorbire la disoccupazione nascosta e soprattutto per introdurre mutamenti economici « dinamici ». In tal modo la responsabilità di promuovere lo sviluppo economico è trasferita dalle politiche interne all'assistenza economica esterna necessaria a finanziare le importazioni strategiche richieste in proporzioni fisse come « inputs » tecnici per l'espansione della produzione del settore manifatturiero interno. Data l'implicita fiducia nella superiorità economica e negli effetti « dinamici » delle industrie manifatturiere

(1) V. *Towards a New Trade Policy for Development*, Nazioni Unite, New York, 1964.

moderne di grandi dimensioni, molta attenzione è dedicata alla formazione di unioni economiche regionali e all'integrazione economica multinazionale, mentre si trascura il problema fondamentale di promuovere l'integrazione economica interna entro ogni singolo paese sottosviluppato.

Nel riesaminare il concetto di dualismo, si è inevitabilmente coinvolti in una revisione critica di siffatte argomentazioni a favore dell'industrializzazione interna. Nella sezione prima sosterrò che per capire il significato economico del dualismo bisogna andar oltre le spiegazioni sociologiche e tecnologiche e prender l'avvio dalla teoria della ripartizione ottima delle risorse; in tal modo il dualismo può essere interpretato come una specie di distorsione nella ripartizione delle risorse, distorsione derivante dalle condizioni ineguali in cui vengono poste a disposizione dei due settori le risorse economiche: capitale, valute estere e servizi pubblici. Nella sezione seconda rileverò come il « dualismo finanziario », aggravato dalle politiche di industrializzazione interna, non soltanto porti a distorsioni nella ripartizione dei capitali, ma tenda anche a impedire lo sviluppo a lungo termine di un mercato finanziario interno più integrato. La sezione terza esaminerà il dualismo in relazione all'offerta di lavoro e alla « disoccupazione nascosta »; a mio avviso, le opinioni correnti sull'industrializzazione interna sottovalutano gravemente le possibilità di introdurre metodi ad alta intensità di lavoro sia nell'agricoltura sia nei settori manifatturieri; in particolare, lo sviluppo di relazioni complementari fra le grandi imprese e le imprese minori offre una più promettente prospettiva di assorbire lavoro sovrabbondante che non l'odierna politica che cerca di espandere la grande industria per sé sola. Ciò porta a riconsiderare la funzione del settore moderno nell'introdurre mutamenti « dinamici » nel settore tradizionale. Nella sezione quarta concluderemo con una rassegna delle implicazioni della nostra analisi del dualismo per gli aspetti esterni della politica di sviluppo: per la politica del commercio estero; per la « capacità di assorbimento » di aiuti internazionali; per le « enclaves » economiche; per le forme di integrazione regionali o multinazionali.

I

Cominciamo con il concetto di dualismo basato sulla dicotomia tra economia di scambio e economia di sussistenza. Un dualismo in questo senso si può dire sorga non appena una società tradizionale,

per l'addietro autosufficiente, venga aperta al commercio internazionale. Si ha allora il consueto processo del crescere della produzione per l'esportazione, che assorbe lavoro dall'economia di sussistenza nelle industrie minerarie e nelle piantagioni e induce i contadini a destinare terra e lavoro eccedente alla produzione di raccolti d'esportazione. Dapprima l'economia di scambio è principalmente circoscritta al settore del commercio estero; ma gradualmente, mano a mano che i produttori di beni d'esportazione spendono parte dei loro incassi in merci di produzione interna, si estende a porzioni via via più ampie delle attività economiche nazionali. Vi è inoltre il noto rapporto complementare tra sviluppo dell'economia di scambio e finanza pubblica: il settore del commercio estero fornisce inizialmente al governo gli introiti e la capacità di indebitarsi per costituire un sistema amministrativo moderno e il tessuto base di capitale fisso sociale; miglioramenti nei trasporti e nelle comunicazioni allargano l'area dell'economia di scambio, la quale a sua volta amplia l'ambito degli introiti e delle spese governative. Via via che la linea di confine dell'economia di scambio si sposta, una più ampia sfera della vita economica nazionale è trascinata entro l'economia « organizzata ». In generale è da attendersi che la collocazione della linea di confine tra l'economia di scambio e l'economia di sussistenza sia influenzata da un complesso di fattori economici, quali l'evoluzione dei gusti e delle preferenze della popolazione del settore di sussistenza nei riguardi dei beni e servizi disponibili nell'economia di scambio, la situazione della domanda estera e interna per i beni e servizi che possono essere prodotti con le risorse ancora esistenti nel settore di sussistenza, e soprattutto le condizioni di sviluppo dei trasporti e delle comunicazioni.

Quale significato economico si può attribuire al concetto di dualismo basato su una separazione tra l'economia di scambio e il settore di sussistenza in un paese sottosviluppato in un determinato momento? Coloro che propendono per l'interpretazione « sociologica » del dualismo sembra considerino la semplice coesistenza dell'economia di scambio e del settore di sussistenza come prova di rigidità sociologiche che creano particolari ostacoli allo sviluppo economico (2). Essi tendono ad assumere che vi sono due gruppi di popolazione completamente diversi, l'uno nell'economia di scambio

(2) Per una più ampia esposizione di queste idee v. J. H. BOEKE, *Economics and Economic Policy in Dual Societies*, 1953.

e l'altro nell'economia di sussistenza, ciascuno vivente in mondi a sé stanti. Così, la popolazione del settore di sussistenza si suppone non reagisca a incentivi economici nella maniera normale sia perché avrebbe un limitato bisogno di merci disponibili nel settore di scambio sia per un atteggiamento conservatore e per ignoranza. Ebbene, nella misura in cui è vero che il settore di sussistenza permane perché la popolazione che vi vive non desidera i beni e i servizi dell'economia di scambio, non si può parlare di irrazionalità economica: quella popolazione non misura « lo sviluppo economico » in termini di reddito monetario perché non lo desidera. Peraltro, questo tipo di società di pura sussistenza isolata da influenze esterne deve essere oggi considerato come una parte molto piccola, e in continua riduzione, del mondo sottosviluppato. Nella restante parte, che ha crescenti contatti con il mondo esterno, i gusti e le preferenze per le nuove merci e per i nuovi modi di vita si sono sviluppati perfino troppo rapidamente. Una volta su questa via, non mancano le prove che dimostrano come la popolazione dei paesi sottosviluppati segue il normale comportamento economico di massimizzare la propria utilità secondo i suoi gusti e preferenze (3). Ciò che è più importante per la nostra analisi, nelle condizioni generali dei paesi sottosviluppati la maggioranza della popolazione non è né del tipo isolato caratteristico di una società di sussistenza né completamente assorbita in un'organizzata economia salariale; si trova piuttosto nella vasta zona intermedia caratterizzata da un livello molto basso di specializzazione e in cui parti variabili del tempo e delle risorse sono dedicate ad attività di sussistenza e ad attività remunerate in contanti.

Ciò significa, supponendo un normale comportamento economico, che la popolazione in questione farà appropriati spostamenti nella ripartizione delle risorse fra attività di sussistenza e attività retribuite fino a che i vantaggi netti ricavati dai due tipi di attività saranno uguali. In tal modo, sebbene si possa tirare una linea statistica di divisione per indicare la parte di risorse dedicate all'economia di scambio e quella impiegata nel settore di sussistenza, non c'è netta discontinuità nei processi di decisione che hanno portato a quella linea di demarcazione. Se si vuole assegnare un significato speciale al concetto di dualismo basato sulla dicotomia fra economia di scambio e economia di sussistenza, bisogna dimostrare non sol-

(3) V. P. T. BAUER e B. S. YAMBY, *Markets, Market Control and Marketing Reform*, 1968, Parte I e II.

tanto che è possibile tirare una linea di divisione tra i due settori, ma anche che la linea di demarcazione di fatto esistente è nella posizione sbagliata poiché, poniamo, l'economia di scambio non si è sviluppata nella misura compatibile con i fattori che caratterizzano la situazione economica — in altre parole, che vi è stata un'autentica distorsione nella ripartizione delle risorse fra economia di scambio e settore di sussistenza.

Di fatto, in molti paesi sottosviluppati l'espansione dell'economia di scambio ha probabilità di essere ritardata non perché la popolazione del settore di sussistenza si comporti irrazionalmente, ma perché certe politiche economiche hanno distorto il grado relativo di attrazione delle attività di sussistenza e di quelle remunerate in contanti. Per esempio, può non esserci incentivo a spostarsi da raccolti di sussistenza a raccolti vendibili sul mercato a causa di difficoltà di trasporto, sebbene l'espansione della produzione potrebbe fruttare abbastanza da sopportare il costo necessario per ampliare o migliorare il sistema delle comunicazioni. Una situazione del genere può ben verificarsi quando c'è un « dualismo » nella fornitura di pubblici servizi, dualismo che favorisce i progetti di investimenti sociali di ampie dimensioni al servizio del settore moderno localizzato nelle maggiori città e trascura il settore tradizionale localizzato nelle zone più lontane. Di nuovo, l'incentivo a spostarsi da raccolti di sussistenza a raccolti negoziabili in contanti può essere ridotto da politiche di industrializzazione interna che abbiano mutato le « ragioni di scambio » a danno dei prodotti agricoli che il settore di sussistenza può produrre. In casi siffatti l'espansione dell'economia di scambio è ritardata da distorsioni nella ripartizione delle risorse.

Considerazioni simili si possono fare per il concetto « tecnologico » di dualismo, basato sulla dicotomia fra il settore moderno costituito da unità di ampie dimensioni e impieganti tecniche ad alta intensità di capitale e il settore tradizionale costituito da unità di piccole dimensioni utilizzando tecniche ad alta intensità di lavoro. Il semplice fatto che il settore moderno usa tecniche a forte intensità di capitale mentre il settore tradizionale impiega tecniche ad alta intensità di lavoro non è in se stesso significativo: i due settori possono essere impegnati a produrre tipi di produzione del tutto differenti e non reciprocamente sostituibili. Il dualismo tecnologico assume un significato soltanto quando i due settori producono prodotti simili o suscettibili di essere reciprocamente sostituibili usando tecniche differenti che implicano differenti volumi di produzione e

differenti proporzioni dello stesso tipo di fattori di produzione e di « inputs »: solo allora c'è ragione, prima facie, di sospettare una distorsione nella « allocazione » delle risorse.

Il dualismo tecnologico in questo senso « significativo » sembra sia più pronunciato nei paesi sottosviluppati che nei paesi sviluppati. Esso può talvolta ritrovarsi perfino in talune industrie d'esportazione, particolarmente nell'industria della gomma in Malesia e in Indonesia, dove piccoli produttori coesistono con vaste piantagioni. Il caso di dualismo economico più interessante per la nostra analisi è però quello che può riscontrarsi nel settore manifatturiero dei paesi sottosviluppati. Qui i nuovi stabilimenti creati nel settore moderno per la produzione di beni sostitutivi di merci d'importazione sono per lo più circoscritti a beni di consumo, in specie dell'industria alimentare e tessile, alle bevande, al tabacco, ecc., che sono prodotti anche dal settore tradizionale (4). Ci sono ovviamente notevoli differenze di qualità, disegno, uniformità fra i beni prodotti dalle piccole aziende e quelli prodotti dalle imprese moderne. Ma i motivi per considerare il settore tradizionale come produttore lo stesso tipo di « merce » del settore moderno sono più forti di quanto non sembri a prima vista. E' vero che le piccole aziende producono merci di qualità inferiore rispetto alle imprese moderne dei paesi sottosviluppati; ma c'è un analogo divario di qualità tra i prodotti di queste ultime e i beni d'importazione che esse cercano di sostituire. Inoltre, se le piccole aziende producono beni di qualità inferiore, i loro prezzi sono pure più bassi. Per contro, le imprese moderne, costituite al riparo di pesanti protezioni doganali, spesso producono beni che sono non soltanto di qualità inferiore ma anche più costosi dei beni d'importazione. Talché, se si è disposti ad accettare la possibilità di sostituire beni d'importazione, si dovrebbe anche accettare la possibilità di sostituzione fra i prodotti delle imprese moderne e i prodotti delle piccole aziende.

Se i settori moderno e tradizionale producono una gamma simile di beni di consumo in certo grado intersostituibili, perché le aziende dei due settori impiegano metodi di produzione così diversi? Gli indagatori del dualismo cercano di spiegare questo fenomeno con rigidità sociologiche o tecnologiche. Le piccole aziende si suppone impieghino i tradizionali metodi ad alta intensità di

(4) Per un'utile sintesi dei dati empirici su questo punto v. MASANORI KOGA, *Traditional and Modern Industries in India*, in « The Developing Economies », Settembre 1968.

lavoro per conservatorismo e arretratezza tecnologica. D'altra parte i metodi a forte intensità di capitale usati dal settore moderno sarebbero una conseguenza inevitabile della necessità che hanno i paesi sottosviluppati di adottare la tecnologia avanzata già pronta all'estero.

Simili spiegazioni sono però insoddisfacenti perché ignorano le stridenti differenze dei prezzi dei fattori di produzione nei due settori. Date le condizioni di sottosviluppo dei mercati interni dei capitali e del lavoro, il livello dei tassi d'interesse è notevolmente più alto e il livello dei salari notevolmente più basso nel settore tradizionale rispetto al settore moderno. In termini di buon senso, questa situazione di elevati tassi di interesse e bassi salari nel settore tradizionale e di bassi tassi d'interesse e alti salari nel settore moderno dovrebbe bastare a render conto di gran parte delle differenze nelle proporzioni dei fattori impiegati nei due settori senza ricorrere a particolari spiegazioni basate su rigidità sociologiche e tecnologiche. C'è di più: in molti paesi sottosviluppati, impegnati a promuovere l'industrializzazione interna, i divari tra i prezzi dei fattori derivanti dalle condizioni di sottosviluppo dei mercati dei fattori stessi tendono ad essere artificialmente ampliati. In taluni paesi ove il lavoro è fortemente organizzato nel settore manifatturiero urbano o nel settore minerario esistono restrizioni al libero ingresso di altri lavoratori dal settore tradizionale. Inoltre, in quasi tutti i paesi l'apparato dei controlli governativi tende ad essere impiegato al fine di dirottare la maggior parte dei capitali e delle valute estere verso le unità economiche di grosse dimensioni del settore moderno — settore pubblico compreso — a scapito delle piccole unità del settore tradizionale. Simili interventi si sono risolti in prezzi dei fattori artificiali nel settore moderno, che sono in contrasto con il tipo di dotazione dei fattori del paese nel suo insieme: così, i tassi d'interesse sono mantenuti artificialmente bassi in stridente contrasto con la generale scarsità di risparmio, e i salari artificialmente elevati ad onta dell'abbondante offerta di lavoro. Secondo la teoria dell'ottimizzazione, ciò implica una distorsione nella « allocazione » delle risorse tra i due settori e l'uso nel settore moderno di metodi ad eccessiva intensità di capitale. Talché il significato economico del dualismo tecnologico si può trovare non tanto nelle differenze delle tecniche di produzione per se stesse, ma nel fatto che i due settori producono prodotti simili o potenzialmente intersostituibili ma con proporzioni dei fat-

tori notevolmente differenti a causa della diseguaglianza — artificiosamente accentuata — delle possibilità di accesso a vitali risorse economiche.

II

Consideriamo ora il « dualismo finanziario » nei mercati dei capitali dei paesi sottosviluppati. Data la nota molto maggiore costosità e rischiosità dei prestiti al minuto a un gran numero di piccoli beneficiari rispetto a prestiti di grosso importo a un limitato numero di grandi imprese, ci si dovrebbe aspettare che il tasso d'interesse nel mercato creditizio « non organizzato » del settore tradizionale sia più alto del tasso del mercato del credito « organizzato » del settore moderno. Sarebbe inoltre da attendersi che questo normale divario tra i tassi d'interesse sia tanto più ampio quanto più sono sottosviluppate le istituzioni finanziarie e il mercato creditizio interno. Un dualismo finanziario in questo senso esisteva nei paesi sottosviluppati molto prima che essi iniziassero le attuali politiche di industrializzazione. Ma vi sono due differenze fra il vecchio dualismo finanziario che esisteva nella « economia aperta » del periodo coloniale e il nuovo dualismo oggi presente nella « economia chiusa » dei paesi sottosviluppati che perseguono politiche di industrializzazione.

In primo luogo, nel sistema finanziario coloniale lo svantaggio di cui soffrivano le piccole imprese rispetto alle grandi stava nella difficoltà di ottenere crediti in moneta locale. Ottenuto un prestito del genere, le piccole imprese si trovavano in condizioni di parità con le grosse aziende quanto ad accesso a valute estere. Il sistema monetario del tempo assicurava infatti la libera convertibilità a tassi fissi di cambio; non c'erano problemi di bilancia di pagamenti, né scarsità di divise estere. Per contro, oggi l'inflazione e le difficoltà della bilancia dei pagamenti sono diventate endemiche nei paesi sottosviluppati. Ciò significa che le piccole aziende del settore tradizionale non solo devono superare i precedenti ostacoli per ciò che riguarda i crediti in valuta locale; devono inoltre affrontare un nuovo ostacolo per ottenere le valute estere da impiegare in operazioni d'importazione.

In secondo luogo, nel sistema coloniale il mercato organizzato del credito, costituito da filiali di banche estere, era strettamente collegato con il mercato finanziario internazionale. In altri termini,

il basso tasso d'interesse che vigeva nel mercato creditizio organizzato non era un tasso arbitrario; era il tasso al quale il settore moderno, costituito principalmente da industrie minerarie, piantagioni e imprese di importazione-esportazione, poteva prendere a prestito sul mercato internazionale. Nel mercato creditizio organizzato, quanto meno, domanda e offerta di prezzi si eguagliavano al tasso di equilibrio del mercato. Al contrario, da quando i paesi sottosviluppati hanno ottenuto l'indipendenza finanziaria, il mercato creditizio organizzato è diventato in molti casi sempre più isolato dal mercato internazionale. Dato il crescente uso di controlli valutari, che limitano i trasferimenti di profitti e di fondi bancari, le filiali delle banche estere non funzionano più come importanti canali per l'adduzione di fondi esteri. La situazione è stata aggravata dal tentativo di molti paesi sottosviluppati di stimolare il loro sviluppo economico con politiche di denaro a buon mercato. In tal modo durante gli ultimi due decenni si è avuta spesso l'anomala situazione di tassi ufficiali di interesse dei mercati creditizi organizzati tenuti molto al di sotto dei tassi d'interesse vigenti in paesi progrediti e ricchi di capitali (5).

Data la pressione esercitata dall'inflazione interna in regimi di cambi fissi, c'è un cronico eccesso di domanda di valute estere ai corsi di cambio sopravvalutati. A sua volta, la politica di denaro a buon mercato, che mantiene tassi di interesse artificialmente bassi nel mercato creditizio organizzato, crea una cronica eccedenza di domanda di prestiti rispetto al volume del risparmio nazionale offerto ai suddetti tassi d'interesse. I governi della maggior parte dei paesi sottosviluppati cercano di ovviare a questa situazione di squilibrio con l'introduzione di una rete di controlli diretti, intesi a razionare le scarse risorse di capitale e di divise estere fra i vari concorrenti; ma proprio questi meccanismi di razionamento hanno aggravato la situazione di ineguaglianza nella disponibilità di risorse scarse di cui soffrono le piccole aziende del settore tradizionale. Anche se la politica governativa nei confronti dei settori concorrenti fosse neutrale, vi sarebbe lo stesso una notevole dose di discriminazione, sia pure non intenzionale e non ufficiale, a danno delle piccole aziende; queste sono infatti in una posizione di svantaggio, rispetto alle più grosse imprese del settore moderno, quanto a possibilità di affrontare

(5) Per una vivida descrizione e critica di questa anomala situazione v. G. MYRDAL, *Asian Drama*, Vol. III, Appendice 8, particolarmente sezione II.

le complessità e i ritardi della burocrazia che amministra i vari controlli (6). Senonché la politica governativa, lungi dall'essere neutrale, persegue il dichiarato scopo di incoraggiare le maggiori imprese del settore moderno, settore pubblico compreso. Ciò implica, con le risorse date, discriminare a carico delle piccole imprese del settore tradizionale. La discriminazione si applica non soltanto alle possibilità di accesso ai mezzi finanziari e alle divise estere, ma anche ai servizi pubblici forniti dal governo; in particolare i servizi sociali come i trasporti, le comunicazioni e l'energia sono più prontamente disponibili e spesso a condizioni meno onerose per le imprese maggiori del settore moderno che non per le piccole aziende del settore tradizionale.

Tutto ciò non solo distorce la ripartizione delle risorse tra il settore moderno e il settore tradizionale, ma impedisce anche lo sviluppo a lungo termine di un mercato finanziario interno integrato. Uno sviluppo del genere presuppone due condizioni: *a)* l'affermarsi di un centro finanziario che sia in grado di raccogliere risparmio dai settori moderno e tradizionale e dal mercato internazionale e di incanalarlo verso le differenti parti dell'economia interna conforme ai rendimenti più alti ricavabili dall'investimento; *b)* la formazione di una rete finanziaria che colleghi il centro finanziario con i prestatori e con i mutuatari di tutte le zone. I collegamenti finanziari possono essere assicurati da filiali e filiazioni che siano verticalmente integrate con le sedi centrali degli istituti finanziari insediati al centro; oppure possono essere costituiti da intermediari finanziari indipendenti (come prestatori professionali) che attingono a fondi raccolti al centro per redistribuirli in prestiti nel resto del paese. In ogni caso per ridurre il dualismo finanziario tra il mercato creditizio organizzato e il mercato non organizzato sono indispensabili più efficienti collegamenti capaci di facilitare la mobilità dei fondi tra i due mercati.

Si è già osservato come le politiche seguite da molti paesi sottosviluppati dopo il conseguimento dell'indipendenza finanziaria abbiano isolato i rispettivi mercati organizzati del credito dal mercato internazionale dei capitali. Ma siffatte politiche hanno anche finito con l'isolare il mercato organizzato del credito dal mercato libero interno. Gli è che, data la molteplicità dei controlli governativi, gran

(6) V. «Economic Bulletin for Asia and the Far East», Vol. XII, n. 3, Dicembre 1961, p. 7.

parte del mercato creditizio non ufficiale o libero è ridotto allo stato di « mercato nero ». Per cominciare, a causa delle pressioni inflazionistiche interne con tassi di cambio sopravvalutati, c'è una cronica tendenza a fughe speculative di capitali all'estero. Dove le autorità sono riuscite a bloccarle, i fondi, invece di restare nel mercato ufficiale organizzato, si sono spostati verso acquisti di oro, gioielli, beni immobili e attività speculative. La cosa non sorprende quando, a causa della politica di denaro a buon mercato, i tassi ufficiali di interesse offerti ai prestatori sono tanto inferiori ai profitti ricavabili da qualsiasi di questi investimenti alternativi. In molti paesi i tassi di interesse offerti ai prestatori dal mercato organizzato del credito hanno addirittura un valore reale negativo, poiché il tasso di svalutazione della moneta supera il tasso normale dell'interesse. Lo sviluppo di un mercato non ufficiale del credito può servire ad attenuare la scarsità di fondi nel settore tradizionale. Ma resta il fatto che la politica di denaro a buon mercato comporta il pesante costo di ritardare lo sviluppo di un efficiente centro finanziario.

Lo sviluppo di intermediari finanziari è anche ritardato dal modo in cui i governi dei paesi sottosviluppati esercitano di solito i loro controlli per il razionamento dello scarso capitale disponibile. Questi controlli discriminano non solo a danno dei piccoli mutuatari ma anche a danno dei prestatori privati professionali e degli altri intermediari che sono la principale fonte di credito per i minuti operatori. Due giustificazioni sono addotte per siffatti controlli, dannosi per lo sviluppo non solo del mercato finanziario ma anche di un'economia di mercato in generale.

La prima giustificazione è che il solo modo « produttivo » di usare i capitali disponibili sia di investirli in beni strumentali e in macchinari incorporanti tecnologie moderne. Il ruolo vitale del capitale come « fondo di sussistenza » nell'agricoltura non è compreso e il finanziamento di attività commerciali è considerato come « improduttivo ». La discriminazione creditizia a danno del commercio non solo si ripercuote su prezzi in grosso e al consumo a causa dell'alto costo richiesto dalla gestione delle scorte, ma pregiudica anche lo sviluppo di un'economia di mercato. Tale danno non è chiaramente valutato. La verità è che la maggior parte dei paesi sottosviluppati tendono a tenere un volume di scorte di merci e di capitale circolante molto più basso di quello che sarebbe necessario per far funzionare senza attriti le loro economie, data l'arretratezza dei sistemi di trasporto e di comunicazione e dell'organizzazione del

mercato. Di conseguenza la loro struttura economica interna è oltremodo fragile, esposta a frequenti collassi e a una instabilità dei prezzi di tipo speculativo di fronte a mutamenti impreveduti, come un raccolto sfavorevole e conseguenti condizioni di carestia in zone particolari. Mentre si è insistito molto sulla vulnerabilità dei paesi sottosviluppati per la instabilità della domanda mondiale di loro esportazioni e sul loro bisogno di adeguate riserve valutarie, poco si parla della vulnerabilità derivante dall'instabilità interna e del bisogno di disporre di adeguato capitale circolante.

La seconda giustificazione dei controlli economici è la credenza tradizionale nella perversità dei prestatori professionali privati e nella necessità di eliminare o ridurre la loro attività regolando i tassi di interesse a cui gli si concede di far prestiti. Ben pochi di questi controlli hanno avuto successo, poiché i prestatori professionali rendono un servizio economico nel mercato creditizio non organizzato, servizio che il governo non è in grado di fornire. Ci sono due filoni contraddittori nelle lagnanze popolari contro i prestatori professionali. Da una parte si sostiene che prestatori, proprietari e negozianti di paese sfruttano posizioni di tipo monopolistico nelle comunità locali per spremere alti tassi d'interesse dai mutuatari di campagna; se ciò fosse vero, il rimedio sarebbe stimolare la concorrenza fra i prestatori, agevolando il loro accesso ai fondi centrali del mercato organizzato. Si sostiene da altri non che i prestatori professionali siano troppo pochi, ma che vi siano troppi intermediari fra il centro finanziario e i mutuatari finali del settore tradizionale, che in tal modo sono costretti a pagare tassi eccessivi per coprire le commissioni di intermediazione; il che equivale a dire che sarebbe meno costoso provvedere ai piccoli mutuatari ad opera di filiali verticalmente integrate con direzioni generali situate nel centro finanziario. Ciò però non trova conferma nell'esperienza delle banche commerciali; in genere queste hanno constatato che il costo di agenzie situate nelle zone più remote dei paesi sottosviluppati è troppo alto a paragone delle minori spese generali dei prestatori professionali. Ciò nonostante persiste l'opinione popolare che gli eccessivi profitti degli intermediari e prestatori possano essere ridotti da legami « diretti » con le istituzioni creditizie ufficiali. Probabilmente essa deriva dall'ignorare o sottovalutare i costi di un'integrazione verticale fra le istituzioni creditizie centrali e le numerose filiali o agenzie necessarie per sopperire ai fabbisogni dei piccoli mutuatari; detti costi sono costituiti non soltanto dalle spese generali e dalle retribuzioni

del personale, ma anche dalla relativa inefficienza degli impiegati « ufficiali », che operano con i piccoli mutuatari secondo regole rigide di valutazione e sono collegati con metodi burocratici con le direzioni centrali.

Finora, a prescindere dai tentativi abortiti di controllare l'attività dei prestatori professionali, la maggior parte dei paesi sottosviluppati ha fatto poco per migliorare il funzionamento del mercato creditizio non organizzato; in genere si è limitata a cercare di fornire limitati importi di prestiti a tassi sussidiati per il tramite di società cooperative a qualche settore privilegiato dell'agricoltura. I villaggi modello beneficiari dei prestiti a tassi sussidiati possono essere « pezzi da mostra » come le acciaierie, ma hanno ben poca influenza nell'abbassare gli alti tassi di interesse prevalenti nelle zone rurali. Con ciò non si vuol negare che le cooperative possono essere in grado di competere con i prestatori professionali sia perché sono più efficienti nel raccogliere informazioni sui loro membri sia perché possono ridurre i rischi mediante mutue garanzie sottoscritte dagli associati. Ma il modo migliore di appurare la validità di questo assunto non è di accordare i pochi limitati fondi a basso tasso d'interesse alle cooperative, ma di assicurare un accesso illimitato in condizioni eguali sia alle cooperative sia ai prestatori professionali, in modo che i due gruppi possano competere per abbassare i tassi di interesse praticati ai piccoli mutuatari.

La conclusione è chiara. Al fine di ridurre il dualismo finanziario e costruire un mercato finanziario interno più integrato, i paesi sottosviluppati dovrebbero aumentare i tassi ufficiali di interesse nel mercato creditizio organizzato a un livello idoneo a riflettere le loro scarsità di capitali. Si incoraggerebbe così lo sviluppo di un centro finanziario capace di attrarre risparmio sia dall'interno sia dall'estero. Si pareggerebbe inoltre l'offerta disponibile di risparmio con la domanda di prestiti, compresa la domanda di fondi da parte di prestatori professionali per operazioni sul mercato creditizio non organizzato. Un eguale accesso al mercato dei capitali da parte dei settori tradizionali e di quelli moderni ridurrebbe la distorsione nella « allocazione » delle risorse fra i due gruppi. La consueta obiezione che l'aumento del tasso di interesse accrescerebbe il costo dei prestiti governativi ha importanza limitata per i paesi sottosviluppati. I titoli governativi, per i bassi rendimenti che offrono, sono poco richiesti dai risparmiatori; il grosso è tenuto da organismi pubblici e relative filiazioni, cosicché un rialzo del tasso di interesse avrebbe

principalmente l'effetto di mutare i rapporti contabili nell'ambito del settore pubblico. In realtà, le ragioni a favore di un rialzo del tasso di interesse sono rafforzate, non indebolite se si tiene conto degli effetti a più lungo termine sulla capacità del governo di collocare prestiti sul mercato finanziario.

III

Si è notato che il livello dei salari dei paesi sottosviluppati è in generale più alto nel settore moderno che nel settore tradizionale. In quale misura ciò implica l'esistenza di un dualismo nel mercato del lavoro che scoraggia l'espansione del settore moderno e distorce la ripartizione delle risorse in direzione opposta a quella rilevata per il dualismo finanziario? Senza entrare in una particolareggiata enumerazione delle possibili cause delle differenze salariali tra i due settori, possiamo considerarle sotto tre categorie.

In primo luogo, ci sono le differenze di salario che riflettono genuine differenze economiche di abilità, di costo della vita e così via, che non distorcono la « allocazione » del lavoro fra i due settori.

In secondo luogo, c'è il fatto che nei paesi sottosviluppati il saggio salariale del settore moderno riflette il pagamento al capo famiglia necessario per indurlo a trasferirsi con i familiari in modo permanente nel nuovo posto del lavoro, mentre il saggio salariale nel settore tradizionale riflette il pagamento a un singolo lavoratore su una base casuale o temporanea. Anche in mancanza di regolamenti governativi e di pressioni delle associazioni sindacali, le imprese di grosse dimensioni del settore moderno probabilmente preferiscono pagare salari più alti per ottenere maestranze regolari per almeno due ragioni. Da una parte i guadagni di produttività ricavabili da una stabile forza di lavoro e da una bassa mobilità possono più che compensare il maggior costo per salari. D'altra parte, se le imprese sono gestite da imprenditori o dirigenti stranieri, questi non hanno la conoscenza del mondo locale e l'esperienza in materia di relazioni con i lavoratori indigeni necessarie per trattare col tipo « casuale » di lavoro. Dal loro punto di vista il costo per riadattare il sistema produttivo e organizzativo al fine di utilizzare lavoratori casuali meno cari sarebbe troppo elevato; essi sono quindi disposti a pagare salari notevolmente più alti per disporre di una forza di lavoro simile al tipo di maestranze regolari di cui si valgono nei loro paesi.

Questo aspetto può essere illustrato dalle contrastanti politiche del lavoro adottate nello sviluppo dell'industria tessile da imprenditori stranieri in India e da imprenditori indigeni in Giappone. I primi hanno reclutato le maestranze fra maschi adulti pagando un salario sufficiente a mantenerne i familiari; i secondi hanno approfittato del lavoro meno costoso ma egualmente efficiente di ragazze di campagna disponibili per pochi anni prima del matrimonio (7). L'attuale espansione del settore manifatturiero moderno nei paesi sottosviluppati dipende molto da dirigenti e tecnici stranieri, e da stabilimenti sussidiari di società internazionali creati per aggirare i dazi doganali e i controlli sulle importazioni. Si è così formata una politica salariale e una organizzazione del lavoro basate su una forte differenza tra i salari vigenti nel mercato del lavoro regolare e i salari prevalenti nel mercato non organizzato del lavoro casuale. Come si deve interpretare questo tipo di differenze salariali tra il settore moderno e il settore tradizionale? Nella misura in cui le grosse imprese moderne sono disposte a pagare salari più elevati volontariamente e indipendentemente da pressioni esterne, non ci può essere distorsione nella « allocazione » delle risorse derivanti dal mercato del lavoro. Senonché le differenze salariali si accompagnano con un dualismo nell'organizzazione industriale; possono quindi essere un segno di rigidità di gestione da parte del settore moderno, incapace di fare un uso più efficiente dell'abbondante offerta di lavoro casuale. Nella misura in cui ciò provoca una distorsione, questa non è dovuta ad alti salari che scoraggino l'espansione delle grandi imprese del settore moderno, ma a un insufficiente sviluppo delle piccole unità indigene che probabilmente sono meglio in grado di approfittare dall'abbondante offerta di lavoro casuale.

In terzo luogo, ci sono i fattori che aggravano arbitrariamente le differenze salariali fra il settore moderno e il settore tradizionale e che distorcono chiaramente la ripartizione del lavoro tra i due settori. Tre fattori di questo tipo si possono individuare. Il primo consiste nei vari regolamenti governativi sul lavoro e sui salari minimi. Questi regolamenti esercitano un effetto differenziatore

(7) Per un'analisi comparativa delle politiche del lavoro adottate nello sviluppo dell'industria tessile in India e in Giappone v. S. J. KOH, *Stages of Industrial Development in Asia*, University of Pennsylvania Press, 1966, Chs. II e III; v. anche W. W. LOCKWOOD, *The Economic Development of Japan*, Princeton, 1954, pp. 213-14; per un'analisi teorica di questo punto, v. D. MAZUMDAR, *Underemployment in Agriculture and the Industrial Wage Rate*, in « *Economica* », novembre 1959.

poiché, mentre possono essere rigorosamente osservati nelle grandi imprese del settore moderno, sono difficili da imporre alle piccole unità del settore tradizionale. Il secondo fattore trae origine dalla maggior facilità con la quale le forze di lavoro urbane del settore manifatturiero possono organizzarsi in forti associazioni sindacali capaci di limitare il libero ingresso di altri lavoratori. Il terzo fattore è importante nei paesi che hanno una prospera industria di esportazione di proprietà straniera (ad esempio, nel campo petrolifero o del rame); qui gli alti salari che le organizzazioni sindacali riescono di solito a strappare nel settore d'esportazione tendono a diffondersi al resto del settore moderno, imponendo pesanti oneri sia all'industria manifatturiera nazionale sia al settore pubblico. Questi tre fattori considerati nel loro insieme possono provocare serie distorsioni nella « allocazione » delle risorse; ma nessuno di essi costituisce una ragione per accordare protezioni speciali all'industria nazionale. Le distorsioni devono essere curate con riforme nell'ambito del mercato del lavoro.

Volgiamoci infine al principale argomento a favore dell'industrializzazione interna che è alla base di molti degli odierni scritti sul dualismo economico dei paesi sottosviluppati. Questo argomento combina il concetto di « disoccupazione mascherata » con il concetto di dualismo tecnologico e cerca di sostenere la tesi dell'espansione dell'industria manifatturiera indigena non in termini di deviazioni dall'optimum statico ma in termini di considerazioni « dinamiche ». Così si osserva che, data la forte pressione della popolazione sulla terra, non è più possibile nei paesi sottosviluppati assorbire altro lavoro in agricoltura; l'unica via per assorbire il lavoro eccedente è l'espansione del settore manifatturiero. Ma i paesi sottosviluppati sono obbligati a importare le tecnologie moderne in forma « ready-made » dai paesi progrediti; ciò significa che l'espansione del settore manifatturiero deve basarsi su metodi di produzione che non soltanto sono a forte intensità di capitale ma che richiedono anche capitale e lavoro in proporzioni fisse (8). Secondo la teoria statica dell'ottimizzazione, questo tipo di sviluppo economico contrasta con le caratteristiche della dotazione dei fattori dei paesi sottosviluppati; ma può essere giustificato — così si sostiene — per due ragioni. In primo luogo, date le sproporzioni nella disponibilità dei fattori e le

(8) V. R. S. ECKHAUS, *The Factor-proportions Problem in Underdeveloped Areas*, in « *The American Economic Review* », Settembre 1955.

rigidità tecnologiche che caratterizzano la struttura dualistica dei paesi sottosviluppati, ci sarebbero possibilità molto limitate per le sostituzioni e gli aggiustamenti regolari e flessibili ipotizzati in un modello neo-classico del sistema economico. In secondo luogo i vantaggi « dinamici » ricavabili dall'espansione dell'industria manifatturiera moderna tenderebbero a superare le perdite statiche derivanti dalle distorsioni nella ripartizione delle risorse. Questi argomenti non reggono a un esame critico e sottovalutano seriamente le possibilità di introdurre metodi di produzione a forte intensità di lavoro sia in agricoltura sia nel settore manifatturiero mediante appropriate politiche.

Perfino coloro che insistono sull'argomento della pressione della popolazione riconoscono che i paesi sottosviluppati dell'Africa e dell'America Latina non sono così densamente popolati come taluni paesi asiatici. Essi tendono quindi a usare paesi come l'India o il Pakistan come principali esempi di sovrappopolazione agricola. Ma una generale rassegna del mondo agricolo asiatico basta a revocare in dubbio l'assunto che il settore agricolo dei suddetti paesi sia così saturo di lavoro da escludere ogni ulteriore possibilità di introdurre metodi di produzione ad alta intensità di lavoro. Di fatto, le più forti densità di popolazione agricola e le minori dimensioni delle proprietà contadine si trovano in paesi come il Giappone, Taiwan e la Corea. E proprio questi paesi sono esempi significativi di come la produzione agraria possa rapidamente essere accresciuta da metodi di coltivazione intensiva basati su piccole proprietà contadine purché siano adottate appropriate politiche economiche. Rientrano fra queste politiche: *a*) un'adeguata provvista da parte del Governo di « inputs » agricoli, in particolare di sistemi di irrigazione che rendano possibili raccolti multipli sullo stesso terreno, riducano la disoccupazione stagionale e incoraggino l'uso di fertilizzanti e di sementi migliori; *b*) miglioramenti nel credito agricolo e nei metodi di vendita dei prodotti. Confrontata con l'agricoltura veramente intensiva dell'Asia Nord-Orientale, l'agricoltura dei cosiddetti paesi sovrappopolati — India e Pakistan — potrebbe non senza ragione essere considerata come un tipo di coltivazione *estensiva* inefficiente che offre ampie possibilità per l'introduzione di metodi a forte intensità di lavoro (9).

(9) Per i due più importanti e recenti contributi su questo argomento v. SHIGERU ISHIKAWA, *Economic Development in Asian Perspective*, Kinokuniya, Tokyo, 1967, Ch. 2 e graf. 2-4, e G. MYRDAL, *Asian Drama*, 1968, Vol. I, Ch. 10 e Vol. II, Parte V.

Secondo la nostra analisi, l'arretratezza agraria di questi paesi può essere attribuita a due tipi di dualismo: *a*) all'ineguale fornitura di servizi economici da parte del governo al settore manifatturiero moderno e al settore agricolo, con un certo grado di dualismo nell'ambito dello stesso settore agricolo a causa di un accesso ineguale a servizi pubblici a seconda delle dimensioni delle proprietà agricole; *b*) al dualismo finanziario, che ostacola seriamente l'adozione di metodi di produzione progrediti da parte di piccoli agricoltori. Non è quindi un caso che

« in Giappone, dove il settore rurale e i settori industriali delle piccole imprese sono più integrati nel mercato creditizio organizzato (più di metà del credito agrario complessivo è fornito da istituzioni finanziarie), molto minori sono i divari nei tassi d'interesse: questi in media sono più bassi nei settori tradizionali, ma notevolmente più alti nel settore pienamente organizzato di quanto non accada in India e in Pakistan » (10).

Passiamo ora all'argomento che le possibilità di sostituzione di lavoro a capitale sarebbero gravemente limitate dalla necessità di adottare tecnologie moderne nel settore manifatturiero, e che, data questa rigidità tecnica, il solo modo di assorbire lavoro eccedente è aumentare l'ampiezza del settore manifatturiero su basi a forte intensità di capitali. Con ciò si identifica implicitamente il settore manifatturiero con i grandi stabilimenti moderni. Ma in molti paesi sottosviluppati le piccole imprese di vario tipo occupano la quota di gran lunga maggiore delle forze di lavoro e forniscono una grossa parte della produzione manifatturiera (11). Se si definisce il settore manifatturiero in modo da includere sia il comparto moderno delle grandi unità sia il comparto tradizionale delle piccole unità, una cosa si presenta chiara: anche se tutti i grossi stabilimenti moderni funzionassero rigidamente secondo coefficienti tecnici fissi, ci sarebbero ancora notevoli possibilità di accrescere la parte del lavoro rispetto al capitale nel settore manifatturiero complessivo sostituendo produzioni delle unità minori a produzioni

(10) V. G. MYRDAL, *op. cit.*, Vol. III, Appendice 8, p. 2095.

(11) Per indicazioni quantitative sull'importanza delle industrie di piccole dimensioni nei paesi sottosviluppati v. S. KUZNETS, *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, 1966, Tab. 8.1 e pp. 417-420; e E. STALEY e R. MORSE, *Modern Small Industries for Developing Countries*, 1965, Ch. 1.

delle grandi unità. Come si è visto, le possibilità di procedere in questa direzione sono maggiori di quanto in genere si ammetta, per due ragioni: innanzi tutto gli stabilimenti moderni creati per sostituire beni di importazione in molti paesi sottosviluppati sono principalmente nel campo dei beni di consumo che sono prodotti anche dal settore tradizionale; in secondo luogo, la più scadente qualità dei prodotti delle imprese minori è compensata da prezzi più bassi. Ma, come pure si è visto, questo coesistere di grandi e piccole unità manifatturiere nella produzione di certi tipi di beni si accompagna, anzi è attribuibile alle condizioni vistosamente ineguali a cui fondi capitali, valute estere e servizi pubblici sono messi a disposizione dei due tipi d'industria in forza delle prevalenti politiche d'industrializzazione. Si può dire che tali politiche proteggono le grosse imprese moderne non soltanto dalla concorrenza estera, ma anche dalla concorrenza indigena delle piccole unità. Sembra ragionevole attendersi che una riduzione di siffatte disuguaglianze nelle possibilità di accedere a risorse scarse dovrebbe rendere le piccole imprese maggiormente « competitive » e accrescere la loro quota nella produzione manifatturiera, e così aumentare anche la proporzione del lavoro rispetto al capitale nel settore manifatturiero visto nel suo insieme. Una riduzione del dualismo economico in questo senso incoraggerebbe un maggior grado di specializzazione economica fra grandi e piccole imprese e promuoverebbe così nuove forme di relazioni complementari fra i due tipi di aziende manifatturiere.

Relazioni complementari basate su legami verticali fra industrie diverse sono un tema consueto negli studi sullo sviluppo economico. Ma finora l'analisi è stata ostacolata dal limitare il concetto di complementarità soltanto al settore moderno dell'industria manifatturiera. Inoltre, data la popolarità dei modelli di « input-output », la complementarità tende ad essere interpretata in termini puramente tecnici: in termini cioè di coefficienti tecnici fissi colleganti settori insufficientemente disaggregati. Quando però il concetto di complementarità viene allargato ai possibili legami economici fra grandi e piccole imprese e si applicano le vecchie nozioni di Adam Smith sulla divisione del lavoro e sulla specializzazione (12), si comincia

(12) V. G. J. STIGLER, *The Division of Labour is Limited by the Extent of the Market*, in « Journal of Political Economy », Giugno 1951.

ad avere una comprensione più approfondita delle possibili relazioni complementari nell'interno del settore manifatturiero, che contribuirebbero a introdurre un maggior grado di flessibilità nella struttura delle economie sottosviluppate. Con una riduzione nel dualismo, le unità minori presumibilmente fornirebbero una quota più ampia della produzione di beni di consumo non durevoli, mentre le grosse imprese si sposterebbero verso la produzione di « inputs » per le piccole aziende. Di fatto, le piccole imprese dei paesi sottosviluppati hanno mostrato notevole spirito di iniziativa nel passare dai materiali tradizionali a nuovi materiali di importazione per la produzione di merci come le vernici, i filati, le materie plastiche, ecc.; e questa è la ragione per cui sono così danneggiate dai controlli valutari che limitano il loro accesso a beni d'importazione. Ma la divisione del lavoro fra grosse e piccole imprese può assumere varie altre forme: le maggiori imprese possono affidare qualche parte dei loro processi produttivi alle minori imprese; queste ultime possono creare officine di riparazione e altri tipi di servizi per le maggiori imprese; e così via. In generale, con un più facile accesso al mercato dei capitali e alle valute estere, le piccole imprese potrebbero aumentare la loro quota di attività nel settore manifatturiero ogni qualvolta i loro costi fissi più bassi e la loro disponibilità di lavoro familiare e casuale a buon mercato danno loro un vantaggio comparativo rispetto alle grandi imprese. Queste varie possibilità sono ben esemplificate dalla storia dello sviluppo economico del Giappone, dove le piccole industrie hanno svolto una parte molto importante. Ivi, fatto significativo, lo sviluppo delle piccole imprese è stato molto facilitato dalla disponibilità di energia elettrica a buon mercato: da una forma cioè di riduzione del dualismo nella fornitura di servizi pubblici. W. W. Lockwood descrive lo sviluppo di relazioni complementari fra grandi e piccole imprese come « un'abile utilizzazione delle limitate risorse giapponesi di capitali e dell'esperienza tecnica per impiegare una popolazione numerosa e crescente in iniziative produttive » (13).

Ed eccoci agli effetti « dinamici » delle industrie manifatturiere moderne. Ne parleremo sotto due principali aspetti.

In primo luogo c'è l'effetto dinamico « educativo » che l'industria manifatturiera moderna esercita fornendo nuove cognizioni e

(13) W. W. LOCKWOOD, *The Economic Development of Japan*, 1954, p. 211. V. anche cap. 4.

capacità tecniche e creando una riserva permanente di lavoro addestrato al ritmo e alla disciplina della produzione di fabbrica. E' questo un aspetto certamente importante. Ma bisogna anche ricordare che uno sviluppo economico coronato da successo richiede l'adattamento della tecnologia moderna alle condizioni locali dei paesi sottosviluppati: una particolareggiata e profonda conoscenza delle disponibilità di risorse locali e delle condizioni dei mercati indigeni è altrettanto importante delle « conoscenze tecniche » importate allo scopo. E' nella conoscenza delle condizioni economiche locali che le piccole imprese si trovano in una posizione più vantaggiosa dei grossi stabilimenti moderni. Se si accetta l'opinione che i paesi sottosviluppati soffrono di una carenza di imprenditori indigeni, l'effetto « educativo » delle piccole industrie nel fornire il terreno d'addestramento per un gran numero di potenziali imprenditori deve essere valutato almeno della stessa importanza dell'effetto « educativo » che il settore manifatturiero moderno può avere nell'addestrare una regolare forza di lavoro. D'altra parte, insistendo sulle tecnologie più recenti, molti paesi sottosviluppati corrono il rischio di adottare tecniche di produzione che sono troppo progredite e specializzate per poter essere assorbite e trasmesse al settore tradizionale. Come osserva Stigler, la vasta rete di attività ausiliarie e di servizi d'istruzione che nei paesi progrediti si danno come acquisiti non sono disponibili nei paesi sottosviluppati.

« Nell'ipotesi migliore le economie sottosviluppate che ci imitano possono seguire i nostri modi di fare quest'anno ma non i nostri metodi di cambiare le cose l'anno prossimo; perciò esse saranno molto rigide » (14).

Per converso l'importanza che hanno le piccole imprese nel diffondere le innovazioni è sottolineata da Lockwood.

« Se l'esperienza del Giappone ci insegna qualcosa per ciò che riguarda il processo di sviluppo economico in Asia, è soprattutto l'importanza cumulativa di miriadi di miglioramenti tecnologici relativamente semplici che non rompono radicalmente con la tradizione o non richiedono grossi importi di nuovi investimenti. Naturalmente il grosso stabilimento moderno con la sua concentrazione di

(14) G. J. STIGLER, *loc. cit.* « Journal of Political Economy », Giugno 1951, p. 193.

capitale in forme avanzate di tecnologia è stato essenziale in molti campi. Peraltro, gran parte dello sviluppo del Giappone è da ricercare nei più modesti tipi di miglioramento che sono più facili da adottare in modo pervasivo, più economici quanto a costo e che spesso danno maggiori rendimenti immediati. Per ogni piccolo paese che cominci ad industrializzarsi, uno dei problemi cruciali è introdurre e diffondere simili innovazioni quanto più ampiamente possibile » (15).

In secondo luogo, si sostiene che l'uso di attrezzature durevoli incorporanti tecnologie moderne aumenterebbe ipso facto la produttività del lavoro nell'industria manifatturiera moderna e che ciò accrescerebbe la quota dei profitti dato che i saggi salariali sarebbero mantenuti costanti da un'offerta « illimitata » di lavoro da parte del settore di sussistenza; il reinvestimento di questi profitti provocherebbe un continuo processo di espansione dinamica che assorbirebbe il lavoro eccedente dal settore di sussistenza. E' questo il noto assunto di parecchi modelli di sviluppo, in particolare del « modello Lewis » (16). Quando però si cerca di applicare questo tipo di modello di sviluppo all'effettivo processo di industrializzazione indigena quale è stato promosso dalle politiche di sostituzione di beni di importazione, una serie di difficoltà si presentano. Per cominciare, la capacità del settore manifatturiero moderno di creare occupazione non è stata particolarmente rilevante nemmeno durante la fase cosiddetta « facile » di sostituzione di beni di importazione; ora che il processo di sostituzione è entrato nella fase « difficile » caratterizzata da scarsità di valute estere, la capacità di assorbire lavoro è molto limitata. Soltanto per questo motivo sarebbe giustificato cercare di promuovere uno sviluppo complementare delle grosse imprese e delle imprese minori, anziché tentare di espandere il comparto moderno del settore manifatturiero per sé solo. Peraltro, nelle condizioni tipiche di « economia chiusa » dei paesi sottosviluppati d'oggi le grosse imprese del settore manifatturiero moderno godono spesso di alti profitti. Di qui la questione: in quale misura questi profitti sono dovuti ad un reale aumento della pro-

(15) W. W. LOCKWOOD, *The Economic Development of Japan*, pp. 198-99.

(16) V. W. ARTHUR LEWIS, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, in « The Manchester School », Maggio 1954.

duttività derivante dall'adozione di tecnologie moderne? La nostra analisi precedente ha messo in dubbio questa possibilità per suggerire che i profitti delle grosse imprese manifatturiere sono stati gonfiati artificialmente dalle politiche governative. Da una parte le scarsità determinate dai controlli sulle importazioni e dall'inflazione interna offrono al settore manifatturiero moderno un mercato facile e lucroso. Dall'altra parte lo stesso settore ha un accesso privilegiato, a condizioni particolarmente favorevoli, ai capitali, alle valute estere e ai servizi pubblici. In altri termini, le risorse reali che sono state destinate all'espansione del settore manifatturiero moderno nei paesi sottosviluppati sono state ottenute non tanto da un processo autopulsivo di crescita della produttività tradottosi in un flusso crescente di risorse reinvestibili, ma da un trasferimento di risorse da altri settori, specialmente dai settori di esportazione e da quello agricolo. Come si è visto, questi trasferimenti si sono realizzati soprattutto per mezzo di politiche di « deficit financing » e di danaro a buon mercato, combinate con un apparato di controlli quantitativi favorevoli al settore manifatturiero moderno. Finché siffatte politiche continueranno, è da attendersi che le grosse imprese del settore manifatturiero moderno continueranno a godere di alti profitti, in termini di valuta locale. Ma la loro incapacità di usare le risorse disponibili in modo produttivo mediante l'impiego di tecnologie moderne ad alta intensità di capitale si rifletterà in misura sempre maggiore in scarsità di valute estere. Data la vigorosa espansione del commercio internazionale, sia durante gli anni '50 sia nel periodo 1960-65, l'usuale argomento che la scarsità di valute estere dei paesi sottosviluppati sarebbe dovuta al ristagno della domanda mondiale di prodotti dei paesi suddetti non è convincente (17). Una spiegazione più soddisfacente della scarsità di valute estere è da ricercare nell'insuccesso delle politiche economiche indigene sia nell'espandere le esportazioni sia nello sviluppare produzioni sostitutive di beni di importazione.

(17) V. BELA BALASSA, *La prima parte del «decennio di sviluppo»: sviluppo, commercio e bilancia dei pagamenti dei paesi arretrati, 1960-65*, in questa Rivista, Settembre 1968; e W. ARTHUR LEWIS, *Closing Remarks*, in: *Inflation and Economic Growth in Latin America*, edito da W. BAER e I. KERSTENEZKY, 1964, pp. 27-8.

IV

Per finire, vediamo le implicazioni della nostra analisi del dualismo per gli aspetti « esterni » della politica di sviluppo. Nelle odierne discussioni le politiche di industrializzazione interna sono spesso considerate come « inward-looking », mentre le politiche di libero scambio e di espansione delle esportazioni sono considerate come « outward-looking ». Secondo la nostra analisi, questa terminologia è insoddisfacente perché oscura l'intima relazione che esiste fra gli aspetti interni e gli aspetti esterni della politica di sviluppo. Come si è visto, i fautori di politiche di industrializzazione tendono a sottovalutare le possibilità di politiche economiche interne e cercano di alleviare gli effetti delle distorsioni nella « allocazione » delle risorse mediante aiuti esteri. E' perciò paradossale considerare dette politiche come « inward-looking », quando il loro accento è posto sugli aiuti economici (e concessioni commerciali) da parte di altri paesi. Per converso una politica di integrazione economica interna intesa a ridurre il dualismo così come è delineata in questo scritto mira a creare più integrati mercati interni dei capitali e del lavoro, che riflettano realisticamente le dotazioni dei fattori dei paesi sottosviluppati in termini di alti tassi d'interesse e bassi salari sia nel settore organizzato sia in quello non organizzato. Si tratta dell'applicazione inversa della teoria dei costi comparati di Heckscher-Ohlin: la politica di integrazione economica interna è l'altra faccia della medaglia rispetto alla politica di espansione del commercio internazionale secondo i costi comparati. Di nuovo, è paradossale considerare le politiche di espansione delle esportazioni come « outward-looking », quando il loro successo dipende in modo essenziale da politiche interne intese a riflettere i costi comparati e le dotazioni dei fattori dei paesi sottosviluppati.

La politica di integrazione economica interna da noi sostenuta, se tende essenzialmente verso una maggiore libertà commerciale, resta di notevole importanza anche se i paesi sottosviluppati desiderano perseguire politiche protezionistiche. Si è visto che le politiche di industrializzazione indigena come oggi vengono realizzate hanno per effetto di proteggere il comparto moderno dell'industria manifatturiera contro la concorrenza non soltanto di beni di importazione, ma anche dei prodotti delle piccole industrie indigene. E' possibile che in certi comparti di beni di consumo particolarmente semplici e ad alta intensità di lavoro, le piccole imprese siano più

« competitive » nei riguardi dei beni di importazione, posto un dato dazio doganale, delle grosse imprese moderne: purché, si intende, non vi siano notevoli disuguaglianze nelle possibilità di accedere al capitale e alle valute estere. Talché i paesi sottosviluppati, nel cercare di incoraggiare l'industrializzazione interna con discriminazioni a favore del comparto moderno dell'industria manifatturiera, probabilmente rinunciano a buone possibilità di sostituire prodotti di importazione con prodotti delle piccole industrie nazionali. Il nostro esame si è limitato ad insistere sull'opportunità di ridurre le ineguaglianze artificiosamente create nelle possibilità di accedere a risorse scarse. Ma è anche possibile sostenere fondatamente la tesi favorevole ad incoraggiare le piccole imprese, se si prende sul serio il dichiarato obiettivo dei governi di molti paesi sottosviluppati di comprimere i consumi di « lusso » sia per ragioni di equità sia per aumentare il risparmio. Per il momento questo proposito si è tradotto soltanto in restrizioni delle importazioni di beni di consumo di « lusso »; sono state invece largamente consentite le importazioni di « beni capitali » e « inputs » da impiegare per la produzione interna dei medesimi beni di lusso. Un modo più efficace per ridurre i consumi di lusso sarebbe quello di tassare sia i prodotti di importazione sia i prodotti più costosi destinati alla popolazione urbana più abbiente in quei comparti dei beni di consumo in cui le piccole imprese possono produrre surrogati a più basso prezzo.

Le implicazioni della nostra analisi per gli aiuti esteri? Una politica che tendesse ad aumentare il tasso d'interesse al livello che riflettesse la scarsità di capitale dei paesi sottosviluppati avrebbe per effetto di premere sull'organizzazione economica interna perché provvedesse a riaggiustamenti nella « allocazione » delle risorse atti ad accrescere il rendimento degli investimenti. Questi aggiustamenti sarebbero probabilmente penosi, ma se si realizzassero accrescerebbero nei paesi sottosviluppati la « capacità di assorbimento » di aiuti dall'estero. La condizione essenziale per riuscire a tanto è però, ripetiamo, la volontà e la capacità di compiere appropriati e flessibili mutamenti nell'organizzazione economica interna. Questa conclusione differisce nettamente dalle argomentazioni proposte dall'UNCTAD a sostegno degli aiuti esteri, argomentazioni che escludono a priori ogni possibilità di compiere flessibili riaggiustamenti interni. L'aiuto è trattato dall'UNCTAD come un mezzo per fornire ai paesi sottosviluppati importazioni strategiche che si suppone siano necessarie in proporzioni fisse come « inputs » tecnici per l'espansione

sione del settore manifatturiero indigeno. Nei meno recenti scritti sui paesi sottosviluppati si sosteneva spesso che gli investimenti esteri nelle miniere e nelle piantagioni dei paesi sottosviluppati creavano « enclaves » economiche, poiché dipendevano in larga misura da attrezzature importate e da personale straniero e richiedevano ai paesi sottosviluppati soltanto risorse naturali e lavoro non qualificato. L'attuale espansione delle industrie manifatturiere moderne nei paesi sottosviluppati sulla base di attrezzature e di materiali d'importazione e spesso di tecnici stranieri presenta similarità con la vecchia nozione delle « enclaves » economiche. La semplice circostanza che gli « inputs » forniti dall'estero siano finanziati con aiuti non altera il fatto fondamentale che il settore manifatturiero moderno abbia un'influenza « dinamica » limitata nel creare cerchi secondari di attività economiche proprio per il motivo che la sua espansione richiede « inputs » esteri in una maniera così rigida. Secondo la nostra analisi, la concezione UNCTAD di aiuti esteri come metodo per finanziare industrie di beni sostitutivi di prodotti di importazione su basi ad alta intensità di capitale ha per effetto di perpetuare le attuali rigidità tecnologiche e la struttura dualistica, cioè proprio i problemi che l'aiuto esterno dovrebbe alleviare.

E veniamo all'ultimo punto sul quale la nostra analisi differisce dalle opinioni prevalenti sullo sviluppo economico. La nozione UNCTAD di importazioni strategiche si basa sull'assunto che il solo modo « produttivo » di investire risorse sia l'investimento in attrezzature durevoli incorporanti tecnologie moderne. Questa implicita identificazione del capitale con attrezzature durevoli e complessi macchinari ha bisogno di serie correzioni quando la si applichi ai paesi sottosviluppati. Nella struttura economica di questi paesi la vecchia nozione classica del capitale come un « fondo di sussistenza » per il lavoro impegnato nella produzione futura conserva ancora molta importanza. Essa si applica con particolare pertinenza al lavoro addetto alle costruzioni nel campo dell'agricoltura e delle infrastrutture sociali. Inoltre se, come abbiamo notato, la riduzione del dualismo economico porta ad un aumento della quota delle minori imprese nell'attività economica, ciò espanderebbe la domanda dei tipi più semplici di strumenti e attrezzi, che i paesi sottosviluppati possono più facilmente produrre in casa. Peraltro, data l'idea che i beni strumentali possono essere prodotti soltanto da un complesso di grosse industrie, le odierne discussioni sullo sviluppo economico tendono a porre un particolare accento sulla formazione di unioni

economiche regionali al fine di superare le limitazioni di dimensione imposte dalla ristrettezza dei mercati interni dei singoli paesi sottosviluppati. Il guaio è che il « mercato interno » di un paese sottosviluppato non è un mercato integrato; e senza un preventivo sforzo per accrescere l'integrazione economica interna entro ciascun paese membro, l'unione economica sarebbe soltanto una semplice raccolta dei settori avanzati dei vari paesi, ciascuno con tenui legami col proprio settore tradizionale, per non parlare del settore tradizionale di ciascun altro paese. Su questo punto crolla l'analogia fra il Mercato Comune Europeo e i proposti mercati comuni regionali per i paesi sottosviluppati. Dato il dualismo economico delle economie sottosviluppate, l'integrazione economica interna è un presupposto per il successo dell'integrazione economica esterna su basi regionali.

H. MYINT