

15. Comprendere prosperità e povertà

Le origini storiche

Nel mondo ci sono enormi differenze negli standard di vita delle persone. Anche i cittadini più poveri degli Stati Uniti hanno un reddito, oltre che l'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, ai servizi pubblici e a opportunità economiche e sociali di gran lunga superiori a quelle disponibili per la gran massa degli abitanti dell'Africa subsahariana, dell'Asia meridionale e dell'America centrale. Il contrasto fra Corea del Nord e del Sud, fra le due Nogales e fra gli Stati Uniti e il Messico ci ricorda che questi fenomeni sono relativamente recenti. Cinquecento anni fa, il Messico, dove si trovava lo stato azteco, era indubbiamente più ricco degli stati a nord, e gli Stati Uniti non lo superarono fino al XIX secolo. Il divario fra le due Nogales è ancora più recente. La Corea del Sud e quella del Nord erano economicamente, nonché socialmente e culturalmente, indistinguibili, prima che al termine della Seconda guerra mondiale il paese fosse spezzato in due lungo il trentottesimo parallelo. Analogamente, la maggior parte delle differenze economiche che oggi osserviamo intorno a noi è emersa negli ultimi duecento anni.

Tutto questo era inevitabile? Era storicamente – o geograficamente o culturalmente o etnicamente – predestinato che negli ultimi duecento anni circa Europa occidentale, Stati Uniti e Giappone diventassero tanto più ricchi di Africa subsahariana, America Latina e Cina? Era inevitabile che la rivoluzione industriale si avviasse nel XVIII secolo in Gran Bretagna,

per poi diffondersi all'Europa occidentale e alle propaggini dell'Europa nel Nordamerica e in Australia e Nuova Zelanda? Un mondo controfattuale in cui la Glorious Revolution e la rivoluzione industriale hanno luogo in Perù, che poi colonizza l'Europa occidentale e schiavizza i bianchi, è verosimile o è solo fantastoria?

Per rispondere, e in verità anche solo per riflettere su questi interrogativi, abbiamo bisogno di una teoria sui motivi per cui alcune nazioni prosperano, mentre altre falliscono e sono povere. Una teoria che delinei sia i fattori che originano o ritardano la prosperità, sia i loro fondamentali storici. Nel libro abbiamo proposto una teoria di questo tipo. Qualunque fenomeno sociale complesso, come le origini delle diverse traiettorie economiche e politiche di centinaia di entità politiche nel mondo, ha probabilmente una moltitudine di cause, che portano la maggioranza degli scienziati sociali a respingere teorie monocausali, semplici e ampiamente applicabili, e a cercare invece spiegazioni diverse per sviluppi apparentemente simili in aree e periodi differenti. Noi, al contrario, proponiamo una teoria semplice, utilizzandola per spiegare i principali profili dello sviluppo economico e politico in varie aree del mondo, a partire dalla rivoluzione neolitica. Una scelta motivata non dall'ingenua convinzione che una simile ipotesi sia in grado di interpretare ogni cosa, ma dall'idea che una teoria dovrebbe permetterci di concentrarci sulle regolarità, a volte al prezzo di alcune astrazioni e di trascurare dettagli interessanti. Una teoria efficace, dunque, non riproduce fedelmente i dettagli, ma fornisce una spiegazione utile ed empiricamente fondata per un insieme di processi, evidenziando al tempo stesso quali siano i principali meccanismi in azione.

La nostra teoria cerca di raggiungere questo obiettivo operando su due livelli. Il primo è la distinzione fra istituzioni economiche e politiche estrattive e inclusive. La seconda è la spiegazione dei motivi per cui istituzioni inclusive sono emerse in alcune parti del mondo e non in altre. Mentre il primo livello attiene a un'interpretazione istituzionale della storia, il secondo concerne il modo in cui la storia ha orientato le traiettorie istituzionali delle nazioni.

Il nocciolo della nostra teoria è il legame fra istituzioni economiche e politiche inclusive e prosperità. Le istituzioni economiche inclusive che fanno rispettare i diritti di proprietà, offrono pari opportunità e incorag-

giano gli investimenti in nuove tecnologie e competenze conducono alla crescita economica più facilmente delle istituzioni economiche estrattive, che, essendo strutturate per consentire a pochi il prelievo delle risorse di molti, non tutelano i diritti di proprietà e non forniscono incentivi all'attività economica. A loro volta, le istituzioni economiche inclusive sono sia supportate che di supporto alle istituzioni politiche inclusive, quelle cioè che distribuiscono il potere politico in modo ampio e pluralistico nella società, e che riescono a raggiungere un certo grado di centralizzazione politica e perciò a preservare legalità e ordine. Le fondamenta su cui poggiano i diritti di proprietà sicuri e un'economia di mercato inclusiva. In maniera analoga, le istituzioni economiche estrattive sono sinergicamente legate alle istituzioni politiche estrattive, che concentrano il potere nelle mani di pochi individui, stimolati dunque a mantenere e sviluppare a proprio vantaggio istituzioni economiche estrattive, nonché a impiegare le risorse così ottenute per cementare la presa sul potere politico.

Queste tendenze di fondo non implicano che istituzioni economiche e politiche estrattive siano incompatibili con la crescita economica. Al contrario, a qualsiasi élite piacerebbe, a parità di tutte le altre condizioni, incoraggiare la crescita più elevata possibile, allo scopo di avere più risorse da estrarre. Le istituzioni estrattive che hanno conseguito un minimo grado di centralizzazione politica sono spesso capaci di generare crescita. Il problema, però, è che una crescita con istituzioni estrattive non sarà duratura, per due ragioni fondamentali. In primo luogo, una crescita economica duratura richiede innovazione, e l'innovazione non può essere disgiunta dalla distruzione creatrice, che sostituisce il vecchio con il nuovo in ambito economico e destabilizza i rapporti di potere consolidati in ambito politico. Poiché le élite che controllano le istituzioni estrattive temono la distruzione creatrice, la contrastano, e qualunque crescita nasca in un contesto di istituzioni estrattive è destinata ad avere vita breve. In secondo luogo, la capacità di chi governa le istituzioni estrattive di trarre grandi vantaggi a spese del resto della società implica un potere politico fortemente conteso, il che porta numerosi gruppi e individui a lottare per ottenerlo. Di conseguenza, si creeranno potenti forze in grado di spingere le società rette da istituzioni estrattive verso l'instabilità politica.

Le reciproche retroazioni fra istituzioni politiche ed economiche estrattive producono un circolo vizioso, in forza del quale le istituzioni

estrattive, una volta in atto, tendono a persistere. Allo stesso modo, esiste un circolo virtuoso associato alle istituzioni politiche ed economiche inclusive. Ma né il circolo vizioso né quello virtuoso sono incondizionati. In realtà, oggi alcune nazioni hanno istituzioni inclusive perché, sebbene nella storia le istituzioni estrattive abbiano rappresentato la norma, certe società sono riuscite a uscire dalla trappola e a intraprendere una transizione verso istituzioni inclusive. La nostra spiegazione di tali transizioni è storica, ma non storicamente predeterminata. I grandi cambiamenti istituzionali, che sono il requisito per i grandi cambiamenti economici, sono l'esito dell'interazione fra istituzioni esistenti e congiunture critiche. Le congiunture critiche sono eventi importanti che modificano l'equilibrio politico ed economico esistente in una o più società, come la Peste nera, che durante il XIV secolo uccise addirittura metà della popolazione di gran parte delle regioni europee; oppure l'apertura delle rotte commerciali atlantiche, che per molti, in Europa occidentale, dischiuse enormi opportunità di profitto; infine la rivoluzione industriale, che fornì il potenziale per rapide e dirompenti trasformazioni nella struttura delle economie di tutto il mondo.

Le differenze istituzionali esistenti fra le società sono anch'esse il risultato di cambiamenti istituzionali del passato. Perché il percorso delle trasformazioni istituzionali differisce di società in società? La risposta a questa domanda risiede nel processo di divergenza istituzionale. Proprio come nel cosiddetto processo di deriva evolutivistica o genetica, in cui i geni di due popolazioni isolate di organismi si sviluppano lentamente in direzioni diverse a causa di mutazioni casuali, anche due società altrimenti simili possono subire una «deriva», ovvero una divergenza, istituzionale — seppure, anche stavolta, molto lenta. I conflitti su reddito e potere, e indirettamente sulle istituzioni, sono una costante in tutte le società. Anche se le condizioni in cui vengono affrontati non sono pari per tutti i contendenti, spesso questi conflitti hanno un esito contingente, esito che porta alla divergenza istituzionale. Ma questo non è necessariamente un processo cumulativo; non implica che, dal momento in cui emergono, le piccole differenze diventino necessariamente più grandi con l'andare del tempo. Al contrario, come illustra la nostra riflessione sulla Britannia romana nel sesto capitolo, piccole differenze nascono e poi scompaiono, per poi riapparire di nuovo. Tuttavia, quando si verifica una congiuntura critica,

le piccole discrepanze emerse grazie alla divergenza istituzionale possono essere quelle che più concorrono a portare società altrimenti piuttosto simili a differenziarsi radicalmente.

Abbiamo visto nei capitoli 7 e 8 che, malgrado le numerose analogie fra Inghilterra, Francia e Spagna, la congiuntura critica del commercio atlantico ha avuto l'impatto più incisivo sull'Inghilterra in virtù di piccole differenze: per via degli sviluppi occorsi nel XV e nel XVI secolo, la corona inglese non poteva controllare tutto il commercio marittimo, mentre le monarchie francese e spagnola ne detenevano quasi il monopolio. Di conseguenza, in Francia e in Spagna furono soprattutto la monarchia e i gruppi suoi alleati a godere dei grandi profitti generati dal commercio atlantico e dall'espansione coloniale, mentre in Inghilterra furono categorie fortemente avverse alla monarchia ad avvantaggiarsi di queste nuove opportunità economiche. Anche se la divergenza istituzionale conduce a piccole discrepanze, la sua interazione con le congiunture critiche porta a una più profonda differenziazione istituzionale, creando le difformità istituzionali più marcate su cui la successiva congiuntura critica inciderà.

La storia è la chiave di volta, poiché sono i processi storici a originare, attraverso la divergenza istituzionale, le differenze che durante le congiunture critiche possono diventare cruciali. Le stesse congiunture critiche sono punti di svolta storici. E i circoli viziosi e virtuosi implicano che per capire la natura delle differenze istituzionali che si sono cristallizzate nel corso del tempo dobbiamo studiare la storia. Eppure la nostra teoria non comporta il determinismo storico, e nessun altro tipo di determinismo. E per questa ragione che la risposta alla domanda con cui abbiamo aperto il capitolo è no: non c'era alcuna necessità storica che il Perù diventasse tanto più povero dell'Europa occidentale o degli Stati Uniti.

Per prima cosa, in contrasto con le ipotesi basate su geografia e cultura, il Perù non è condannato alla povertà né dalla sua geografia e cultura, né dalla sua cultura. Secondo la nostra teoria, oggi il Perù è molto più povero dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti per le sue istituzioni, e se vogliamo capire il perché, dobbiamo comprendere il processo storico del suo sviluppo istituzionale. Come abbiamo visto nel secondo capitolo, cinquecento anni fa l'Impero inca, che si estendeva sull'attuale Perù, era più ricco, tecnologicamente più avanzato e politicamente più centralizzato delle entità politiche, più piccole, del Nordamerica. Il punto di svolta fu-

rono le modalità di colonizzazione della regione, in contrasto con quanto avvenne nel Nordamerica, che non scaturirono da un processo storicamente predeterminato, ma furono invece l'esito contingente di numerosi sviluppi istituzionali cruciali nati da congiunture critiche. Almeno tre fattori avrebbero potuto cambiare questa evoluzione e portare a un bilancio di lungo periodo molto diverso.

In primo luogo, le differenze istituzionali fra le Americhe nel XV secolo determinarono le diverse modalità di colonizzazione. L'America del Nord seguì una traiettoria istituzionale diversa dal Perù perché prima della colonizzazione non era densamente abitata, e attirò coloni europei che poi si ribellarono contro l'élite sostenuta da entità come la Virginia Company e la corona inglese. I conquistadores spagnoli, invece, incontrarono in Perù uno stato centralizzato ed estativo, di cui poterono assumere il controllo, e un'ampia popolazione di cui sfruttare il lavoro nelle miniere e nelle piantagioni. Inoltre, nella situazione delle Americhe all'arrivo degli europei non c'era alcunché di predeterminato da motivazioni geografiche. Come per i bushong l'affermazione di uno stato centralizzato, guidato dal re Shiyam, fu l'effetto di una grande innovazione istituzionale, o forse anche di una rivoluzione politica — come abbiamo visto nel quinto capitolo —, così lo fu anche la civiltà inca e le abbondanti popolazioni dell'area andina. Queste grandi innovazioni avrebbero potuto accadere nel Nordamerica, in luoghi come la valle del Mississippi o addirittura negli Stati Uniti nordorientali. Se fosse andata così, gli europei avrebbero trovato terre spopolate sulle Ande e stati centralizzati nel Nordamerica, e i ruoli di Perù e Stati Uniti avrebbero potuto invertirsi. Gli europei si sarebbero dunque stabiliti in aree attigue al Perù, e il conflitto fra la maggioranza dei coloni e l'élite avrebbe potuto condurre a istituzioni inclusive proprio là, invece che nel Nordamerica. E così i successivi percorsi di sviluppo economico sarebbero stati probabilmente diversi.

In secondo luogo, l'Impero inca avrebbe potuto resistere al colonialismo europeo, come fece il Giappone quando le navi del commodoro Perry arrivarono nella baia di Edo. Benché l'Impero inca fosse molto più estativo, rispetto al Giappone dei Tokugawa, rendendo una rivoluzione politica simile alla restaurazione Meiji meno probabile in Perù, non c'era alcuna necessità storica che gli inca soccombessero completamente al dominio europeo. Se fossero riusciti a difendersi, e perfino ad avviare una

modernizzazione istituzionale in risposta alle minacce, l'intero percorso storico del Nuovo Mondo, e dunque l'intera storia del mondo, avrebbe potuto essere diverso.

In terzo luogo, e questo è il punto più radicale, non era neppure storicamente, geograficamente o naturalmente predeterminato che fossero gli europei a colonizzare il mondo. Avrebbero potuto farlo i cinesi, o perfino gli inca. Naturalmente, un tale esito è impossibile se guardiamo il mondo dal punto di vista del XV secolo, epoca in cui l'Europa occidentale aveva superato le Americhe e la Cina si era già chiusa in sé stessa. Ma l'Europa occidentale del XV secolo era di per sé il risultato di un processo contingente di divergenza istituzionale disseminato di congiunture critiche, e nulla di tutto ciò era inevitabile. Le potenze occidentali europee non avrebbero potuto rinforzarsi e conquistare il mondo, se non fossero intervenute diverse svolte storiche, tra cui la peculiare strada presa dal feudalismo, che trovò un'alternativa alla schiavitù indebolendo il potere dei monarchi; il fatto che i secoli successivi all'anno 1000, in Europa, abbiano visto lo sviluppo di città indipendenti e commercialmente autonome; il fatto che i monarchi europei non si siano sentiti minacciati dal commercio con l'estero, cercando di conseguenza di scoraggiarlo, quanto gli imperatori cinesi della dinastia Ming; l'arrivo della Peste nera, che scosse dalle fondamenta l'ordine feudale. Se questi eventi fossero andati diversamente, avremmo potuto vivere in un mondo molto diverso, un mondo in cui il Perù sarebbe più ricco dell'Europa occidentale o degli Stati Uniti.

Naturalmente, il potere predittivo di una teoria in cui le piccole differenze e la contingenza svolgono un ruolo fondamentale sarà limitato. Ben pochi, nel XV o perfino nel XVII secolo, e tantomeno nei molti secoli successivi alla caduta dell'Impero romano, potevano prevedere che la grande svolta verso istituzioni inclusive si sarebbe verificata in Gran Bretagna. Furo-no solo lo specifico processo di divergenza istituzionale e la natura della congiuntura critica connessa all'avvio del commercio atlantico a renderlo possibile. Né molti avrebbero ipotizzato, nel corso della Rivoluzione culturale degli anni settanta, che la Cina ben presto si sarebbe spostata su un tragitto di radicali trasformazioni delle sue istituzioni economiche e poi di crescita vertiginosa. È altrettanto impossibile prevedere, con qualche lusinghiero grado di certezza, quale sarà la geografia della disuguaglianza fra

cinquecento anni. Eppure questi non sono difetti della nostra teoria. La ricostruzione storica che abbiamo finora presentato indica che qualsiasi approccio deterministico – imperniato su geografia, cultura o persino altri fattori storici – è inadeguato. Le piccole differenze e la contingenza non sono solo un elemento della nostra teoria; sono parte del corso della storia.

Anche se formulare previsioni precise su quali società prospereranno rispetto ad altre è difficile, abbiamo visto in tutto il libro che la nostra teoria spiega in modo piuttosto efficace le ampie disuguaglianze di ricchezza e povertà delle nazioni di tutto il mondo. Nel resto del capitolo proponiamo alcune linee guida su quali tipi di società hanno più probabilità di conseguire una crescita economica nei prossimi decenni.

Inanzitutto, i difetti viziosi e virtuosi generano molta continuità e inerzia. Ci dovrebbero essere pochi dubbi sul fatto che fra cinquanta o addirittura cent'anni gli Stati Uniti e l'Europa occidentale, forti delle loro istituzioni economiche e politiche inclusive, saranno più ricchi, con ogni probabilità molto più ricchi, dell'Africa subsahariana, del Medio Oriente, dell'America centrale o del Sudest asiatico. Tuttavia, entro questo secolo nel prossimo secolo ci saranno grandi trasformazioni istituzionali, grazie a cui alcuni paesi usciranno dalla trappola della povertà e raggiungeranno la ricchezza.

Le nazioni che non hanno raggiunto un livello minimo di centralizzazione politica, come la Somalia e l'Afghanistan, o quelle che hanno subito un collasso dello stato, come Haiti negli ultimi decenni – ben prima che il grave terremoto del 2010 devastasse le infrastrutture del paese –, hanno poche probabilità di registrare una crescita con istituzioni politiche estrattive o di mettere in moto profondi cambiamenti verso istituzioni più inclusive. Al contrario, le nazioni che hanno probabilità di crescere nei prossimi decenni – anche se probabilmente con istituzioni estrattive – sono quelle giunte a una certa centralizzazione politica. Nell'Africa subsahariana questo gruppo comprende il Burundi, l'Etiopia, il Rwanda, tre paesi con una lunga storia di stati centralizzati, e la Tanzania, che da quando ha ottenuto l'indipendenza è riuscita a realizzare la centralizzazione, o perlomeno a dotarsi di alcuni dei requisiti fondamentali. Nel gruppo dei paesi promettenti in America Latina ci sono Brasile, Cile e Messico, che non solo hanno raggiunto la centralizzazione politica, ma anche tappe signifi-

cative verso il pluralismo. Una crescita economica duratura sembra invece molto improbabile in Colombia.

La nostra teoria suggerisce inoltre che la crescita con istituzioni politiche estrattive, come in Cina, non porterà a uno sviluppo economico duraturo, ed è probabile che esaurisca lo slancio. Al di là di questi casi, c'è molta incertezza. Cuba, per esempio, potrebbe cominciare una transizione verso istituzioni inclusive e sperimentare una profonda trasformazione economica, oppure indugiare nell'attuale contesto di istituzioni politiche ed economiche estrattive. Lo stesso vale per la Corea del Nord e la Birmania (Myanmar) in Asia. Dunque, mentre la nostra teoria fornisce gli strumenti per riflettere sul modo in cui le istituzioni cambiano e sulle relative conseguenze, la natura di tali cambiamenti – cioè il ruolo delle piccole differenze e della contingenza – rende difficile fare previsioni più precise.

È necessaria una cautela ancora maggiore, se si vogliono trarre indicazioni politiche da questo resoconto di ampio respiro sulle origini della prosperità e della povertà. Così come l'impatto delle congiunture critiche dipende dalle istituzioni esistenti, anche il modo in cui una società reagirà a uno stesso intervento politico dipende dalle istituzioni esistenti. Naturalmente, la nostra teoria è del tutto incentrata su come le nazioni possono compiere dei passi verso la prosperità: trasformando le loro istituzioni da estrattive in inclusive. Ma chiarisce in modo inequivocabile che non esistono ricette facili per arrivare a una simile transizione. Per prima cosa, il circolo vizioso comporta che trasformare le istituzioni è molto più difficile di quanto appaia a prima vista. In particolare, le istituzioni estrattive possono ricreare sé stesse sotto nuove vesti, come abbiamo visto a proposito della legge ferrea dell'oligarchia nel dodicesimo capitolo. Che il regime estrattivo del presidente Mubarak sia stato spodestato dalle proteste popolari nel febbraio 2011 non garantisce che l'Egitto imbocherà la strada di istituzioni più inclusive. Le istituzioni estrattive potrebbero invece riprodersi, malgrado il vivace e speranzoso movimento per la democrazia. In secondo luogo, considerando che il percorso contingente della storia non aiuta chi voglia anticipare se una determinata interazione fra congiunture critiche e differenze istituzionali esistenti porterà a istituzioni più inclusive o più estrattive, sarebbe un'impresa titanica formulare indicazioni politiche generali volte a incoraggiare il cambiamento verso istituzioni inclusive. Nondimeno, la nostra teoria è utile per l'analisi politica, in quanto ci

permette di riconoscere i cattivi consigli politici, basati su ipotesi scorrette o su una comprensione inadeguata di come le istituzioni possono modificarsi. In questo come nella maggior parte degli ambiti, evitare gli errori più gravi è tanto importante quanto cercare di sviluppare soluzioni semplici - e più realistiche. Forse, questo potrà risultare più chiaro se si pensa alle attuali esortazioni politiche che spingono per una «crescita autoritaria», sulla base della positiva esperienza del boom cinese degli ultimi decenni. Nel prossimo paragrafo spiegheremo perché simili raccomandazioni politiche sono fuorvianti, e perché il boom cinese, per come si è manifestato finora, è solo l'ennesima forma di crescita con istituzioni politiche estranee, ed è improbabile che si traduca in uno sviluppo economico duraturo.

L'irresistibile fascino della crescita autoritaria

Dai Guotang si rese conto dell'imminente boom urbano della Cina fin dalle prime fasi. Negli anni novanta nuove autostrade, nuovi business center, complessi edilizi e grattacieli si stavano diffondendo capillarmente in tutto il paese, e Dai pensava che nel decennio successivo questa crescita non avrebbe fatto altro che accelerare. Credeva che la sua azienda, la Jiangsu Tieben Iron and Steel, potesse conquistare un'ampia fetta di mercato come produttore a basso costo, specie rispetto alle inefficienti acciaierie statali. Dai pianificò la creazione di un vero e proprio colosso dell'acciaio e, con il supporto dei capi partito locali di Changzhou, nel 2003 iniziò a costruire. Entro il mese di marzo del 2004, però, il progetto fu bloccato per ordine del Partito comunista cinese di Pechino, e Dai venne arrestato per ragioni mai chiarite. Può darsi che le autorità si immaginasero di trovare prove di colpevolezza tra i suoi documenti. Nell'eventualità, Dai passò i cinque anni successivi tra carcere e arresti domiciliari, finché nel 2009 venne ritenuto colpevole di un reato minore. Il suo vero crimine era stato quello di avviare un grande progetto in concorrenza con le aziende statali, e di averlo fatto senza l'approvazione dei pezzi grossi del Partito comunista. Fu senza dubbio questa la lezione che gli altri appresero dal caso.

La risposta del Partito comunista a imprenditori come Dai non dovrebbe sorprendere. Chen Yun, uno dei più stretti collaboratori di Deng Xiaoping e verosimilmente il principale artefice delle prime riforme di

mercato, sintetizzò la visione della maggioranza dei quadri del partito tracciando un'analogia fra l'economia e un «uccello in gabbia»: l'economia della Cina era l'uccello, e la gabbia, cioè il controllo esercitato dal partito, doveva essere allargata, perché l'uccello godesse di maggiore salute e fosse più dinamico, ma non poteva essere aperta o rimossa, altrimenti l'uccello sarebbe volato via. Jiang Zemin, poco dopo essere diventato nel 1989 segretario generale del Partito comunista - la posizione di maggior potere in Cina -, si spinse oltre, e sintetizzò i sospetti nutriti dal partito verso gli imprenditori definendoli «commercianti e venditori ambulanti che lavorano in proprio [e che] imbrogliono, si appropriano indebitamente del denaro, corrompono ed evadono le tasse». Per tutti gli anni novanta, anche mentre gli investimenti esteri si riversavano in Cina e le imprese statali venivano incoraggiate a espandersi, l'imprenditoria privata fu accolta con sospetto, e molti imprenditori furono espropriati o addirittura incarcerati. La visione che Jiang Zemin aveva degli imprenditori, seppure in relativo declino, è ancora diffusa in Cina. Per citare un economista cinese: «Le grandi aziende statali possono realizzare enormi progetti. Ma quando lo fanno aziende private, specie se in concorrenza con lo stato, i problemi sorgono da ogni lato».

Anche se attualmente numerose aziende private operano e realizzano profitti in Cina, molti elementi dell'economia sono ancora sotto il controllo e la protezione del partito. Il giornalista Richard McGregor racconta che sulla scrivania del direttore di ciascuna delle più grandi imprese statali cinesi campeggia un telefono rosso. Quando squilla, a chiamare è il partito, con ordini sulle iniziative che l'azienda dovrebbe intraprendere, sulle zone in cui dovrebbe investire e sugli obiettivi da raggiungere. Queste colossali imprese sono ancora sotto il controllo del partito, il che ci viene ricordato ogniqualvolta il Pcc decide di ricollocare i loro massimi dirigenti, di licenziarli o di promuoverli, fornendo poche spiegazioni.

Questi episodi, ovviamente, non negano che la Cina abbia fatto grandi passi verso istituzioni economiche inclusive, che hanno supportato gli spettacolari tassi di crescita degli ultimi trent'anni. La maggioranza degli imprenditori gode di una certa sicurezza, non da ultimo perché coltiva il sostegno dei quadri locali e dell'élite del Partito comunista a Pechino. La gran parte delle aziende statali rincorre il profitto e compete sui mercati internazionali: un cambiamento radicale, rispetto alla Cina di Mao. Come

abbiamo visto nel capitolo precedente, la Cina riuscì ad avviare la crescita perché sotto Deng Xiaoping si decisero riforme radicali, che sconfessarono le istituzioni economiche più estrattive e ne istituirono di più inclusive. La crescita è continuata via via che le istituzioni economiche cinesi sono avanzate, sebbene lentamente, in direzione di una maggiore inclusività. La Cina è inoltre avvantaggiata dalla propria sterminata riserva di lavoro a basso costo e dall'accesso a mercati, tecnologie e capitali esteri.

Anche se le odierne istituzioni economiche cinesi sono incomparabilmente più inclusive rispetto a trent'anni fa, l'esperienza cinese è comunque un esempio di crescita con istituzioni politiche estrattive. Nonostante la recente enfasi in Cina sull'innovazione e la tecnologia, il boom del paese è basato sull'adozione di tecnologie esistenti e sugli investimenti rapidi, non sulla distruzione creatrice. Un'importante implicazione è che i diritti di proprietà non sono del tutto sicuri in Cina. Di tanto in tanto, imprenditori come Dai subiscono espropriazioni. La mobilità del lavoro è soggetta a severe regolamentazioni, e il più basilare dei diritti di proprietà, il diritto di vendere il proprio lavoro come si desidera, è ancora imperfetto. La misura di quanto le istituzioni siano ancora lontane da una reale inclusività è data dal fatto che solo pochi uomini e donne d'affari si avventurerebbero in qualunque attività senza il supporto dei quadri del partito locale o, ancor più importante, di Pechino. Il legame tra gli affari e il partito è altamente proficuo per entrambi. Le aziende sostenute dal partito ottengono appalti a condizioni favorevoli, possono sfruttare la gente comune per requisire la terra e violare impunemente leggi e regolamenti. Chiunque sia di intralcio a questo genere di affari sarà calpestate, e rischia addirittura di essere incarcerato o assassinato.

La presenza pervasiva del Partito comunista e delle istituzioni estrattive in Cina ci indica molte analogie fra la crescita sovietica negli anni cinquanta e sessanta e la crescita cinese di oggi, benché ci siano anche notevoli differenze. L'Unione Sovietica realizzò un processo di crescita con istituzioni economiche e politiche estrattive concentrando coerentemente le risorse nell'industria, in particolare quella degli armamenti e metallurgica, grazie a una struttura di comando centralizzata. In parte, quella crescita fu possibile in quanto c'era un grande divario da colmare. La crescita con istituzioni estrattive risulta più semplice, quando la distruzione creatrice non è una necessità. Le istituzioni economiche cinesi

sono indubbiamente più inclusive di quelle dell'Unione Sovietica, ma le istituzioni politiche sono comunque estrattive. Il Partito comunista è onnipotente, in Cina, e controlla l'intera burocrazia statale, le forze armate, i media e vasti settori dell'economia. La popolazione ha scarse libertà politiche e una partecipazione molto limitata al processo politico.

Per lungo tempo molti hanno creduto che la crescita cinese avrebbe portato democrazia e più pluralismo. Nel 1989, le manifestazioni di piazza Tienanmen diedero la concreta sensazione di poter generare una maggiore apertura e forse addirittura il crollo del regime comunista. Ma contro i manifestanti furono schierati i carri armati e, invece di una rivoluzione pacifica, i libri di storia oggi parlano del massacro di piazza Tienanmen. Sotto molti aspetti, le istituzioni politiche cinesi sono diventate più estrattive nel periodo successivo a Tienanmen: riformatori come Zhao Ziyang, che da segretario generale del Partito comunista appoggiò gli studenti, vennero epurati, e il partito si diede alla repressione delle libertà civili e della libertà di stampa con massimo zelo. Zhao Ziyang è rimasto agli arresti domiciliari per oltre quindici anni, e l'archivio di stato delle sue attività è stato gradualmente cancellato, affinché non rappresentasse un simbolo per chi auspicava un cambiamento politico.

Oggi il controllo del partito sui media, internet compreso, è senza precedenti, e in gran parte viene ottenuto attraverso l'autocensura: i media sanno di non dover nominare Zhao Ziyang o Liu Xiaobo, il dissidente che chiede una vera democratizzazione, e che continua a languire in carcere pur avendo ricevuto il premio Nobel per la pace. L'autocensura si unisce a un apparato orwelliano in grado di monitorare le conversazioni e le comunicazioni, chiudere siti web e quotidiani e perfino bloccare selettivamente l'accesso a singoli articoli su internet. Tutto ciò si è manifestato con evidenza quando nel 2009 si sono diffuse notizie sulle accuse di corruzione lanciate contro il figlio di Hu Jintao, uomo politico dal 2002 segretario generale del partito. L'apparato di partito si è attivato immediatamente, e non solo è riuscito a impedire che i media cinesi si occupassero del caso, ma anche a oscurare gli articoli sul caso dai siti del *New York Times* e del *Financial Times*.

Dato il controllo del partito sulle istituzioni economiche, l'entità della distruzione creatrice è fortemente limitata, e lo sarà finché non si realizzerà una riforma radicale delle istituzioni politiche. Proprio come nell'Unione

Sovietica, l'esperienza cinese di crescita con istituzioni politiche estrattive è assai facilitata dal fatto che il paese deve recuperare molto terreno. Il reddito pro capite è ancora una piccola frazione di quello degli Stati Uniti e dell'Europa occidentale. Naturalmente, la crescita cinese è molto più diversificata di quella sovietica; non si basa solo su armamenti o industria pesante, e gli imprenditori cinesi stanno mostrando un notevole ingegno. Tuttavia, questa crescita perderà il suo slancio, a meno che le istituzioni politiche estrattive non cedano il passo a istituzioni inclusive. Finché le istituzioni politiche rimarranno estrattive, la crescita sarà intrinsecamente limitata, come è successo in tutti gli altri casi paragonabili.

L'esperienza cinese solleva diversi interroganti interessanti sul futuro della crescita del paese, e, soprattutto, sulla desiderabilità e sostenibilità della crescita autoritaria. Questo modello di sviluppo economico è diventato un'alternativa popolare al «Washington consensus», che sottolinea l'importanza della liberalizzazione dei mercati e del commercio e di alcune riforme istituzionali nel dare il la alla crescita economica in molte aree meno sviluppate del mondo. Mentre il richiamo della crescita autoritaria costituisce in parte una reazione al Washington consensus, forse il suo più grande fascino, certamente per chi governa istituzioni estrattive, è che offre loro piena libertà d'azione nel mantenere e persino rafforzare la presa sul potere, e legittima le «estrazioni» di risorse.

Come la nostra teoria evidenzia, questo tipo di crescita con istituzioni estrattive è possibile, specialmente nelle società che sono giunte a un certo grado di centralizzazione statale, e può addirittura rappresentare lo scenario più probabile per molte nazioni, dalla Cambogia e il Vietnam al Burundi, l'Etiopia e il Rwanda. Ma indica anche che, come tutti gli esempi di crescita in presenza di istituzioni politiche estrattive, non durerà a lungo.

Nel caso della Cina, è probabile che il processo di crescita basato sul recuperare terreno, sull'importazione di tecnologia estera e sull'esportazione di manufatti di bassa qualità continui per qualche tempo. Ciononostante, è altresì probabile che la crescita cinese si esaurisca, in particolare una volta che il paese avrà raggiunto gli standard di vita di un paese dal reddito medio. Lo scenario più plausibile è che il Partito comunista e la sempre più potente élite economica cinese riescano a mantenere la loro forte presa sul potere per molti decenni; nel qual caso, la storia e la nostra teoria suggeriscono che la crescita con distribuzione creatrice e vera innovazione non attri-

verà, e che gli spettatori tassi di crescita cinesi svaniranno pian piano. Ma è un esito tutt'altro che inesorabile; potrà essere evitato se la Cina passerà a istituzioni politiche inclusive prima che la sua crescita con istituzioni estrattive tocchi il limite. Tuttavia, come vedremo fra poco, ci sono scarse ragioni per aspettarsi dalla Cina una transizione verso istituzioni politiche più inclusive, o almeno che possa aver luogo automaticamente e senza difficoltà.

Anche alcune voci interne al Partito comunista cinese stanno riconoscendo i pericoli che il paese ha davanti a sé, e stanno ventilando l'ipotesi che una riforma politica — cioè una transizione verso istituzioni politiche più inclusive, per usare la nostra terminologia — sia necessaria. Il potente premier Wen Jiabao ha di recente messo in guardia dal rischio che la crescita economica possa essere ostacolata, a meno che non si avvii una riforma politica. Noi crediamo che l'analisi di Wen sia lungimirante, anche se alcuni mettono in dubbio la sua sincerità. Ma molti in Occidente non concordano. Per loro, la Cina rivela un percorso alternativo verso una crescita economica duratura, basato sull'autoritarismo invece che su istituzioni politiche ed economiche inclusive. Ma si sbagliano. Abbiamo già visto quali sono le principali radici del successo cinese: una profonda trasformazione delle istituzioni economiche, con cui ci si è allontanati dalle istituzioni rigidamente comuniste per orientarsi verso istituzioni capaci di incentivare gli incrementi di produttività e il commercio. Osservando la questione da questa prospettiva, non c'è nulla di sostanzialmente diverso nell'esperienza della Cina rispetto a quella di paesi che sono riusciti ad affrancarsi da istituzioni economiche estrattive, per abbracciare istituzioni economiche inclusive, anche se ciò è accaduto, come nel caso cinese, in presenza di istituzioni politiche estrattive. La Cina ha dunque conseguito la propria crescita economica non grazie alle sue istituzioni politiche estrattive, ma a dispetto di tali istituzioni: la sua riuscita esperienza di sviluppo economico negli ultimi trent'anni è frutto di una transizione radicale delle istituzioni economiche da estrattive a inclusive, che è stata complicata, non semplificata, dalla presenza di istituzioni politiche estrattive fortemente autoritarie.

Un'altra argomentazione a favore della crescita autoritaria ne riconosce la natura non proprio affascinante, ma sostiene che l'autoritarismo sia solo una fase passeggera. Quest'idea risale a una delle classiche teorie della sociologia politica, la teoria della modernizzazione, formulata da Seymour Martin

Lipset. La teoria della modernizzazione afferma che tutte le società, crescono economicamente, muovono verso un'esistenza più moderna, sviluppa e civilizzata, e in particolare verso la democrazia. Molti seguaci della teoria della modernizzazione ritengono inoltre che, come la democrazia, le istituzioni inclusive siano destinate a emergere come effetto collaterale del processo di crescita. Inoltre, sebbene democrazia non equivalga esattamente a istituzioni politiche inclusive, è probabile che elezioni periodiche e una competizione politica relativamente libera portino allo sviluppo di istituzioni economiche inclusive. Molte versioni della teoria della modernizzazione sostengono anche che una forza lavoro istruita conduca spontaneamente alla democrazia e a istituzioni migliori. In una versione per certi versi postmoderna della teoria della modernizzazione, Thomas Friedman, editorialista del *New York Times*, è arrivato addirittura a sostenere che, quando un paese raggiunge un numero sufficiente di ristoranti McDonald's, la democrazia e le istituzioni seguiranno senza dubbio. Tutto ciò disegna un quadro ottimismo. Negli ultimi sessant'anni la maggioranza dei paesi, compresi molti di quelli che hanno istituzioni estrattive, ha sperimentato una certa crescita, e parecchi hanno mostrato un notevole incremento del livello di istruzione della propria forza lavoro. Pertanto, se il loro reddito e il loro livello di istruzione continuano ad aumentare, in un modo o nell'altro tutti gli altri fenomeni positivi, come la democrazia, i diritti umani, le libertà civili e i diritti di proprietà sicuri, dovrebbero emettere di conseguenza.

La teoria della modernizzazione gode di un ampio seguito sia dentro che fuori dal mondo accademico. Il recente atteggiamento degli Stati Uniti verso la Cina, per esempio, ne ha subito l'influenza. George H. W. Bush sintetizzò così la politica statunitense per la democrazia in Cina: «Commerciamo liberamente con la Cina e il tempo è dalla nostra parte». L'idea era che, commerciando liberamente con l'Occidente, la Cina sarebbe cresciuta, e questa crescita avrebbe portato democrazia e istituzioni migliori, come previsto dalla teoria della modernizzazione. Eppure, il rapido aumento degli scambi commerciali fra Stati Uniti e Cina dalla metà degli anni ottanta ha fatto ben poco ai fini della democrazia, e l'integrazione ancora più stretta che presumibilmente osserveremo nel prossimo decennio farà altrettanto poco.

Le aspettative di molti sul futuro della società e della democrazia irachena dopo l'invasione guidata dagli Stati Uniti erano contraddistinte da

un analogo ottimismo a causa della teoria della modernizzazione. Malgrado la sua disastrosa performance economica sotto il regime di Saddam Hussein, nel 2002 l'Iraq non era povero quanto alcune nazioni dell'Africa subsahariana, e aveva una popolazione relativamente ben istruita; si credeva dunque che ci fosse del terreno fertile per lo sviluppo della democrazia e delle libertà civili, e forse anche di ciò che noi descriveremmo come pluralismo. Tali speranze si infransero rapidamente, mentre il caos e la guerra civile si abbarbarono sulla società irachena.

La teoria della modernizzazione è scorretta e di scarso aiuto nel riflettere su come far fronte ai grandi problemi legati alle istituzioni estrattive nelle nazioni che falliscono. La prova più convincente a suo favore è che le nazioni ricche sono quelle che hanno regimi democratici, rispettano i diritti civili e umani e si avvalgono di mercati funzionanti e istituzioni economiche generalmente inclusive. Eppure, interpretare questa correlazione come se avvalorasse la teoria della modernizzazione significa ignorare l'importante effetto delle istituzioni politiche ed economiche inclusive sulla crescita economica. Come abbiamo sostenuto in tutto il libro, negli ultimi trecento anni sono state le società dotate di istituzioni inclusive a crescere e a raggiungere oggi una relativa prosperità. E che questo si possa applicare a quanto osserviamo attorno a noi è chiaramente dimostrato assumendo una prospettiva leggermente diversa: mentre le nazioni che hanno sviluppato istituzioni politiche ed economiche inclusive, negli ultimi secoli hanno ottenuto una crescita economica duratura, i regimi autoritari che sono cresciuti più rapidamente negli ultimi sessanta o cent'anni non sono diventati più democratici. E questo non sorprende. La crescita con istituzioni estrattive è possibile proprio perché non comporta necessariamente o automaticamente il crollo di queste stesse istituzioni. In realtà, si genera perché chi controlla le istituzioni estrattive considera la crescita un supporto per il proprio regime, e non una minaccia, come il Partito comunista cinese fin dagli anni ottanta. Non stupisce neppure che lo sviluppo economico generato da aumenti del valore delle risorse naturali di una nazione, come in Gabon, Russia, Arabia Saudita e Venezuela, abbia poche probabilità di originare una profonda trasformazione di questi regimi autoritari nel solco di istituzioni inclusive.

La storia è perfino meno generosa nei confronti della teoria della modernizzazione. Molte nazioni piuttosto ricche sono state vittime, pur soste-

nendole, di dittature repressive e istituzioni estrattive. Sia la Germania che il Giappone erano tra le nazioni più prospere e industrializzate al mondo, nella prima metà del XX secolo, e i loro cittadini erano assai istruiti. Ciò non impedì l'ascesa del Partito nazionalsocialista in Germania e di un regime militare deciso a un'espansione bellica del territorio nazionale in Giappone, che modificarono bruscamente in senso estrattivo sia le istituzioni economiche che quelle politiche. Anche l'Argentina, nel XIX secolo, era una delle nazioni più prospere al mondo: era ricca quanto la Gran Bretagna, o persino di più, perché aveva beneficiato del boom mondiale incentrato sulle risorse, e aveva inoltre la popolazione più istruita dell'America Latina. Ma in Argentina la democrazia e il pluralismo non hanno avuto più successo, anzi verosimilmente ne hanno avuto di meno, rispetto al resto dell'America Latina. Si susseguì un colpo di stato dietro l'altro, e come abbiamo visto nell'undicesimo capitolo, perfino leader democraticamente eletti si sono comportati da rapaci dittatori. Anche in tempi più recenti ci sono stati scarsi progressi verso istituzioni economiche inclusive e, come abbiamo visto nel tredicesimo capitolo, i governi argentini del XXI secolo sono ancora in grado di espropriare impunemente la ricchezza dei loro cittadini.

Tutto ciò mette in luce diversi concetti rilevanti. In primo luogo, probabilmente la crescita con istituzioni politiche estrattive e autoritarie della Cina continuerà ancora per un po', ma non si tradurrà in una crescita duratura, sovratta da istituzioni economiche davvero inclusive e dalla struttura creatrice. In secondo luogo, contrariamente a quanto afferma la teoria della modernizzazione, non dovremmo contare sul fatto che la crescita autoritaria porti alla democrazia o a istituzioni politiche inclusive. È probabile che la Cina, la Russia e diversi altri regimi autoritari che attualmente attraversano un periodo di crescita raggiungano i limiti della crescita estrattiva prima di trasformare le loro istituzioni politiche in senso più inclusivo; e presumibilmente anche prima che nell'élite emerga il desiderio di attuare simili cambiamenti, o che un'opposizione forte la costringa a farlo. In terzo luogo, la crescita autoritaria non è desiderabile né realizzabile nel lungo periodo e, di conseguenza, come modello per le nazioni latinoamericane, asiatiche e subsahariane non dovrebbe ricevere l'appoggio della comunità internazionale, anche se molti paesi sceglieranno esattamente questo percorso, che a volte è in linea con gli interessi dell'élite economica e politica che li governa.

La prosperità non è questione di ingegneria sociale

A differenza della teoria che abbiamo sviluppato in questo libro, la tesi dell'ignoranza ha una ricetta già pronta su come «risolvere» il problema della povertà: se l'ignoranza ci ha fatto arrivare fin qui, illuminare e informare i governanti e i policy maker, ovvero chi definisce le politiche governative e non, può sbloccare la situazione; dando i consigli giusti e convincendo i politici dei principi della buona economia, dovremmo riuscire a «progettare a tavolino» la prosperità nei paesi del mondo. Nel secondo capitolo, occupandoci di questa ipotesi, abbiamo citato l'esperienza del primo ministro ghanese nei primi anni settanta, la quale mostra come il più grande ostacolo all'adozione di politiche volte a ridurre i fallimenti del mercato e a stimolare la crescita economica non sia l'ignoranza dei politici, ma la struttura degli incentivi e i limiti determinati dalle istituzioni politiche ed economiche nelle rispettive società entro cui si trovano ad agire. Tuttavia, l'ipotesi dell'ignoranza regna ancora sovrana nei circoli occidentali del *policy making*, che, a prezzo di escludere quasi ogni altra cosa, si concentrano su come progettare a tavolino la prosperità.

Questi tentativi di elaborare ricette già pronte per il benessere delle nazioni si presentano in due versioni. La prima, spesso propugnata da organizzazioni internazionali come il Fondo monetario internazionale (Fmi), ritiene che il sottosviluppo sia causato da politiche economiche e istituzioni scadenti, e pertanto propone una serie di migliorie, cercando di incoraggiarle nei paesi poveri (il Washington consensus suggerisce un elenco di questo tipo). Le migliori si concentrano su aspetti ragionevoli come la stabilità macroeconomica e su obiettivi macroeconomici all'apparenza allettanti, come una riduzione del peso del settore pubblico, tassi di cambio flessibili e la liberalizzazione dei movimenti di capitali. Si concentrano inoltre su obiettivi microeconomici, quali le privatizzazioni, una serie di interventi per favorire la qualità dei servizi pubblici e a volte anche per migliorare il funzionamento della macchina statale, ponendo l'enfasi su misure anticorruzione. Sebbene di per sé molte di queste riforme possano avere un senso, l'approccio delle organizzazioni internazionali a Washington, Londra, Parigi e altrove è ancora permeato da una visione scorretta, che non riconosce il ruolo delle istituzioni politiche e i limiti che pongono alla definizione degli indirizzi di governo. I tentativi

delle istituzioni internazionali di progettare a tavolino la crescita economica, spingendo i paesi poveri ad adottare politiche e istituzioni migliori, non hanno successo perché si accompagnano a una spiegazione univoca dei motivi per cui le politiche e le istituzioni sono scadenti, cioè che i leader dei paesi poveri sono ignoranti. Ne consegue che le politiche proposte non vengono adottate né applicate, se non in teoria.

Per esempio, in varie parti del mondo molte delle economie che all'apparenza stavano attuando tali riforme, in particolare in America Latina, restarono stagnanti per tutti gli anni ottanta e novanta. In realtà, le riforme furono imposte a questi paesi in contesti in cui la politica proseguiva come sempre. Pertanto, anche quando furono adottate, il loro scopo fu soverito, oppure i politici seguirono altre modalità per attuare l'impatto. Tutto ciò è ben rappresentato dall'«implementazione» di una delle raccomandazioni fondamentali delle istituzioni internazionali per il raggiungimento della stabilità macroeconomica: l'indipendenza della banca centrale. Questa sollecitazione o fu accolta in teoria, ma non in pratica, o venne pregiudicata dal ricorso ad altri strumenti politici. Era piuttosto sensata, in linea di principio. Nel mondo, molti politici spendevano più di quanto raccogliessero attraverso il gettito fiscale, costringendo così le loro banche centrali a compensare la differenza stampando moneta. L'inflazione che ne risultava creava instabilità e incertezza. La teoria era che banche centrali indipendenti, sul modello della Bundesbank in Germania, avrebbero resistito alle pressioni politiche e posto un limite all'inflazione. Il presidente dello Zimbabwe Mugabe decise di ascoltare i consigli internazionali, e nel 1995 dichiarò indipendente la banca centrale del paese. Prima di questa iniziativa, il tasso di inflazione nel paese si aggirava intorno al 20 per cento. Nel 2002 raggiunse il 140 per cento; nel 2003, quasi il 600 per cento; nel 2007, il 66.000 per cento e, nel 2008, 230 milioni per cento! Naturalmente, in un paese in cui il presidente vince la lotteria, nessuno dovrebbe sorprendersi se l'approvazione di una legge che rende la banca centrale indipendente non conta nulla. Probabilmente il governatore della banca centrale dello Zimbabwe sapeva che – come abbiamo visto – il suo omologo della Sierra Leone era «caduto» dal piano più alto dell'edificio della banca centrale, dopo essersi mostrato in disaccordo con Siaka Stevens. Indipendenza o meno, soddisfare le richieste del presidente era la scelta più prudente per la sua salute personale, anche se non per

la salute dell'economia. Non tutti i paesi sono come lo Zimbabwe. Anche in Argentina e in Colombia le banche centrali furono rese indipendenti negli anni novanta, ed effettivamente svolsero il loro compito di ridurre l'inflazione. Ma poiché in nessuno dei due paesi la politica cambiò, l'élite dominante poté ricorrere ad altre modalità per comprare voti, tutelare i propri interessi e rimpinguare sé stessa e i propri seguaci. Dato che non poteva più farlo stampando moneta, dovette scegliere una strada diversa. In entrambi i paesi l'indipendenza della banca centrale coincise con una grande espansione della spesa pubblica, finanziata in gran parte attraverso il debito pubblico.

Il secondo approccio volto a progettare a tavolino la prosperità è attualmente molto più in voga. Riconosce che non esistono soluzioni semplici per guidare da un giorno all'altro una nazione dalla povertà alla prosperità, o neppure nel corso di qualche decennio. Piuttosto, esistono numerosi «microfallimenti del mercato», a cui si può porre rimedio seguendo consigli azzeccati: la prosperità scaturirà se i policy maker si avvantaggeranno di tale opportunità, che, anche in questo caso, possono essere colte con l'aiuto e la lungimiranza degli economisti e di altri esperti. Secondo questo approccio, i piccoli fallimenti del mercato avvengono ovunque nei paesi poveri, per esempio nel sistema educativo, nell'assistenza sanitaria e nel modo in cui i loro mercati sono organizzati. Ciò è indubbiamente vero. Ma il problema è che questi piccoli fallimenti del mercato possono rappresentare solo la punta dell'iceberg, il sintomo dei problemi più profondi di una società governata da istituzioni estrattive. Non è una coincidenza che i paesi poveri abbiano politiche macroeconomiche scadenti, e non è una coincidenza che i loro sistemi educativi non funzionino in maniera adeguata. Può darsi che questi fallimenti del mercato non siano dovuti solo all'ignoranza. I policy maker e i burocrati che dovrebbero intervenire seguendo consigli benintenzionati possono rappresentare anch'essi una parte del problema, e i numerosi tentativi di correggere queste inefficienze rischiano di risultare controproducenti proprio perché le persone incaricate non intervengono sulle radici istituzionali della povertà.

Questi problemi sono illustrati dall'intervento progettato dall'organizzazione non governativa (Ong) Seva Mandir per promuovere la fornitura dell'assistenza sanitaria nello stato di Rajasthan, in India. La storia della sanità in India è fatta di profonde inefficienze e insuccessi. L'assistenza

pubblica è, almeno in teoria, ampiamente accessibile ed economica, e in generale il personale è qualificato. Ma neanche gli indiani più poveri si avvalgono delle strutture sanitarie pubbliche, optando piuttosto per i privati, molto più costosi, non regolamentati e a volte persino inadeguati. Ciò non accade per irrazionalità: negli impianti pubblici, affetti dall'assenteismo, le persone non riescono a ottenere alcuna assistenza. Se un indiano si recasse nella propria struttura pubblica, non solo non troverebbe infermieri, ma probabilmente non riuscirebbe nemmeno a entrare nell'edificio, perché le strutture sanitarie sono chiuse per la maggior parte del tempo.

Nel 2006 Seva Mandir, insieme a un gruppo di economisti, ha studiato un sistema di incentivi per incoraggiare gli infermieri a presentarsi al lavoro nel distretto di Udaipur, nel Rajasthan. L'idea era semplice: Seva Mandir ha installato negli edifici sanitari degli orologi marcatempo, per registrare i giorni e le ore in cui gli infermieri si trovavano all'interno della struttura. Gli infermieri avrebbero dovuto timbrare il cartellino tre volte al giorno, per garantire che arrivassero in orario, restassero all'interno e se ne andassero all'ora prevista. Se il sistema avesse funzionato, incrementando la qualità e la quantità dell'assistenza sanitaria, avremmo avuto una chiara dimostrazione della teoria per cui possono esistere soluzioni semplici ai problemi chiave dello sviluppo.

L'intervento della Ong, però, ha rivelato qualcosa di molto diverso. Poco dopo l'avvio del programma, la presenza degli infermieri ha registrato un netto incremento. Ma il cambiamento ha avuto vita molto breve. In poco più di un anno, l'amministrazione sanitaria locale del distretto ha compromesso di proposito il sistema di incentivi introdotto da Seva Mandir. L'assenteismo è tornato al livello consueto, ma c'è stato anche un netto aumento dei «giorni di permesso»: in altre parole gli infermieri non solo non si presentavano sul posto di lavoro, ma la loro assenza era ufficialmente autorizzata dall'amministrazione sanitaria locale. C'è stata anche un'impennata dei «problemi alle macchine», dato che gli orologi marcatempo erano guasti. Ma Seva Mandir non era in grado di rimpiazzarli, perché gli amministratori sanitari locali non cooperavano.

Costringere gli infermieri a timbrare il cartellino tre volte al giorno non sembra poi un'idea così innovativa. In effetti è una prassi seguita in tutte le imprese, perfino in India, e di certo sarà venuto in mente agli amministratori sanitari in cerca di una soluzione ai propri problemi. Sembra im-

probabile, insomma, che un meccanismo di incentivi così semplice non sia stato usato fin dall'inizio perché non lo si conosceva. Quel che è successo nell'attuazione del programma non ha fatto altro che confermarlo. Gli amministratori sanitari hanno sabotato il programma di concreto con gli infermieri, ed erano corresponsabili degli evidenti problemi di assenteismo. Non volevano alcun sistema di incentivi che costringesse gli infermieri a presentarsi al lavoro pena una riduzione dello stipendio.

Questo episodio è un esempio su scala ridotta delle difficoltà nell'apportare cambiamenti significativi quando fin dall'inizio le istituzioni stesse sono la causa dei problemi. In questo caso, non si è trattato di politici corrotti o di potenti uomini d'affari avversi alle riforme istituzionali, ma di un'amministrazione sanitaria locale e i suoi infermieri, che sono riusciti a sabotare il sistema di incentivi di Seva Mandir e degli economisti dello sviluppo. Ciò suggerisce che molti microfallimenti del mercato a prima vista facili da risolvere potrebbero essere illusori: la struttura istituzionale che dà luogo ai fallimenti del mercato impedisce anche l'attuazione degli interventi per migliorare gli incentivi a livello micro. Cercare di progettare a tavolino la prosperità senza affrontare la causa fondamentale dei problemi – cioè le istituzioni estrattive e il sistema politico che le tiene in piedi – ha poche probabilità di produrre dei frutti.

Il fallimento degli aiuti allo sviluppo

Dopo gli attacchi di al-Qaieda dell'11 settembre 2001, in poco tempo le forze guidate dagli Stati Uniti rovesciarono il regime repressivo dei talebani in Afghanistan, che proteggeva e rifiutava di consegnare alcuni importanti terroristi. L'accordo di Bonn del dicembre 2001 tra i leader degli *ex mujaheddin* afgani che avevano cooperato con le forze statunitensi e alcuni membri chiave della diaspora afgana, fra cui Hamid Karzai, definì un piano per l'istituzione di un regime democratico. Un primo passo fu la grande assemblea nazionale, la *Loya Jirga*, che elesse Karzai capo del governo *ad interim*. Le cose sembravano promettere bene per l'Afghanistan, la maggioranza del suo popolo era ansiosa di lasciarsi i talebani alle spalle. La comunità internazionale pensava che l'unica cosa di cui l'Afghanistan avesse bisogno in quel momento fosse una copiosa iniezione di aiuti

internazionali. Presto rappresentanti dell'Onu e di diverse Ong di primo piano si recarono nella capitale, Kabul.

Ciò che accadde in seguito non avrebbe dovuto sorprendere nessuno, men che meno dato il fallimento negli ultimi cinquant'anni degli aiuti internazionali ai paesi poveri e agli stati falliti. Sorpresa o meno, si ripeté il solito rituale. Una miriade di cooperanti accompagnati dal rispettivo seguito arrivarono in città con i loro jet privati, accorsero Ong di ogni sorta per promuovere i propri piani, iniziarono trattative ad alto livello fra i governi e le delegazioni della comunità internazionale. Milardi di dollari inondarono l'Afghanistan. Ma pochi di questi fondi vennero usati per costruire infrastrutture, scuole o altri servizi essenziali per lo sviluppo di istituzioni inclusive o perfino per ripristinare la legalità e l'ordine. Mentre gran parte delle infrastrutture era ridotto in macerie, la prima tranche dei fondi fu impiegata per affidare a una compagnia aerea il trasporto dei funzionari dell'Onu e di altre organizzazioni internazionali. In seguito occorrevano autisti e interpreti, così i pochi burocrati che parlavano inglese e gli insegnanti rimasti nelle scuole furono assunti perché facessero da autisti e guide, con salari svariati volte più alti della media afgana. Mentre i pochi funzionari statali competenti venivano adibiti a lavori a servizio della comunità degli aiuti internazionali, gli aiuti stessi, invece di costruire infrastrutture in Afghanistan, servirono innanzitutto a logorare lo stato afgano che avrebbero dovuto riorganizzare e rafforzare.

Gli abitanti dei villaggi di un remoto angolo della valle centrale afgana sentirono l'annuncio radiofonico di un nuovo programma, da svariati milioni di dollari, per ricostruire i rifugi della loro zona. Dopo molto tempo, furono consegnate alcune travi di legno, trasportate dal cartello dei camion di Ismail Khan, noto ex signore della guerra e membro del governo afgano. Ma erano troppo grandi per qualunque uso, in quel distretto, e gli abitanti del villaggio le adoperarono nell'unico modo possibile: come legna da ardere. Che cos'era successo dunque ai milioni di dollari promessi agli abitanti? Di quei fondi, il 20 per cento era stato destinato a coprire i costi degli uffici dell'Onu a Ginevra. Il resto era stato affidato a una Ong, che si era presa un altro 20 per cento per coprire i costi dei propri uffici a Bruxelles, e così via, per altri tre livelli, in cui ogni parte si prendeva più o meno un altro 20 per cento del rimanente. I pochi soldi pervenuti in Afghanistan erano stati usati per comprare legna dall'Iran occidentale, e

in gran parte erano stati pagati al cartello dei camion di Ismail Khan per coprire i prezzi gonfiati dei trasporti. Fu una specie di miracolo che quelle travi di legno troppo grandi fossero arrivate nel villaggio.

Ciò che accadde nella valle centrale dell'Afghanistan non è un evento isolato. Diversi studi stimano che soltanto il 10, o al massimo il 20 per cento, degli aiuti arriva a destinazione. Ci sono decine di indagini per frode sulle spese dell'Onu e sui funzionari locali che deprecano il denaro degli aiuti. Ma gran parte degli sprechi connessi a questi aiuti non sono una frode, piuttosto semplice incompetenza, o qualcosa di peggio: nulla di nuovo per le organizzazioni umanitarie.

L'esperienza afgana degli aiuti, in realtà, fu probabilmente un successo rispetto ad altri casi. Negli ultimi cinquant'anni, centinaia di miliardi di dollari sono finiti nelle casse dei governi del mondo come aiuto «allo sviluppo». Una buona frazione di questo denaro è andata sprecata in costi di gestione e corruzione, proprio come in Afghanistan. Peggio ancora, molti soldi sono finiti nelle tasche di dittatori come Mobutu, che per comprare il sostegno al regime delle sue reti clientelari e per arricchirsi faceva affidamento sugli aiuti internazionali dei suoi benefattori occidentali. Un po' dappertutto, nell'Africa subsahariana lo scenario è stato simile. Gli aiuti umanitari finalizzati a un supporto temporaneo in momenti di crisi — ad Haiti e in Pakistan, per citare i casi più recenti — sono stati certamente più utili, sebbene anche la loro erogazione sia stata vizziata da problemi analoghi.

Malgrado la tradizione poco lusinghiera dei sussidi «allo sviluppo», gli aiuti internazionali sono tra le politiche più popolari raccomandate dai governi occidentali, dalle organizzazioni internazionali come l'Onu e da Ong di ogni tipo per combattere la povertà nel mondo. E, naturalmente, gli insuccessi degli aiuti internazionali si ripetono ciclicamente. L'idea che i paesi ricchi occidentali debbano fornire grandi quantità di «aiuti allo sviluppo» per risolvere il problema della povertà nell'Africa subsahariana, nei Caraibi, nell'America centrale e nell'Asia meridionale si fonda su un'errata comprensione delle cause della povertà. Paesi come l'Afghanistan sono poveri a causa delle loro istituzioni estrattive, che determinano diritti di proprietà incerti o assenti, la mancanza di legalità e ordine e di sistemi giuridici funzionanti, il dominio repressivo delle élite nazionali e, più spesso, locali sulla vita politica ed economica. I medesimi proble-

mi istituzionali rendono gli aiuti internazionali inefficaci, poiché prima o poi saranno depredati, ed è improbabile che raggiungano la destinazione prevista. Nel peggiore degli scenari possibili, rafforzano i regimi che sono all'origine dei problemi delle rispettive società. Se una crescita economica duratura dipende da istituzioni inclusive, concedere aiuti ai regimi che presiedono istituzioni estrattive non può essere una soluzione. Con ciò non si vuole negare che, anche a prescindere dagli aiuti umanitari, specifici programmi di sussidi volti alla costruzione di scuole in aree che ne sono prive, e alla retribuzione di insegnanti che altrimenti non riceverebbero un soldo, portino considerevoli benefici. Mentre gran parte della comunità umanitaria accorsa a Kabul fece ben poco per migliorare la vita dei comuni cittadini afgani, si sono ottenuti notevoli successi con la costruzione di scuole, in particolare per le studentesse, del tutto escluse dall'istruzione sotto i talebani e prima ancora.

Una soluzione che di recente ha acquisito maggiore popolarità, fondata almeno in parte sulla consapevolezza che la prosperità e l'erogazione degli aiuti hanno a che fare con le istituzioni, è rendere «condizionali» tali aiuti. Secondo questa idea, gli aiuti continuativi dall'estero dovrebbero dipendere dal fatto che i governi che li ricevono soddisfino certe condizioni — per esempio, la liberalizzazione dei mercati o una serie di passi verso la democrazia. L'amministrazione di George W. Bush fece i passi più decisi verso gli aiuti condizionati creando i Millennium Challenge Accounts, che vincolarono il futuro versamento di aiuti a progressi quantitativi in diverse variabili dello sviluppo economico e politico. Ma l'efficacia degli aiuti condizionati non sembra superare l'efficacia di quelli incondizionati. Tipicamente, i paesi che non soddisfano le condizioni stabilite ricevono gli stessi sussidi di quelli che le rispettano. La ragione è semplice: hanno una maggiore necessità di aiuti allo sviluppo o umanitari. E, come è facile prevedere, gli effetti degli aiuti condizionati sulle istituzioni di una nazione paiono ben pochi. Dopotutto sarebbe stato piuttosto singolare che individui come Siaka Stevens in Sierra Leone o Mobutu in Congo avessero iniziato di punto in bianco a smantellare le istituzioni estrattive su cui si reggevano per ottenere altri aiuti internazionali. Persino nell'Africa subsahariana, dove tuttora gli aiuti internazionali costituiscono una porzione significativa del bilancio di molti stati, e persino dopo i Millennium Challenge Accounts, che hanno aumentato il grado di condizionalità, la

quantità di aiuti internazionali aggiuntivi che un dittatore può ottenere compromettendo il proprio potere è limitata, e non vale i rischi a cui dovrebbe sottoporre il suo dominio sul paese o addirittura la sua vita.

Ma tutto ciò non implica che gli aiuti internazionali, eccetto quelli umanitari, debbano cessare. Potrebbe essere a questi aiuti è impraticabile, e probabilmente causerebbe altre sofferenze. È impraticabile perché i cittadini delle nazioni occidentali si sentono in colpa e a disagio per le catastrofi economiche e umanitarie del mondo, e gli aiuti internazionali fanno credere loro che si stia facendo qualcosa per combattere i problemi. Anche se questo «qualcosa» non è molto efficace, il loro desiderio di farlo continuerà, e continueranno gli aiuti internazionali. Inoltre, l'enorme complesso di organizzazioni internazionali e Ong pretenderà la prosecuzione dello status quo, mobilitando risorse a più non posso. D'altra parte, sarebbe crudele tagliare gli aiuti forniti alle nazioni che ne hanno più bisogno. È vero, in gran parte vanno sprecati. Ma, se per ogni dollaro destinato agli aiuti dieci centesimi arrivano alle persone più povere del mondo, sono comunque dieci centesimi in più di quanto avevano prima a disposizione per alleviare la propria indigenza, e potrebbero essere meglio di niente.

Sono due le lezioni importanti da trarre. In primo luogo, oggi gli aiuti internazionali non sono un mezzo molto efficace per far fronte al fallimento delle nazioni nel mondo. Tutt'altro. Per spezzare il ciclo della povertà, i paesi hanno bisogno di istituzioni politiche ed economiche inclusive. Di solito, gli aiuti internazionali possono fare ben poco sotto quest'aspetto, e certo non nel modo in cui sono organizzati attualmente. Riconoscere le radici mondiali della disuguaglianza e della povertà è importante proprio per non basare le nostre speranze su false promesse. Poiché tali radici affondano nelle istituzioni, gli aiuti internazionali, se si innestano nella struttura istituzionale preesistente delle nazioni che li ricevono, faranno ben poco per stimolare una crescita duratura. In secondo luogo, poiché lo sviluppo di istituzioni politiche ed economiche inclusive è cruciale, sarebbe utile sfruttare gli attuali flussi di aiuti internazionali per agevolarlo almeno parzialmente. Come abbiamo visto, la condizionalità non è la risposta giusta, poiché richiede che i governanti in carica facciano delle concessioni. Piuttosto, una scelta migliore potrebbe essere quella di strutturare gli aiuti internazionali in modo che il loro utilizzo e la loro

gestione aprano le porte del processo decisionale a gruppi e leader altrimenti esclusi, e garantiscano maggior potere a un ampio segmento della popolazione.

Empowerment

Il 12 maggio 1978 sembrava un giorno come gli altri, nella fabbrica di autocarri Scania di São Bernardo, città dello stato brasiliano di San Paolo. Ma i lavoratori erano inquieti. Gli scioperi in Brasile erano vietati dal 1964, quando l'esercito aveva rovesciato il governo democratico del presidente João Goulart. Si era appena avuta notizia di una revisione dei dati governativi sull'inflazione nazionale: l'aumento del costo della vita era stato sottovalutato. Quando iniziò il turno delle sette di mattina, gli operai incrociarono le braccia. Alle otto, Gilson Menezes, un funzionario sindacale impiegato nello stabilimento, chiamò il sindacato dei lavoratori metalmeccanici di São Bernardo, il cui presidente era un attivista trentatreenne chiamato Luiz Inácio Lula da Silva (detto Lula). Entro mezzogiorno Lula arrivò nello stabilimento. Quando l'azienda gli chiese di convincere i dipendenti a rimettersi al lavoro, si rifiutò di farlo.

Quello di Scania fu il primo dell'ondata di scioperi che si abbatte sul Brasile. A prima vista riguardavano i salari, ma Lula osservò in seguito:

Credo che non possiamo separare i fattori economici da quelli politici [...]. La [...] lotta riguardava i salari ma, lottando per i salari, la classe operaia ha ottenuto una vittoria politica...

La rinascita del movimento dei lavoratori brasiliano fu solo un aspetto di una reazione sociale molto più ampia a un decennio e mezzo di governo militare. L'intellettuale di sinistra Fernando Henrique Cardoso, destinato come Lula ad assumere la presidenza del Brasile dopo la ricostituzione della democrazia, sostenne nel 1973 che in Brasile la democrazia sarebbe nata dai numerosi gruppi sociali che, unendo le forze, si erano messi contro l'esercito. Disse che ciò di cui c'era bisogno era una «riattivazione della società civile [...]. Le associazioni professionali, i sindacati, le chiese, le organizzazioni studentesche, i gruppi di studio e i circoli d'opinione, i

movimenti sociali; in altre parole, un'ampia coalizione con l'obiettivo di rifondare la democrazia e cambiare la società brasiliana.

La fabbrica di Scania preannunciò la formazione di questa alleanza. Alla fine del 1978, Lula vendeva l'ipotesi di creare una nuova organizzazione politica, il Partito dei lavoratori, che però non doveva essere soltanto il partito dei sindacalisti. Lula insisté perché diventasse un partito per tutti coloro che percepivano uno stipendio, e per i poveri in generale. In Brasile i tentativi dei sindacalisti di allestire una piattaforma politica iniziarono a fondersi con i molti movimenti sociali che stavano sorgendo. Il 18 agosto 1979, si tenne a San Paolo un incontro per discutere della fondazione del Partito dei lavoratori, che riunì ex politici dell'opposizione, leader sindacali, studenti, intellettuali e persone in rappresentanza di cento diversi movimenti sociali che negli anni settanta avevano iniziato a mobilitarsi in tutto il Brasile. Il Partito dei lavoratori, lanciato nell'ottobre 1979 al ristorante São Judas Tadeo di São Bernardo, sarebbe riuscito a rappresentare tutti questi gruppi eterogenei.

Il partito iniziò rapidamente ad avanzargliarsi dell'apertura politica che l'esercito, con riluttanza, stava concedendo. Nelle elezioni locali del 1982, presentò per la prima volta dei candidati, riuscendo a far eleggere due sindaci. Per tutti gli anni ottanta, mentre la democrazia brasiliana veniva gradualmente ripristinata, il Partito dei lavoratori iniziò a ottenere il controllo di diverse amministrazioni locali. Giunti al 1988, governava trentasei municipalità, comprese grandi città come San Paolo e Porto Alegre. Nel 1989, alle prime elezioni presidenziali libere dai tempi del colpo di stato militare, Lula, candidato del partito, ottenne il 16 per cento dei voti al primo turno. Nel ballottaggio con Fernando Collor raggiunse il 44 per cento.

Assumendo il controllo di molte amministrazioni locali, a un ritmo che negli anni novanta si fece più rapido, il Partito dei lavoratori iniziò a instaurare un rapporto simbiotico con parecchi movimenti sociali. A Porto Alegre la prima amministrazione del Partito dei lavoratori, insediata nel 1988, introdusse il «bilancio partecipativo», un sistema per coinvolgere i comuni cittadini nella definizione delle priorità di spesa della città. Un sistema che è diventato un modello di riferimento mondiale per la capacità di rispondere istanze dei cittadini e la responsabilità pubblica delle amministrazioni locali, e che fu accompagnato da enormi progressi nella

fornitura dei servizi pubblici e nella qualità della vita in città. L'efficienza strutturale gestionale del partito a livello locale si tradusse in una più vasta mobilitazione politica e una migliore affermazione a livello nazionale. Anche se alle elezioni del 1994 e del 1998 Lula venne sconfitto da Fernando Henrique Cardoso, nel 2002 fu eletto presidente del Brasile, anno dal quale il Partito dei lavoratori è sempre rimasto al potere.

La formazione di un'ampia coalizione, nata dall'unione di variegati movimenti sociali e organizzazioni di lavoratori, ha avuto un impatto notevole sull'economia brasiliana. A partire dal 1990 la crescita economica è stata rapida, e tra il 1995 e il 2006 la percentuale di popolazione povera è calata dal 45 al 30 per cento. Le disuguaglianze, che sotto la dittatura dell'esercito si erano allargate drammaticamente, sono diminuite in maniera drastica, in particolare dopo l'ascesa al potere del Partito dei lavoratori, e c'è stata un'enorme estensione dell'istruzione: tra il 1995 e il 2006 il numero medio di anni di scolarizzazione della popolazione è aumentato da sei a otto. Oggi il Brasile è entrato a far parte dei paesi Bric (Brasile, Russia, India e Cina), prima nazione dell'America Latina ad avere un peso reale nei circoli diplomatici internazionali.

L'ascesa del Brasile a partire dagli anni settanta non è stata progettata a tavolino da economisti appartenenti a istituzioni internazionali, che hanno spiegato ai policy maker brasiliani come mettere a punto politiche migliori o evitare fallimenti del mercato. Non è stata ottenuta tramite iniezioni di aiuti internazionali, né l'esito spontaneo della modernizzazione. È stata invece la conseguenza di istituzioni inclusive coraggiosamente costruite da vari gruppi di persone. Alla fine, ciò ha portato a istituzioni economiche più inclusive. La trasformazione brasiliana, come quella dell'Inghilterra nel XVII secolo, è però iniziata con l'affermazione di istituzioni politiche inclusive. Ma come può la società sviluppare istituzioni politiche inclusive?

La storia, come abbiamo osservato, è costellata di esempi di movimenti riformatori che hanno ceduto alla legge ferrea dell'oligarchia, sostituendo un complesso di istituzioni estrattive con altre ancora più deleterie. Sappiamo che l'Inghilterra nel 1688, la Francia nel 1789 e il Giappone durante la restaurazione Meiji del 1868 iniziarono il processo di formazione di istituzioni politiche inclusive con una rivoluzione politica. Ma le rivolu-

zioni politiche, in genere, suscitano grandi devastazioni e avversità, e il loro successo è tutt'altro che scontato. La rivoluzione bolscevica sbandierò come suo obiettivo la sostituzione del sistema economico della Russia zarista, improntato allo sfruttamento, con un sistema più giusto ed efficiente, che portasse libertà e prosperità a milioni di russi. Purtroppo l'esito fu opposto, e a quelle del governo spodestato dai bolscevichi subentrarono istituzioni molto più repressive ed estrattive. Le esperienze di Cina, Cuba e Vietnam furono analoghe. Molte riforme non comuniste calate dall'alto non ottennero risultati migliori. Nasser promise di creare una moderna società eguagliaria in Egitto, ma ciò ha portato soltanto al corrotto regime di Hosni Mubarak, come abbiamo visto nel tredicesimo capitolo. Robert Mugabe era considerato da molti un combattente per la libertà, che aveva deposto il regime rhodesiano, razzista e altamente estrattivo, di Ian Smith. Ma le istituzioni dello Zimbabwe non sono diventate meno estrattive, e le performance economiche sono addirittura peggiorate rispetto a prima dell'indipendenza.

Il punto in comune fra le rivoluzioni politiche che aprirono la strada a istituzioni più inclusive e ai gradualisti cambiamenti istituzionali in Nord-america, nell'Inghilterra del XIX secolo e in Botswana dopo l'indipendenza — da cui derivò anche un significativo consolidamento di istituzioni politiche inclusive — è che riuscirono a dare maggior potere a una fetta piuttosto ampia e trasversale della società. Il pluralismo, la pietra angolare delle istituzioni politiche inclusive, richiede che il potere politico sia ampiamente distribuito nella società e, se si parte da istituzioni estrattive che concentrano il potere nelle mani di una ristretta élite, occorre un processo di empowerment. Questo, come abbiamo sottolineato nel settimo capitolo, è ciò che distingue la Glorious Revolution dalla destituzione di un'élite da parte di un'altra élite. Nel caso della Glorious Revolution, le origini del pluralismo risalgono al rovesciamento di Giacomo II a opera di una rivoluzione politica condotta da un'ampia coalizione di mercanti, industriali, *gentry* e persino molti aristocratici inglesi non allineati con la corona. Come abbiamo visto, la Glorious Revolution fu agevolata dalla precedente mobilitazione e dall'empowerment di un'ampia coalizione, e soprattutto conferì maggior potere a un segmento di società ancora più ampio rispetto al precedente — anche se naturalmente si trattava di un segmento molto meno esteso dall'intera società e l'Inghilterra restò lontana da una vera

democrazia per altri duecento anni e più. Anche i fattori che portarono all'affermazione di istituzioni inclusive nelle colonie nordamericane furono analoghi, come abbiamo visto nel primo capitolo. Anche in questo caso, il percorso iniziato in Virginia, Carolina, Maryland e Massachusetts, che portò alla Dichiarazione d'indipendenza e al consolidamento di istituzioni politiche inclusive negli Stati Uniti, fu caratterizzato dal maggior potere acquisito da settori sempre più ampi della società.

La Rivoluzione francese è anch'essa un esempio di empowerment di un settore più esteso della società, che si ribellò contro l'Ancien régime e riuscì a porre le basi per un sistema politico più pluralista. Ma la Rivoluzione francese, e in particolare l'intempezzo del Terrore sotto Robespierre, un regime repressivo e sanguinario, dimostra altresì che il processo di empowerment non è privo di trappole. Alla fine, però, Robespierre e i suoi quadri giacobini furono messi da parte, e l'eredità più importante della Rivoluzione francese non fu la ghigliottina, ma le riforme di ampio respiro che affermarono in Francia e in altre regioni d'Europa.

Ci sono molti somiglianze fra i processi storici di empowerment e ciò che è avvenuto in Brasile a partire dagli anni settanta. Nonostante una delle radici del Partito dei lavoratori risieda nel movimento sindacale, fin dai primi tempi leader come Lula, insieme ai molti intellettuali e politici d'opposizione che offrono il loro appoggio al partito, cercarono di dar vita a un'ampia coalizione. Queste forze iniziarono a fondersi con movimenti sociali diffusi in tutto il Brasile, mentre il partito conquistava sempre più amministrazioni locali, incoraggiando la partecipazione civica e mettendo in moto una sorta di rivoluzione della governance nell'intero paese. In Brasile, diversamente dall'Inghilterra del XVII secolo o dalla Francia al termine del XVIII, non fu una rivoluzione radicale ad avviare in un sol colpo la trasformazione delle istituzioni politiche. Ma il processo di empowerment iniziato nelle fabbriche di São Bernardo fu efficace perché si tradusse in un radicale cambiamento politico a livello nazionale, per esempio con il passaggio dal governo militare alla democrazia. Ancora più importante è che in Brasile la diffusione alla base della società di un maggior potere ha garantito che la transizione alla democrazia corrispondesse a un progresso verso istituzioni politiche inclusive, ed è stato pertanto un fattore cardine nell'affermazione di governi determinati a fornire servizi, estendere l'istruzione e garantire pari opportunità per tutti. Come ab-

biamo visto, la democrazia non è garanzia di pluralismo. Il contrasto fra lo sviluppo di istituzioni pluraliste in Brasile e l'esperienza del Venezuela è esemplare. Anche in Venezuela si verificò una transizione alla democrazia, dopo il 1958, ma senza un empowerment della base della società, e senza una distribuzione pluralista del potere politico. Al contrario, in Venezuela i politici corrotti, le reti clientelari e i conflitti continuarono, e anche per questo alle urne gli elettori furono disposti ad appoggiare potenziali despoti come Hugo Chávez, con ogni probabilità perché convinti che solo lui potesse contrastare l'élite costituita del paese. Di conseguenza, il Venezuela resta vincolato alle proprie istituzioni estrattive, mentre il Brasile ha infranto le barriere.

Che cosa si può fare per stimolare, o anche solo per facilitare, il processo di empowerment e quindi lo sviluppo di istituzioni politiche inclusive? La risposta onesta è che naturalmente non esistono ricette pronte per creare istituzioni di questo tipo. Certo, alcuni, ovi fattori possono rendere più probabile il decollo del processo di empowerment: la presenza di un certo ordine centralizzato, cosicché i movimenti sociali che sfidano i regimi esistenti non scadano immediatamente nell'illegalità; istituzioni politiche preesistenti che introducano un determinato grado di pluralismo, come le istituzioni politiche tradizionali del Botswana, in modo che ampie coalizioni possano formarsi e durare nel tempo; la presenza di istituzioni della società civile capaci di coordinare le richieste della popolazione, diminuendo il rischio che i movimenti di opposizione siano facilmente annientati dall'élite dominante o che si trasformino nel veicolo con cui un nuovo gruppo possa assumere il controllo delle istituzioni estrattive esistenti. Ma molti di questi fattori sono storicamente predefiniti e, se cambiano, lo fanno lentamente. Il caso brasiliano dimostra che le istituzioni della società civile e i partiti organizzati associando varie forze sociali possono essere costituiti dal basso, ma questo processo è lento, e il successo che può ottenere in circostanze diverse non è ben chiaro.

Un altro attore, o insieme di attori, può svolgere un ruolo incisivo nel processo di empowerment: i media. La diffusione di un maggior potere nella società nel suo complesso è difficile da armonizzare e preservare senza un'ampia disponibilità di informazioni sull'eventuale esistenza di abusi economici e politici da parte di chi governa. Nell'undicesimo capi-

rolo abbiamo parlato del ruolo svolto dai media nell'informare l'opinione pubblica e nel veicolare le sue richieste contro le forze che minavano le istituzioni inclusive degli Stati Uniti. I media possono anche svolgere un ruolo fondamentale nel tradurre l'empowerment di un ampio segmento della società in riforme politiche più durature, un altro aspetto esaminato nell'undicesimo capitolo, in particolare nel contesto della democratizzazione britannica.

I pamphlet e i libri che informarono e sensibilizzarono le persone svolsero un ruolo di rilievo durante la Glorious Revolution in Inghilterra, la Rivoluzione francese e la marcia verso la democrazia nella Gran Bretagna nel XVIII secolo. Allo stesso modo, i media, in particolare le nuove forme basate sui progressi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come i blog, le chat anonime, Facebook e Twitter, giocarono un ruolo fondamentale per l'opposizione iraniana all'elezione fraudolenta di Ahmadinejad nel 2009 e alla successiva repressione, e sembra che stiano svolgendo un ruolo altrettanto fondamentale nelle proteste della Primavera araba, in corso mentre completiamo questo manoscritto.

Spesso i regimi autoritari sono consapevoli dell'importanza di mezzi di comunicazione liberi, e fanno di tutto per combatterli. Un esempio estremo viene dal governo di Alberto Fujimori in Perù. Nonostante all'inizio fosse stato eletto democraticamente, Fujimori istituì un regime dittatoriale, organizzando un colpo di stato mentre era ancora al potere, nel 1992. Da quel momento, anche se le elezioni continuarono ad aver luogo, Fujimori instaurò un regime corrotto e governò nel segno della repressione e del ladrocinio. In questo fece forte affidamento sul proprio braccio destro, Vladimiro Montesinos, che dirigeva i potenti servizi segreti nazionali peruviani. Montesinos era un uomo puntiglioso, e dunque tenne una documentazione precisa delle somme spese dall'amministrazione per comprare la fedeltà di numerose persone, addirittura videoregistrando diversi atti di corruzione. C'era una logica in questo. Al di là della mera raccolta di informazioni, le prove garantivano che tutti i complici del regime fossero registrati, affinché li si potesse considerare colpevoli quanto Fujimori e Montesinos. Dopo la caduta del regime, la documentazione finì in mano ai giornalisti e alle autorità. L'entità delle cifre la dice lunga sul valore dei media per una dittatura. Un giudice della Corte suprema costava da 5000 a 10000 dollari al mese, e i politici dello stesso partito o di parti-

ti diversi ricevevano somme analoghe. Ma quando si trattava di quotidiani e di canali televisivi, le somme erano nell'ordine dei milioni di dollari. Per controllare alcuni canali televisivi, Fujimori e Montesinos pagarono in un'occasione 9 milioni di dollari e in un'altra più di 10 milioni. Versarono più di un milione di dollari a un quotidiano di grande diffusione, e ad altri giornali pagarono cifre comprese fra i 3000 e gli 8000 dollari per ogni titolo di prima pagina. Fujimori e Montesinos pensavano che controllare i media fosse molto più importante che controllare i politici e i giudici. Uno dei tirapiedi di Montesinos, il generale Bello, sintetizzò il concetto in uno dei video, dichiarando: «Se non controlliamo la televisione non facciamo un bel niente».

Anche le attuali istituzioni estrattive della Cina dipendono in modo determinante dal controllo dei media da parte delle autorità, un controllo che, come abbiamo visto, è ormai spaventosamente sofisticato. Come ha sintetizzato un commentatore cinese, «per difendere la leadership del Partito nella riforma politica, bisogna seguire tre principi: il Partito deve controllare le forze armate; il Partito deve controllare i quadri; il Partito deve controllare l'informazione».

Ma ovviamente l'indipendenza dei mezzi di comunicazione e le nuove tecnologie comunicative possono dare soltanto un aiuto marginale, fornendo informazioni e coordinando le richieste e le iniziative di chi lotta per creare istituzioni più inclusive. Il loro apporto si può tradurre in un cambiamento significativo solo quando un ampio segmento della società si mobilita e si organizza per suscitare una trasformazione politica, e lo fa non per ragioni settarie o per assumere il controllo di un sistema estrattivo, ma per modificare le istituzioni estrattive in istituzioni inclusive. Il fatto che un simile processo si metta in moto, distribuisca ulteriormente il potere e infine porti a una duratura riforma politica dipenderà, come abbiamo visto in molti esempi, dalle istituzioni politiche ed economiche preesistenti, da molte piccole ma importanti differenze e dal percorso assai contingente della storia.