

Vien prima la democrazia o lo sviluppo?

DI STEFANO ZAMAGNI

La tesi secondo cui la democrazia sarebbe il frutto maturo dello sviluppo economico – nota come tesi della modernizzazione – è stata rinverdata in tempi recenti da Lipset (1959) e successivamente sottoposta a verifica empirica da Barro (1999), Glaeser et al. (2004), Dijankov (2003). L'idea che la sorregge è duplice. Solamente paesi i cui cittadini abbiano già raggiunto un certo livello di educazione saranno in grado di eleggere, per via democratica, leader capaci di governare – un'idea questa che già John Dewey aveva anticipato agli inizi del Novecento quando osservava che livelli elevati di istruzione rappresentano un prerequisito della democrazia in quanto abitano i cittadini a comporre le loro controversie per via pacifica, usando il negoziato e la votazione. L'altra idea è che solamente nei paesi nei quali la prosperità economica abbia raggiunto la maggioranza dei cittadini è possibile che l'introduzione del suffragio universale non porti il parlamento ad approvare politiche marcatamente redistributive, le quali metterebbero a repentaglio le *chance* future di cre-



scita. Come dire che l'applicazione della regola democratica nei paesi in cui la percentuale di coloro che vivono in povertà è piuttosto elevata rischia di essere pericolosa per la causa dello sviluppo, perché i poveri voterebbero in massa per l'implementazione di programmi di *welfare* volti a migliorare le loro condizioni di vita.

Questa linea di pensiero ha trovato nei casi della Corea, di Taiwan e della Cina altrettanti esempi a proprio sostegno. Con una differenza, però: mentre Corea del Sud e Taiwan, dopo un periodo di accelerata crescita sostenuta dalle politiche a favore del capitale fisico e umano messa in atto da governi dittatoriali, sono approdate alla democrazia, la transizione cinese verso un'economia di mercato di tipo capitalistico avviata da Deng non ha ancora dato segni di un avvicinamento alla sponda della democrazia. Ad ogni modo, quello della Corea è forse l'unico caso che parrebbe confermare la tesi in questione. Come documenta Alvarez et al. (2000), fino al 1946 le due Coree erano del tutto simili sotto i profili etnico, culturale, economico e sociale. Dopodiché, per le ragioni geopolitiche a tutti note, la parte sud del paese finì con l'abbracciare il capitalismo e il nord il comunismo. Per circa trent'anni entrambi gli stati conobbero una dittatura, ma con risultati economici profondamente diversi. Tanto che la Corea del Sud giunse nel 1980 alla democrazia con un reddito pro-capite di 1589 dollari, mentre la Corea del Nord, tutt'oggi ancora una dittatura, registrò in quell'anno un reddito pro-capite di 768 dollari. (Il divario odierno è ancora e di molto maggiore).

Democrazia condizione dello sviluppo?

Diametralmente opposta è la tesi di chi sostiene la necessità di iniziare con la democrazia per poter innescare e sostenere il processo di sviluppo. L'importanza a fini economici di porre vincoli all'azione dei governi, già anticipata da Montesquieu nel 1748 e da A. Smith nel 1776, è stata ribadita, ai nostri tempi, da Buchanan e Tullock (1962) e North (1990). Più di recente, Hall e Jones (1999), Rodrik et al. (2002) Acemoglu et al. (2002) hanno pubblicato lavori empirici importanti che danno credito all'idea secondo cui le istituzioni democratiche causano lo sviluppo.

Quali le ragioni? La prima è che la democrazia è (tra l'altro) un meccanismo di creazione e diffusione delle informazioni che consente ai cittadini di fornire ai governanti un *feed-back* continuo circa l'efficacia delle loro politiche e dei loro interventi. Per citare un caso di attualità: l'epidemia da SARS in Cina nel 2002-2003 fu conseguenza del fatto che l'immunità alla critica politica di cui godono le autorità sanitarie cinesi non consentì a queste ultime di intervenire immediatamente quando la malattia iniziò a manifestarsi nel novembre 2002.

La seconda ragione è che un assetto istituzionale democratico facilita l'accumulazione del capitale sociale, fattore essenziale per lo sviluppo, come da tutti ammesso. Questo, infatti, dipende dal grado di diffusione tra la popolazione delle virtù civiche, della capacità cioè dei cittadini di discernere l'interesse pubblico e di agire in con-

formità ad esso. Ebbene, è prerogativa specifica della democrazia quella di incoraggiare nella popolazione la diffusione massima delle virtù civiche attraverso le opere, così da influenzare sia l'apparato motivazionale sia quello disposizionale dei cittadini.

La terza ragione, infine, è che la democrazia, riducendo *coeteris paribus* le disuguaglianze, contribuisce a ridurre l'incertezza. Si sa, infatti, che l'economia di mercato ha bisogno, per funzionare, di sicurezza – almeno nella media dei suoi agenti. È la nozione stessa di razionalità economica che, per essere definita, postula la sicurezza: un soggetto troppo insicuro circa le sue prospettive di vita non prende decisioni. Non solo, ma la troppa insicurezza scoraggia il dinamismo economico. Il cuore della dinamica capitalistica è la “distruzione creatrice”, come ci ha ricordato J. Schumpeter. Ma essa è anche all'origine di grandi incertezze. Ecco perché la realizzazione del *welfare state* va vista come l'invenzione che ha consentito al sistema economico di accrescere la propria competitività senza che ciò andasse troppo a scapito della sicurezza.

E infatti i paesi del Nord Europa che sono oggi tra i più competitivi a livello mondiale sono anche quelli che più spendono per il soddisfacimento dei bisogni sociali. (Nel periodo 1980-1995, nei paesi dell'area OECD, la spesa sociale è aumentata, in media, del 24%). L'investimento in servizi sociali consente lo sviluppo di istituzioni capaci di contenere il conflitto sociale e di favorire il tasso di imprenditorialità in seguito a una più elevata propensione al rischio. E tutto questo accresce la produttività generale del sistema.

Tesi a confronto

Quale delle due tesi, sopra brevemente illustrate, è la più convincente? L'evidenza empirica ad oggi disponibile non è in grado di sciogliere l'interrogativo. La ragione, basicamente, è che, come indicano Acemoglu et al. (2005, b), le numerose indagini econometriche essendo basate su relazioni *cross-country*, non sono in grado di accertare l'esistenza di nessi di causalità. A tale scopo, sarebbe necessario adottare il metodo delle “variazioni entro il paese”, un metodo cioè che tenta di dare risposte a domande del tipo: se la Colombia divenisse relativamente più ricca, riuscirebbe anche a diventare più democratica rispetto – poniamo – agli USA?

Come osservano gli stessi Acemoglu et al. (2005, b) è questo il metodo che pure i teorici della modernizzazione dovrebbero seguire – e che non seguono – se fossero coerenti con la posizione centrale di Lipset (1959) secondo cui i paesi tendono a diventare più democratici mano a mano che diventano più ricchi. (Si badi che, contrariamente a quanto si pensa, la teoria di Lipset non si limita ad affermare che i paesi ricchi dovrebbero essere anche i più democratici). Ebbene, applicando il metodo delle variazioni entro un medesimo paese si trova che il nesso di causalità procede dalla democrazia allo sviluppo economico e non viceversa.

Ciò non significa che nel lungo periodo, vale a dire sull'arco dei 50-100 anni, educazione e reddito non siano decisivi per la democrazia, come specificano Acemoglu et al. (2005, a), Hall e Jones (1999) e Rodrik (2002) si affrettano a specificare. L'analisi econometrica dice solo che sull'orizzonte dei 15-20 anni non è affatto così.

Cosa concludere, allora? Che se si accetta – come ritengo si debba fare – che le libertà democratiche fanno parte dei diritti umani fondamentali, allora non è accettabile la posizione di chi pensa che si debba attivare sin da subito la leva dello sviluppo economico per giungere, nel lungo periodo, alla democrazia. Perché i diritti fondamentali della generazione presente non possono essere sacrificati sull'altare dei diritti delle generazioni future. Possiamo bensì sacrificare, per motivate ragioni, gli *interessi* presenti a favore di quelli futuri – è questo l'argomento che sorregge, ad esempio, la regolamentazione in ambito ambientale. Non altrettanto si può dire quando si abbia a che fare con i diritti fondamentali: tra questi non sono possibili *trade-off*.

Ma v'è di più. La storia economica ci insegna che, mentre sono frequenti i casi in cui una prolungata crisi economica conduce a una democrazia, assai più rari sono i casi opposti, in cui una rapida espansione economica porta al superamento della dittatura, la quale potrà invece addirittura consolidarsi. In altro modo, a fronte di prolungati periodi di depressione è molto più facile che una dittatura crolli – si pensi all'esempio dell'URSS – che una democrazia possa regredire nella dittatura. Il che dice della maggiore fragilità di quest'ultima rispetto alla prima nel fronteggiare le avversità del ciclo economico. Come darsene conto?

Una spiegazione plausibile è quella di Acemoglu (2003) secondo cui nelle società non democratiche, nelle quali il potere politico è saldamente nelle mani del partito unico oppure di una ristretta oligarchia, accade che i detentori del potere economico riescano, non solo a mantenere relativamente basso il livello della tassazione, ma anche a elevare forti barriere all'entrata sul mercato così da conservare il proprio potere a fronte di potenziali entranti futuri. Nelle società democratiche, invece, accade il contrario: poiché il potere politico è distribuito su tutte le classi sociali, i ceti meno abbienti riescono bensì a ottenere provvedimenti fiscali in chiave redistributiva a loro favore; al tempo stesso però i produttori già presenti sul mercato non riescono a introdurre barriere all'entrata, così che i potenziali produttori non saranno discriminati.

Ora, come la teoria economica insegna, sia la tassazione a fini redistributivi sia la conservazione di posizioni di monopolio rappresentano casi di politiche distorsive. La prima perché scoraggia gli investimenti e, più in generale, il processo di accumulazione del capitale; la seconda perché, rendendo più difficoltoso l'ingresso nel mercato di potenziali entranti, impedisce la competizione e quindi non consente che possano entrare agenti più capaci di innovazione o più efficienti. Quale delle due tipologie di distorsione è la più dannosa ai fini dello sviluppo? In altri termini, sono più elevati i costi della redistribuzione oppure i costi dovuti all'introduzione delle

barriere all'entrata? Nel breve periodo e in contesti caratterizzati da lenta evoluzione tecnologica, i costi della redistribuzione tendono a superare gli altri; ciò che spiega perché nelle fasi iniziali del processo di sviluppo i sistemi dittatoriali registrano, in genere, più alti tassi di crescita. Infatti, la prima generazione di imprenditori-produttori, in generale, non ha bisogno della competizione per tenere alta la performance economica.

Non così, invece, quando si passa al lungo periodo e soprattutto quando il mutamento tecnologico risulta accelerato ed endemico. In contesti del genere, i costi del mantenimento delle barriere all'entrata superano di gran lunga i costi della redistribuzione: non consentire al meccanismo competitivo di funzionare appieno, perché si difendono le posizioni di rendita degli imprenditori *incumbent*, significa rassegnarsi al peggio, cioè al declino. È per questa fondamentale ragione che il sentiero democratico è quello più sicuro per lo sviluppo economico, almeno nella prospettiva del lungo periodo, anche se nel breve periodo può accadere che i regimi dittatoriali registrino più elevati tassi di crescita rispetto alla democrazia. (Così è accaduto, per esempio, nel periodo post-bellico).

La difesa della democrazia nel lungo periodo

Il messaggio che ci viene da quanto precede è di grande momento: la democrazia è un bene "fragile", un bene cioè che va difeso continuamente dagli attacchi esterni e dai suoi detrattori interni. Il fatto che sull'arco dei 15-20 anni, (il cosiddetto breve periodo) governi dittatoriali possano assicurare risultati economici superiori a quelli di governi democratici può indurre larghi segmenti di popolazione ad accettare il *trade-off* tra democrazia e sviluppo economico. Agghiacciante a tale riguardo la recente indagine empirica dell'UNDP (*La democrazia en America Latina*, New York, 2005) da cui emerge che il 48% circa della popolazione latino-americana sarebbe disposta ad accettare governi autoritari se questi dimostrassero di essere capaci di avviare un processo di sviluppo sostenibile.

Duplica la conclusione che traggio da quanto precede. In primo luogo, la difesa delle ragioni della democrazia non può essere affidata alla sola società politica, cioè al sistema dei partiti: è l'intera società civile, con le sue varie articolazioni, che deve farsi carico di vigilare sull'irrobustimento dell'assetto democratico del paese. Ad esempio, promuovendo – come oggi è urgente fare – il passaggio del modello elitistico-competitivo di democrazia al modello deliberativo. In secondo luogo, è necessario che il principio democratico venga esteso anche alla sfera economica. La democrazia nella sola sfera delle relazioni politiche è destinata o a non durare a lungo oppure a non dare il meglio di sé. In questo senso, la pluralità delle forme di impresa, l'organizzazione dei mercati dei capitali, il sistema bancario, l'allocazione dei diritti di proprietà e così via costituiscono altrettanti esempi di aree in cui è necessario intervenire se si vuole rendere robusta e vitale la democrazia. ♦

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Daron Acemoglu, *The Form of Property Rights. Oligarchic versus Democratic Societies*, NBER, 10037, Ottobre 2003
- Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson, Pierre Yared, *From Education to Democracy*, NBER, 11204, Marzo 2005
- Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, Adam Przeworski, *Democracy and Development*, CUP, Cambridge 2000
- Robert J. Barro, *Determinants of Democracy*, "Journal of Political Economy", n. 107, 1999, pp.158-183.
- Geoffrey Brennan, Alan Hamlin, *Economizing on Virtues*, "Constitutional Political Economy", n. 6, 1995
- James M. Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Chicago Univ. Press., Chicago, 1962
- Robert Cooper, *The Postmodern State and the World Order*, Macmillan, Londra, 2000
- Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez Silanes, Andrei Shleifer, *The New Comparative Economics*, "Journal of Comparative Economics", n. 31, 2003, pp. 595-619.
- Edward Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopez Silanes, Andrei Shleifer, *Do Institutions Cause Growth?*, NBER, 10568, giugno 2004
- Robert Hall, Charles I. Jones, *Why Do Some Countries Produce so much more Output per Worker than Others*, "Quarterly Journal of Economics", CXIV, 1999
- Seymour Lipset, *Political Man: the Social Basis of Modern Politics*, Doubleday, New York, 1959
- Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, CUP, Cambridge, 1990
- Dani Rodrik, Arund Subramanian, Francesco Trebbi, *Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, NBER, n. 9305, Ottobre 2002