

Policy failures e coordinamento delle politiche di sviluppo urbano e rurale: ostacoli e strumenti nelle esperienze dei Pvs

1 - INTRODUZIONE

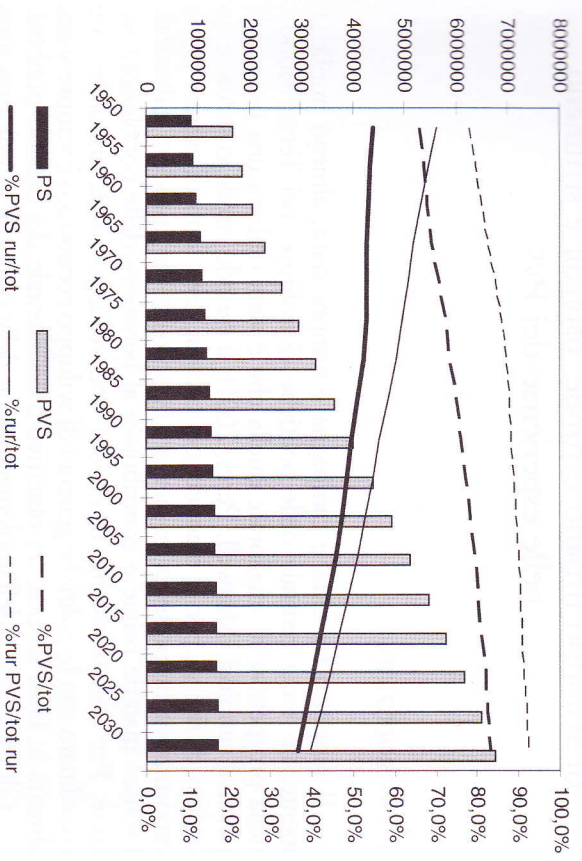
Il rapporto tra città e campagna è sempre stato, almeno implicitamente, un tema centrale delle politiche di sviluppo nel Terzo Mondo, nella prospettiva di migliorare quella che è stata definita una potenziale positiva simbiosi (Maxwell, Percy, 2001): il mondo rurale costituisce un bacino di riserva per la manodopera urbana, crea fonti di entrate per le esportazioni, rappresenta un mercato importante per i prodotti industriali, fornisce materie prime e contribuisce al benessere delle popolazioni urbane. Per questo insieme di ragioni uno sviluppo rurale armonizzato e coordinato con le politiche generali di sviluppo economico è sempre stato, almeno in linea teorica, un obiettivo fondamentale dei decisori pubblici.

Gli esiti pratici dell'implementazione delle politiche di sviluppo sono ben lontani dalle aspettative e dalle premesse teoriche. A livello mondiale il 52% della popolazione vive in ambiente rurale e il 90% della popolazione rurale vive nei paesi in via di sviluppo (fig. 1). In questi paesi la permanenza in aree rurali si identifica con minori possibilità di scelta individuale, con potenzialità minori di progresso nella scala sociale e con minori livelli di reddito: secondo la FAO, a livello mondiale, 7 su 10 poveri vivono nelle aree rurali dei paesi in via di sviluppo (Pvs); su 842 milioni di persone che soffrono per denutrizione, 590 milioni risiedono in aree rurali (FAO, 2004). Le aree dove si concentra in termini assoluti la maggior parte della popolazione rurale, i Pvs asiatici e l'Africa Sub-Sahariana, sono anche quelle in cui si sono verificati negli ultimi 30 anni i maggiori tassi di crescita demografica e dove si prevedono nei prossimi due decenni i maggiori flussi migratori verso le città (fig. 2). Le campagne dei Pvs stanno perdendo, se non hanno già perso, la possibilità di essere realtà in grado di garantire livelli di reddito in media con quelli urbani e aree di attrazione per le forze più giovani e vitali della società.

Davide Pettenella è professore di Valutazioni degli investimenti di sviluppo rurale presso l'Università degli Studi di Padova.

Si ringraziano i lettori per gli utili suggerimenti forniti; resta tuttavia propria la responsabilità quanto scritto.

FIG. 1 - Evoluzione della popolazione nei paesi sviluppati e in via di sviluppo e componente rurale della popolazione (1950-2030)

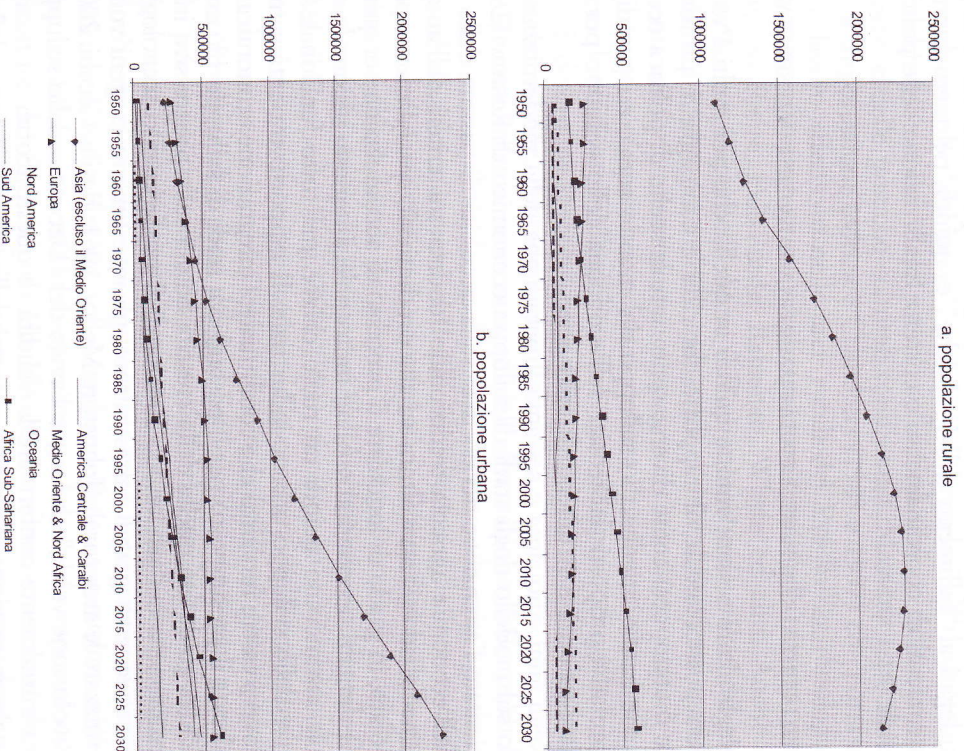


Fonte: elaborazioni su dati del Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (1998). World Urbanization Prospects: The 1999 Revision. Urban and Rural Areas Dataset. UN Secretariat DESA, Population Division, New York.

L'estensione dei terreni destinati a produzioni agricole nel terzo mondo è rimasta sostanzialmente stabile negli ultimi decenni e la maggior densità demografica nelle aree rurali ha portato ad una intensificazione nell'impiego del lavoro, con positivi impatti sulla produttività dei terreni, ma il contributo dell'agricoltura al prodotto interno lordo e all'export sono, negli ultimi 40 anni, fortemente diminuiti in tutti i Pvs. Molti fattori inducono a ritenere che la qualità dell'ambiente rurale e la sua possibilità di sostenere forme di autosviluppo nel futuro stiano sostanzialmente diminuendo: i processi di deforestazione continuano a tassi stabili e le aree deforestate, soggette a colonizzazione agricola, compensano quelle perse all'agricoltura per fenomeni di erosione, si estendono le aree soggette a gravi fenomeni di erosione, si inasprisce in molte aree la competizione per le risorse idriche e la loro disponibilità è sempre più soggetta a forti variazioni, aumenta in genere la vulnerabilità dei sistemi agrari a fattori naturali avversi. Sono

questi, in estrema sintesi, alcuni dei principali indicatori di una generale sconfitta delle politiche di sviluppo economico nei Pvs, e più specificatamente di quelle di sviluppo rurale e, con esse, delle ipotesi di sviluppo "sostenibile", come equilibrio tra esigenze di tutela ambientale, di crescita economica e di equità sociale.

FIG. 2 - Evoluzione della popolazione rurale (a) e di quella urbana (b) per aree geo-politiche (1950-2030)



Fonte: elaborazioni su dati del Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (1998). World Urbanization Prospects: The 1999 Revision. Urban and Rural Areas Dataset. UN Secretariat DESA, Population Division, New York.

Lo squilibrio tra campagna e città nelle realtà dei Pvs e le ragioni del ritardo nei processi di sviluppo delle aree rurali sono stati oggetto di diverse ipotesi interpretative e indicazioni operative. Nella prima parte del presente lavoro si cercherà brevemente di tratteggiare le principali linee evolutive nella riflessione sul rapporto tra città e campagna, anche al fine di definire, nel capitolo successivo, gli elementi che contraddistinguono l'idea attuale della *good governance* nella gestione delle politiche di sviluppo. L'attenzione verrà posta specificamente ai problemi legati ai "fallimenti delle politiche" e, quindi, nel terzo capitolo, agli strumenti di coordinamento e corretta finalizzazione delle politiche settoriali.

2 - SVILUPPI DEL RAPPORTO CITTÀ-CAMPAGNA E IPOTESI INTERPRETATIVE

Negli ultimi sessant'anni, e quindi in quello che per molti Pvs è il periodo post-coloniale, il rapporto tra città e campagne è profondamente mutato, così come diverse sono state le scelte di politica economica che hanno orientato lo sviluppo del mondo rurale e i paradigmi interpretativi proposti dai teorici dell'economia dello sviluppo per evidenziare priorità e strumenti di intervento.

Negli anni cinquanta e sessanta il paradigma della modernizzazione basato sul modello degli stadi di sviluppo economico di Rostow (1960) ha orientato l'attenzione dei decisori sulla necessità di passare dallo stadio dell'economia agricola tradizionale fondata sui criteri dell'autosostentamento ad una agricoltura ad alta produttività, specializzata, aperta al mercato, in grado di innescare il processo di accumulazione e, quindi, gli investimenti necessari al *take off* industriale. In questa visione le aree agricole assumevano quindi un ruolo chiave, ma tutto funzionale alle esigenze dello sviluppo urbano-industriale. Il rapporto tra città-campagna doveva essere tutt'altro che conflittuale: l'integrazione economica era considerata il presupposto per il passaggio a stadi di sviluppo più avanzati. L'idea-guida era quella della crescita basata sulla progressiva industrializzazione a cui risulavano funzionali il trasferimento tecnologico, la realizzazione di grandi infrastrutture, gli investimenti esogeni volti a modernizzare le aree rurali (Johnston, Mellor, 1961; Basile, Cecchi, 2002). La "Rivoluzione verde" che segna l'avvio del "Decennio dello sviluppo" sembra inizialmente confermare la validità di queste teorie.

Anche in reazione ai parziali successi della "Rivoluzione verde" ma, soprattutto, per l'emergere di contrasti tra componenti del settore agricolo a differente grado di sviluppo negli stessi ambiti territoriali (Fran-

ceschetti, Pisani, 2002; Omodei Zorini, Lombardi, 2002), ampiamente analizzati dai teorici del modello di sviluppo dualistico dell'agricoltura (Fei, Ranis, 1966; Jorgenson, 1966), dagli anni settanta emerge l'idea-guida dello sviluppo rurale endogeno e integrato.

In una visione più radicale della critica ai teorici della crescita basata sulla progressiva industrializzazione si contestano gli approcci dirigistici, gli interventi esogeni che non tengono conto del sistema di valori e dei bisogni reali della popolazione rurale e si propongono approcci decisionali "dal basso", partecipativi, fondati sul riconoscimento e la soddisfazione dei "*basic needs*", sulla rivalutazione delle conoscenze indigene e delle pratiche culturali tradizionali. Massima espressione di questa impostazione teorica è Chambers (1983 e 1997) che porta a sintesi il lavoro effettuato nelle aree rurali dei Pvs sull'antropologia applicata, sui *farming systems*, sugli agroecosistemi, sulla ricerca partecipativa da Freire, Fals-Borda, Rahaman, Whyte ed altri. Anche se in forme non esplicite, nella difesa dell'autonomia e dei valori del mondo rurale, nel rifiuto dei modelli industriali di intensificazione agricola, si alimenta un forte contrasto tra campagna e città, dove questa è spesso identificata come portatrice di una politica di sviluppo che, sotto il raggio di maggiori livelli di benessere per gli operatori agricoli più efficienti, determina sperequazione e instabilità dei redditi, maggiore vulnerabilità sociale, degrado ambientale.

Gli anni ottanta sono marcati dall'affermazione delle politiche di aggiustamento strutturale, anche come risposta alla crisi agraria e, più in generale, al venir meno delle illusioni basate sulle ipotesi evoluzionistica e comparativistica che sostenevano il paradigma della modernizzazione. Secondo tale paradigma lo sviluppo economico nei Pvs doveva seguire i sentieri già tracciati dalle economie occidentali (Volpi, 2002). Il Rapporto Berg (WB, 1981) viene preso a riferimento come chiara e autorevole enunciazione della necessità di liberalizzare i mercati, di contenere il debito estero tramite politiche di "*disengagement*". Come l'India e altri paesi del Sud-Est asiatico erano stati presi a modello per le politiche di modernizzazione dell'agricoltura, così i *Newly Industrialized Countries* sono presentati a prova degli effetti positivi delle politiche di aggiustamento strutturale. Come noto, in molti paesi i costi sociali di tali politiche sono risultati elevati, soprattutto nelle aree rurali, politicamente meno rappresentate. La rapida esposizione delle agricolture del Sud del mondo alla concorrenza internazionale ne ha ulteriormente indebolito la struttura, determinando estesi fenomeni di emigrazione e l'abbandono di aree agricole marginali. Le minori funzioni di controllo pubblico hanno ulteriormente stimolato i processi di

deforestazione e desertificazione. Il conflitto città-campagna si è, quindi, ulteriormente acuito, risultando le attività agricole sempre meno in grado di assorbire forze lavorative giovani e di costituire una reale alternativa all'emigrazione.

Dagli anni novanta le politiche strutturali "dal volto umano" pongono l'accento sul tema della *poverty reduction*. Con l'attenzione all'idea-guida, tanto di successo quanto priva di immediati risvolti operativi, dello sviluppo sostenibile, si tenta una sintesi tra politiche di contenimento del debito e di semplificazione dell'apparato pubblico e l'attenzione ai temi emergenti della promozione del capitale umano, della questione di genere, della capacitazione (*empowerment*), con la valorizzazione delle istituzioni organizzate della società civile. Il Development Report della Banca Mondiale e soprattutto gli Human Development Report della UNDP sono l'espressione sul piano ufficiale di questa nuova sensibilità, mentre il lavoro di Sen (a partire da *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation* del 1981) ne costituisce la base teorica e ispiratrice. Il mondo rurale e il rapporto città-campagna risentono positivamente di questi nuovi indirizzi con un'attenzione alle tematiche dell'erogazione di servizi minimi, alle possibilità di sviluppo della microfinanza e ai positivi effetti dei microinvestimenti in aree rurali. Una attenzione particolare viene inoltre posta sulla aree periurbane: in queste zone di interfaccia viene data importanza alla produzione agricola (orticoltura) e al miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Gli anni più recenti a cavallo del secolo sono dominati dal tema della sicurezza alimentare e della *poverty eradication*. Un forte accento viene posto sulle grandi iniziative di cooperazione internazionale, sul capitale sociale, sul ruolo del partenariato pubblico-privati, e sulla responsabilità sociale d'impresa (Jansen, Vellema, 2004; Meneghina, 2004), temi alla base di importanti documenti quali la *Declaration & Plan of Action* del World Food Summit (FAO, 1996) e il testo della Banca Mondiale *Attacking Poverty* (WB, 2000).

Nel rapporto città-campagna emergono come tematiche di nuova attenzione i problemi della povertà relativa e della variabilità dei redditi agricoli e, quindi, della vulnerabilità delle popolazioni rurali ai cambiamenti delle condizioni di mercato e ambientali. Aspetto nuovo che caratterizza questo periodo è la capacità di rappresentanza in sede internazionale delle istanze del mondo rurale dei Pvs, frutto di una crescita delle organizzazioni di base e della loro capacità di collegarsi anche con il mondo urbano e occidentale, *in primis* con le organizzazioni ambientaliste. È sulla base di una presa di coscienza e di una capacità

di denuncia dei problemi della vulnerabilità e della perdita dei valori rurali che si determina nei paesi del Terzo Mondo una richiesta di una forte assunzione di responsabilità da parte del mondo urbano e occidentale rispetto alle questioni della globalizzazione dei mercati e dei cambiamenti climatici. Sono alcuni esempi significativi di queste nuove sensibilità la reazione generalmente negativa ai programmi di diffusione degli OGM nei Pvs, le pressioni contro l'ipotesi della brevettabilità degli organismi vegetali naturali, l'affermazione del diritto all'accesso alle risorse idriche, le istanze a favore dell'implementazione del Protocollo di Kyoto, la denuncia dei processi di deforestazione a fini commerciali e a causa degli incendi, in particolare nel Sud-Est Asiatico.

3 - LA "GOOD GOVERNANCE"

L'evoluzione precedentemente tratteggiata è stata accompagnata dall'emergere di una particolare attenzione al tema della *good governance*, concetto-guida già assunto come elemento centrale nell'evoluzione delle politiche di sviluppo verso quello che è stato definito il "*post-Washington consensus*" (Maxwell, Percy, 2001), un insieme di principi ispiratori, ampiamente condivisi dalle istituzioni e da diverse componenti della società civile, che doveva indirizzare la riforma degli stati, sintetizzato dall'Institute for International Economics in dieci punti (Williamson, 1994):

- disciplina di bilancio;
- definizione di priorità sociali nella spesa pubblica;
- riforma fiscale;
- relativa liberalizzazione dei capitali;
- stabilizzazione dei tassi di cambio;
- liberalizzazione progressiva del commercio;
- stimolo di investimenti diretti di capitali esteri;
- graduale privatizzazione di alcuni servizi pubblici;
- semplificazione amministrativa, *deregulation*;
- definizione e assicurazione del sistema dei diritti di proprietà.

Nell'implementazione di queste linee d'azione l'attenzione viene posta sulla *governance* e non più sul "governo", cioè sulle istituzioni finalizzate alla gestione gerarchica delle politiche. Parallelamente l'accento passa dalla necessità del rafforzamento delle istituzioni centrali dello Stato, tema caro ai programmi di cooperazione degli anni ottanta, alle nuove forme di gestione delle politiche basate sulla partecipazione e negoziazione con la società civile, sul decentramento e la devoluzione

e quindi su uno Stato "leggero". In effetti, come afferma Stiglitz (1998), "l'obiettivo di uno Stato più efficace è di gran lunga più complesso della semplice riduzione del suo apparato".

Questa trasformazione ha evidenti effetti anche nell'impostazione delle politiche dello sviluppo in relazione al rapporto città-campagna, rafforzando le istanze dei soggetti meno rappresentati, delle istituzioni locali, della società civile. All'autorità centrale viene richiesta un'azione di indirizzo strategico e una responsabilità nel coordinamento orizzontale o intra-istituzionale e, soprattutto, verticale, cioè tra istituzioni operanti a diversa scala (dall'ambito internazionale a quello locale).

La *good governance* come tematica di riferimento emerge in particolare a seguito della constatazione dalle numerose esperienze di *policy failure* determinate dalla proliferazione dei centri di potere decisionale, dalle condizioni di autonomia e conflittualità che li caratterizzano, aspetti problematici che risultano potenziati dal decentramento amministrativo. Si pensi agli effetti di repentine politiche di apertura dei mercati e di riduzione delle forme di protezione sociale, alle politiche di colonizzazione di aree naturali, con la creazione di conflitti con le popolazioni locali, alle politiche di infrastrutturazione (strade, oleodotti, dighe ed impianti irrigui, ...) e ai relativi impatti sugli equilibri sociali e ambientali, alle politiche di privatizzazione dell'uso delle risorse idriche con l'impoverimento e la crescita degli squilibri sociali, ecc. Un elemento comune che emerge da queste esperienze, e che rappresenta un fattore centrale della *governance* anche nel rapporto città-campagna, è quello del coordinamento delle diverse linee di intervento. Non è, questo, peraltro un tema di esclusivo interesse nelle politiche di sviluppo nel rapporto città-campagna dei paesi del Terzo Mondo: basti pensare ai conflitti e ai profondi cambiamenti che hanno caratterizzato le politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea nell'ultimo decennio.

4 - "POLICY FAILURE" E APPROCCI NEL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE

Nel tentativo di evidenziare, in forma estremamente sintetica, i principali orientamenti che possono ispirare il coordinamento delle politiche, si può fare riferimento a quattro categorie di approcci e quindi di strumenti operativi:

- gli approcci che privilegiano il mercato come strumento di ottima allocazione delle risorse;
- gli approcci basati sulla chiara definizione e razionalizzazione delle relazioni gerarchiche nella catena decisionale dello Stato;

- gli approcci in cui le funzioni decisionali sono totalmente o parzialmente trasferite a strutture di coordinamento tra componenti diverse dell'amministrazione;

- gli approcci che, nel coordinamento delle politiche, privilegiano forme di partecipazione negoziata tra soggetti diversi, anche espressione della società civile (Karl, 2000; Hoggel, 2002).

Questi approcci differiscono in termini significativi in relazione ad almeno quattro elementi: la distribuzione dei diritti di decisione, controllo e azione; i mezzi informativi utilizzati nel processo decisionale; la rete di comunicazione che supporta gli strumenti di coordinamento; i limiti nell'ottima allocazione delle risorse che si determinano nel loro impiego (tab. 1).

Nel privilegiare il primo approccio, basato sulla delega ai meccanismi di coordinamento del mercato, in effetti si rinuncia ad una assunzione di responsabilità da parte dell'autorità pubblica nella gestione dell'economia. Ai normali meccanismi dei prezzi, con la loro parziale e spesso non corretta rappresentazione dell'utilità dei beni, si attribuisce la responsabilità dell'allocazione delle risorse. Non si pongono al decisore problemi legati alla considerazione delle esternalità e alla riallocazione o ridistribuzione, né si pone in pratica un problema di disponibilità e impiego di mezzi informativi.

Nel rapporto città-campagna il coordinamento realizzato tramite il mercato porta a trascurare molti aspetti ambientali della crescita economica, a privilegiare modelli di sviluppo agricolo di tipo industriale e orientati al mercato, a ridurre il peso e significato sociale dell'agricoltura contadina di sussistenza, ad intensificare il rapporto tra le componenti commerciali del mondo rurale e quelle del mondo urbano.

Con il secondo approccio nel coordinamento delle politiche si dà particolare attenzione alla definizione di chiari rapporti gerarchici nei processi decisionali. Il coordinamento è affidato ad una struttura decisionale unica, che assume la responsabilità di ridurre le interferenze tra decisori, definendo ruoli e procedure per annullare la necessità del coordinamento. In effetti si tratta di un "coordinamento negativo" ovvero della definizione di una struttura decisionale, generalmente con ruolo centrale nella struttura amministrativa, che coinvolge passivamente un ampio numero di soggetti e istituzioni e che al più delega funzioni esecutive a strutture periferiche, comunque sottoposte ad una forte azione di controllo. Tale approccio si basa su un sistema informativo asimmetrico, su una rete di comunicazione costruita e attivata in funzione dell'implementazione di politiche definite unilateralmente. La rapidità del processo decisionale può spesso costituire un aspetto positivo di questa modalità di coordinamento.

TAB. 1 - I principali strumenti di coordinamento nella governance delle politiche di sviluppo

	<i>Distribuzione dei diritti di decisione, controllo e azione</i>	<i>Medium informativo</i>	<i>Rete di comunicazione</i>	<i>Limiti all'ottima allocazione</i>
<i>Il mercato</i>	ai portatori di interessi forti, esterni all'amministrazione	sistema dei prezzi	decentramento informativo a decisori unilaterali	Non considerate esternalità e redistribuzione
<i>La gerarchia</i>	all'autorità politico-amministrativa	le informazioni asimmetriche acquisite dal singolo decisore	concentramento informativo nella rete definita dal decisore	decisioni non basate su processo di negoziazione
<i>La "comitatologia"</i>	ai partecipanti ai comitati	tutte le informazioni disponibili presso i partecipanti	ampia rete informativa connessa ai ruoli tecnico-amministrativi rappresentati nei comitati	rappresentatività e burocratizzazione dei comitati, durata processi decisionali
<i>La partecipazione negoziata</i>	ai partecipanti al processo secondo i meccanismi (più o meno formalizzati) di negoziazione	tutte le informazioni disponibili presso i rappresentanti	ampia rete informativa condizionata dalla disponibilità dei rappresentanti (asimmetrie informative)	durata processi decisionali, equilibrio tra poteri e capacità-potere di negoziazione

Il rapporto città-campagna non viene ad essere sistematicamente influenzato in un senso piuttosto che in altro da questa modalità di coordinamento, ma in genere comporta un accentuarsi delle condizioni di dipendenza e subordinazione del mondo rurale rispetto a centri decisionali esterni, localizzati nelle "aree forti" dell'economia.

Il terzo approccio, basato sull'affidamento delle funzioni di coordinamento a comitati, ha dato luogo alla definizione di modelli organizzativi molto articolati e complessi, tanto da creare l'esigenza di un'area di studio specializzata, soprattutto nell'istituzione che più di altre ha privilegiato tale approccio: l'Unione Europea¹. Come spesso avviene nell'approfondimento di tematiche nuove, si è creato anche un gergo specialistico che, con il termine "comitatologia", identifica le modalità organizzative del processo decisionale basate sull'attività e sull'interazione di comitati. La comitatologia costituisce una forma organizzativa intermedia tra il coordinamento negativo e quello basato su processi negoziali. In pratica, al fine di allargare il flusso di informazioni e la responsabilità nel coordinamento delle politiche, all'organo decisionale centrale viene affiancato un comitato di politici o esperti che deve essere - secondo regole diverse - obbligatoriamente coinvolto nel processo di definizione e implementazione delle decisioni. La presenza del comitato, sempre che i suoi membri siano rappresentativi delle realtà locali, consente di ampliare il flusso informativo, di finalizzare meglio le decisioni, rendendole più coerenti con i diversi contesti operativi. Come insegna l'esperienza dell'Unione Europea, la comitatologia consente in genere un buon coordinamento verticale, ma non sempre permette di avere un efficace coordinamento orizzontale, tra comitati diversi operanti in aree tematiche affini.

Nel rapporto città-campagna il coordinamento delle politiche basato sull'azione di comitati costituisce indubbiamente uno strumento più adeguato rispetto ai precedenti per tenere in considerazione le istanze del mondo rurale rafforzandone il potere di rappresentanza. In molti paesi del Terzo Mondo la creazione di comitati tecnici a fianco degli organi tradizionali di decisione centrale ha consentito passi in avanti nei processi di democratizzazione, offrendo spazi di rappresentatività significativi a diversi esponenti della società civile espressione del mondo rurale (associazioni contadine, rappresentanti di minoranze etniche, delle donne, del mondo ambientalista, ...). Va tuttavia ricordato il problema, particolarmente avvertito nei PVS con una lunga esperienza di comitatologia, della degenerazione burocratica di queste strutture, con una diminuita

¹ Decisione 13 Luglio 1987, rivista e integrata con una seconda Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999.

rappresentatività e capacità di effettiva promozione da parte dei membri degli stessi interessi delle componenti più deboli della società.

Infine, con l'approccio che privilegia la partecipazione negoziata, il coordinamento viene a basarsi sulla creazione di meccanismi di consultazione, più o meno formalizzati, temporanei o permanenti, a partecipazione allargata per l'attuazione del processo decisionale. In questi meccanismi di coordinamento i flussi informativi sono in genere ampi e diversificati, anche se possono crearsi condizioni di asimmetria informativa tra i partecipanti al processo negoziale. I tempi del processo di coordinamento, e quindi l'efficacia stessa dello strumento, rappresentano dei punti deboli, rischi accettabili in un processo decisionale in cui l'alternativa è l'imposizione esterna di decisioni unilaterali ("meglio non decidere che subire una decisione sbagliata").

Il passaggio dal primo al quarto approccio nella promozione di forme di coordinamento è parallelo a quello dello sviluppo di politiche di decentramento, nelle tre forme che questo può assumere:

- il decongestionamento, ovvero la riduzione delle funzioni amministrative di una componente della pubblica amministrazione che può avvenire tramite la semplificazione amministrativa, il trasferimento di funzioni, la privatizzazione e l'*outsourcing*;
- la delega, con il trasferimento, anche temporaneo, di funzioni gestionali-esecutive dell'amministrazione centrale a strutture periferiche, anche appartenenti alla stessa amministrazione;
- la devoluzione con il trasferimento permanente di funzioni dell'amministrazione centrale ad enti di livello inferiore con autonomia decisionale.

In misura diversa il decentramento consente comunque la presa in considerazione degli *stakeholders* e dei settori deboli e, quindi, una maggior attenzione ad un equilibrato sviluppo città-campagna.

In effetti, nel passaggio dal primo al quarto degli approcci di coordinamento, si può intravedere la parallela evoluzione delle politiche di sviluppo a cui si è accennato nel paragrafo precedente: dall'approccio neoliberista delle politiche di aggiustamento strutturale alle politiche che assumono come centrali i temi della sicurezza alimentare e della *poverty eradication*.

5 - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Analizzando l'esperienza del coordinamento delle politiche di sviluppo nei paesi del Terzo Mondo nel loro impatto sui rapporti tra cam-

pagna e città è possibile individuare alcune *lessons learned*: tra queste quattro "lezioni" ci sembrano più significative alla luce delle considerazioni presentate nelle pagine precedenti.

- Le politiche di riorganizzazione della struttura amministrativa dello Stato e di privatizzazione vanno affrontate con molta gradualità e con particolare capacità di monitoraggio degli effetti sulla stabilità e sulla struttura sociale delle campagne, tenendo in considerazione che in queste aree la rappresentatività degli interessi è molto minore che nelle aree urbane e che tali riforme si sono dimostrate, almeno nel breve periodo, più impattanti di quelle relative alla liberalizzazione dei mercati.

- Se si vuole lottare contro l'esclusione sociale e la povertà è necessario che lo Stato mantenga un ruolo fondamentale nell'offerta di beni pubblici e di *merit good* quali l'educazione, la ricerca e l'assistenza tecnica; data la prevalente localizzazione dei fenomeni di povertà e sottnutrizione in aree rurali, è in queste aree che l'azione dello Stato deve essere più efficace.

- È importante, nell'impostare e nel monitorare le politiche e i programmi di sviluppo, non trascurare le questioni della vulnerabilità della società al cambiamento delle condizioni ambientali: una siccità o una alluvione possono avere impatti economici più ampi di una riforma fiscale. Tenendo in considerazione che "le *policy failure* sono la singola più importante causa di perdita di fattori naturali e di degrado degli ecosistemi" (FAO, 1998, p. 14), nella *governance* delle politiche di sviluppo va data grande attenzione al coordinamento degli interventi che possono avere impatti sull'ambiente; la sottovalutazione di tali impatti può avere effetti significativi soprattutto sulle condizioni dei soggetti più deboli (rurali e urbani).

- Dando ormai per acquisita l'utilità di modelli partecipativi di decisione nelle iniziative di promozione su scala locale, il nuovo fronte della tutela dei deboli nelle politiche di sviluppo urbano e rurale è quello che Blackburn e Holland (1997) hanno definito come lo *scaling-up* degli approcci partecipativi: trasferire l'esperienza di successo, consolidata in decenni di politica di sviluppo rurale, dei modelli decisionali partecipativi dalla scala locale a quella regionale e nazionale, adeguando ovviamente i sistemi di rappresentanza, di informazione e di finanziamento.

Rispetto all'impostazione di politiche di sviluppo il mondo rurale dei Pvs può quindi rappresentare non solo un problema, ma la fonte di esperienze positive nei processi di riforma dei modelli di *governance*.

Riferimenti bibliografici

- BASILE E. - CECCHI C. (2002): Il riso e la seta. Processi di differenziazione produttiva nell'India rurale. *Rivista di Economia Agraria*, LVII (2-3).
- BLACKBURN J. - HOLLAND J. (1997): *Who Changes? Institutionalizing participation in development*, London, Intermediate Technology Publications.
- CHAMBERS R. (1983): *Rural development: putting the last first*, London, Longman.
- CHAMBERS R. (1997): *Whose reality counts? Putting the last first*, London, Intermediate Technology Publications.
- FAO (1996): *Rome declaration on world food security and world food summit plan of action*, Food and Agriculture Organization, Rome.
- FAO (1998): *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries*, Food and Agriculture Organization, Rome.
- FAO (2004): *The State of Food Insecurity 2004*, Food and Agriculture Organization, Rome.
- FELS J.C.H. - RANIS G. (1966): Agrarianism, dualism and economic development, in: I. Adelman, E. Torhecke (eds), *The theory and design of economic development*, Baltimore, Hopkins.
- FRANCESCHETTI G. - PISANI E.C. (2002): Rivoluzione verde e trasformazioni economiche. Aspetti teorici e applicativi nello stato indiano dell'Haryana. *Rivista di Economia Agraria*, LVII (2-3).
- HOGI K. (2002): *Reflections on inter-sectoral co-ordination in NFP processes*, BOKU-Institute of Forest Sector Policy and Economics, Vienna, Austria.
- JANSEN K. - K. VELLEMA S. (eds) (2004): *Agribusiness and Society: Corporate responses to environmentalism, market opportunities and public regulation*, London, Zed.
- JOHNSTON B.F. - MELLOR J.W. (1961): The role of agriculture in economic development. *American Economic Review*, 51(4).
- JORGENSEN D.W. (1966): Testing alternative theories of the development of a dual economy, in: I. Adelman, E. Torhecke (eds), *The theory and design of economic development*, Baltimore, Hopkins.
- KARU M. (2000): *Monitoring and evaluating stakeholder participation in agriculture and rural development projects: a literature review*, Sustainable Development Dimensions, Sustainable Development Department, Food and Agriculture Organization, Rome.
- MAXWELL S. - PERCY R.H. (2001): New trends in developing thinking and implications for agriculture, in: K.G. Stamoulis (ed.), *Food, agriculture and rural development, current and emerging issues for economic analysis and policy research*, Food and Agriculture Organization, Rome.
- MUNEGHINA O. (2004): La responsabilità sociale delle imprese tra etica e structuralità. *Disuguaglianze*, 3.
- OMODEI ZORINI L. - LOMBARDI G.V. (2002): L'impatto della modernizzazione agricola in un'area tradizionale del Rio delle Amazzoni. *Rivista di Economia Agraria*, LVII (2-3).
- ROSTOW W.W. (1960): *The stages of economic growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STIGLITZ J. (1998): *More instruments and broader goals: moving towards the post-Washington consensus*, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

- VOLPI F. (2002): *Introduzione all'economia dello sviluppo* (1° ed.: 1994), Milano, Franco Angeli.
- WB (1981): *Accelerated development in sub-Saharan Africa: an agenda for action*, World Bank, Washington DC.
- WB (2000): *World development report 2000-1, Attacking poverty*, World Bank, Washington DC.
- WILLIAMSON J. (1994): *The political economy of reform*, Institute for International Economics, Washington DC.

Summary

Policy failures and coordination of urban-rural development policies: instruments and constraints in the experience of third world countries (JEL: O18)

Urban-rural relationship in developing countries have been considered under different perspectives by development theories and by agencies responsible for policies implementation. The paper deals with this issue in three parts: in the first one the changes experienced in dominant development paradigms and in rural-urban development strategies are briefly examined. As a result of this analysis, in the second part of the paper, the topic of good governance is considered of central importance in the ongoing debate on rural-urban development policies. In the third part, starting from the experience of different policy failures, the problems of policies co-ordination are analysed focusing on four main instruments: market mechanism, hierarchy or negative coordination, "comitology" and negotiated partnership.