

La democrazia riduce l'ineguaglianza economica? Il caso del welfare nel Sudafrica post-apartheid

Rocco Ronza (Università Cattolica di Milano)

Le istituzioni della democrazia liberale portano “naturalmente” con sé la riduzione dell'ingiustizia economica? La letteratura sulla transizione e sul consolidamento democratico e sulle “conseguenze della democratizzazione” tendono ad assumere l'ipotesi positiva. Tale ipotesi è tuttavia in contraddizione con l'evidenza del legame tra la recente “ondata” di democratizzazione e il processo di globalizzazione dell'economia che, almeno in Occidente, sembra associato alla crisi del welfare state e alla conseguente crescita della ineguaglianza.

Il paper ripercorre il dibattito sull'evoluzione delle politiche di welfare nel Sudafrica democratico, sviluppatosi dopo il 1994. Da un lato, la ‘derazzializzazione’ del mercato del lavoro e del sistema di welfare ha fatto sì che l'accesso ai livelli di reddito più elevati sia stato reso in larga misura indipendente da status ascrivibili, aprendo la strada alla formazione di una ampia borghesia nera. Dall'altro, il consolidamento della democrazia liberale si è dimostrato compatibile con livelli inalterati di ineguaglianza economica complessiva, legati alla crescita del gap tra *insiders* e *outsiders* marginalizzati dal mercato del lavoro.

Nel caso sudafricano, la riduzione dell'ineguaglianza economica sembra dipendere da fattori aggiuntivi rispetto alle istituzioni della democrazia procedurale, in particolare dalla formazione di political class-coalitions favorevoli all'introduzione di regimi distributivi volti alla riduzione dell'ineguaglianza e alla presenza/assenza di “vincoli esterni” relativi alla scelta di politiche macroeconomiche in grado di condizionare la formazione di tali coalizioni.

Democrazia, democratizzazione e ineguaglianza economica

Le istituzioni democratiche portano con sé la riduzione dell'ingiustizia sociale? Si tratta di una questione classica, a cui sono state date risposte diverse. Il marxismo, che è stato il primo a formulare la domanda, ha fornito una risposta negativa, legata alla sua visione della democrazia liberale come “regime borghese” strumentale alla conservazione dell'ineguaglianza di classe che emerge dall'economia di mercato.

Negli anni Sessanta e Settanta, l'analisi storico-comparata dell'esperienza delle democrazie della cosiddetta “Prima ondata” ha corroborato l'ipotesi di una relazione di consequenzialità tra l'avvento della “cittadinanza” civile e politica (le due dimensioni associate alla democrazia liberale-procedurale) e l'affermazione della “cittadinanza” economico-sociale (Marshall 1950 [1992]; Bendix 1964). A questa tradizione si deve anche il tentativo di individuare il meccanismo causale che sarebbe alla base della sequenza. Anche se la prima comparsa del welfare state è associata storicamente a regimi non democratici, il suo sviluppo e la sua diffusione possono essere spiegati come conseguenza dell'allargamento del suffragio e della mobilitazione della classe operaia permessa dalla estensione della cittadinanza politica (*political resources theory*), vista talora come associata alla spinta “dall'interno” da parte delle componenti della borghesia liberale favorevoli all'inclusione delle classi inferiori nel gioco democratico (Luebbert 1991; Biagini 1992).

Il dibattito sul nesso tra democrazia e eguaglianza economica ha tratto una nuova linfa dalle trasformazioni legate alla diffusione globale della democrazia e dalla crescita della letteratura sulla “transizione alla democrazia” e sul “consolidamento democratico”. In effetti, il caso dei paesi di nuova democratizzazione presenta due aspetti interessanti a questo riguardo. In primo luogo, il modello a cui si sono ispirate le nuove democrazie sorte nel mondo dopo il 1974 (Huntington 1993/1995), con la sua enfasi sulla competizione partitica, sul momento elettorale e sulle libertà civili (libertà di espressione e di associazione, indipendenza della stampa e della magistratura, ecc.), appare più vicino al modello della democrazia “formale” o “procedurale” legato alla tradizione liberale che al modello della democrazia “sostanziale” derivato dalla tradizione marxista e socialdemocratica, che vede l'eguaglianza economica come parte integrante della cittadinanza. In

secondo luogo, nel caso della “Terza ondata” il rapporto tra istituzioni e procedure democratiche e ineguaglianza si presenta, per così dire, “depurato” dall’influenza dei fattori non politici (come l’industrializzazione o l’urbanizzazione) associati storicamente allo sviluppo del welfare in Europa occidentale e Nordamerica (Flora e Alber 1981). Mentre nella letteratura sul *political development* degli anni Sessanta e Settanta l’affermazione della democrazia appariva come uno degli aspetti di un più ampio processo di “sviluppo” o di “modernizzazione”, l’introduzione delle istituzioni democratiche nei paesi della Terza ondata tende oggi ad essere interpretata come una variabile esogena, quasi del tutto autonoma e indipendente da “prerequisiti” di ordine sociale o economico (Carbone 2006).

E’ un merito specifico della letteratura sulle “conseguenze della democratizzazione” (COD) di avere tematizzato esplicitamente il quesito circa il legame causale tra democratizzazione e “social welfare” (Carbone 2009). Tuttavia, l’interrogativo appare latente da tempo nel dibattito sui legami tra cambiamento politico e trasformazioni economiche a livello globale. L’ipotesi implicita nella letteratura sulla democratizzazione, radicata nell’esperienza storica del Nord del mondo (e particolarmente in quella dell’Europa occidentale), pare quella di una relazione positiva tra le due variabili, con la crescita dei livelli di eguaglianza economica come “componente” o come “conseguenza” naturale (talvolta mediata dagli effetti della democratizzazione, assunti generalmente come positivi, sulla crescita economica) del processo di democratizzazione. Contro questa ipotesi militano tuttavia gli argomenti legati alla critica “radicale” al processo di globalizzazione dell’economia. Da questo punto di vista, non appare chiaro perché la correlazione tra liberalizzazione politica e liberalizzazione economica (Simmons et al. 2006), che caratterizza il periodo successivo alla crisi petrolifera del 1973 e che in Occidente tende ad essere associata alla crisi del welfare state e alla conseguente crescita della ineguaglianza economica, non dovrebbe avere conseguenze equivalenti (o addirittura più gravi) sui più fragili e sottosviluppati regimi di welfare delle nuove democrazie del Sud del mondo.

Il Sudafrica: tra Nord e Sud del mondo

Nell’ambito di questo dibattito, l’analisi del caso Sudafrica appare interessante per almeno due ragioni. Da un lato, al momento della transizione alla democrazia (compiutasi tra il 1990 e il 1994) il paese presentava un livello di ineguaglianza comparativamente molto marcato. Sebbene l’analisi delle differenze di reddito in Sudafrica sconti la qualità tradizionalmente non omogenea dei dati socio-economici prodotti dalle agenzie governative e non governative (Seekings 2001; Seekings e Natrass 2005), alla fine dell’apartheid il paese presentava valori del coefficiente di Gini tra i più alti al mondo (tra 0,58 e 0,68, a seconda delle stime [Seekings e Natrass 2005]), molto vicini a quelli di paesi latinoamericani come Brasile, Paraguay e Guatemala e di altri stati africani noti per i propri squilibri socio-economici come Zimbabwe e Lesotho. Come in questi paesi, il 10% più ricco della popolazione disponeva di quasi metà del reddito prodotto, mentre il reddito delle famiglie sudafricane nel decile più povero rappresentava una frazione ancora minore (un centesimo) del reddito delle famiglie nel primo decile. Tale distribuzione appariva chiaramente correlata ad un regime di politiche pubbliche (incidenti soprattutto sul mercato del lavoro e sul sistema scolastico) particolarmente ed esplicitamente discriminatorio, adottate in gran parte dopo il 1948, volto a promuovere lo “sviluppo separato” di quattro distinti *population groups* definiti a base razziale (‘bianchi’, ‘neri’, ‘*coloureds*’ o meticci e ‘indiani’). Nonostante gli sforzi del regime segregazionista di presentare le ineguaglianze tra i quattro gruppi come normali differenze tra diversi “sistemi nazionali” giunti a stadi diversi del processo di modernizzazione, la politica di apartheid appariva come una violazione patente (la più clamorosa, dopo il completamento del processo di decolonizzazione nel 1960) dei principi universali della democrazia liberale o procedurale. Sebbene gli storici di ispirazione marxiana, sottolineando gli alti tassi di crescita dell’economia sudafricana fino al 1973, abbiano articolato la tesi di un legame positivo tra sviluppo

capitalistico e apartheid nel contesto sudafricano (Lipton 2007), la progressiva emarginazione del regime segregazionista da parte delle democrazie occidentali dopo il 1970 e il collasso dell'alternativa comunista nel 1989 hanno contribuito a fare della fine dell'apartheid all'inizio degli anni Novanta il caso più celebrato di affermazione dei principi di eguaglianza civile e politica centrali della tradizione democratico-liberale.

In secondo luogo, il Sudafrica ha una storia come economia industriale più lunga e significativa di quella della maggior parte dei paesi di recente democratizzazione, che lo ha portato a condividere diversi aspetti dello sviluppo politico dei paesi dell'Occidente avanzato. Il livello di sviluppo raggiunto dall'industria manifatturiera già alla metà del secolo scorso e il grado di modernizzazione dei settori minerario e agricolo costituiscono il retroterra della intensa mobilitazione sindacale contro il regime segregazionista, iniziata con i celebri scioperi di Durban nel 1973 e proseguita fino alla fine degli anni Ottanta, e del ruolo di primo piano giocato dal sindacato nella successiva fase di transizione alla democrazia. Contrariamente alla grande maggioranza dei paesi della "Terza ondata" in cui il movimento sindacale si era rivelato troppo debole per partecipare direttamente alla definizione dei "patti" su cui si basava la transizione democratica e per promuovere politiche sociali favorevoli alle classi inferiori nella fase di consolidamento del regime democratico (Przeworski 1991, Przeworski et al. 1995), i sindacati a cui era affidata la rappresentanza del proletariato nero in Sudafrica (particolarmente, la principale tra confederazioni sindacali, il *Congress of South African Trade Unions* o Cosatu) hanno svolto un ruolo centrale nella battaglia per la democrazia. Dopo l'inizio dei negoziati tra governo bianco e opposizione nera nel 1990/1991 e con l'ascesa al potere dell'Anc nel 1994, il riconoscimento di tale ruolo e il perdurare dell'alleanza tra il Cosatu e il partito di governo hanno aperto la strada ad una serie di sperimentazioni con meccanismi concertativi e neo-corporativi (Desai e Habib 1997; Habib 1997; Webster e Adler 1999; Lawrence 2000), simili, per molti versi, a quelli tentati da diversi paesi dell'Europa occidentale nel corso degli anni Novanta (Regini e Regalia 1996; Regini 2000; Baccaro 2002, 2002a).

Inoltre, contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, il regime dell'apartheid ha lasciato in eredità al nuovo regime democratico un sistema di welfare piuttosto sviluppato, basato su un sistema fiscale progressivo, che era arrivato ad offrire anche ai cittadini appartenenti ai tre gruppi non bianchi schemi molto più inclusivi e generosi rispetto a quelli di molti altri *middle-income countries* appartenenti alla Terza ondata (come ad esempio il Brasile) (Seekings e Natrass 2005). Sebbene l'avvento dell'apartheid nel 1948 avesse segnato la trasformazione dell'embrionale sistema di welfare abbozzato durante la Seconda guerra mondiale in un sistema differenziato per gruppi, in cui i livelli di prestazione più alti erano riservati ai soli bianchi, anche gli altri tre gruppi avevano continuato a beneficiare di pensioni di anzianità a base universalistica e non contributiva e di prestazioni sanitarie e servizi scolastici pubblici e gratuiti basati su un trasferimento netto di reddito dalla minoranza bianca alla maggioranza non bianca. Inoltre, a partire dagli anni Settanta, sebbene i cittadini appartenenti ai tre gruppi non bianchi continuassero a rimanere completamente esclusi dai diritti elettorali, il regime aveva intrapreso una politica di liberalizzazione del mercato del lavoro, aprendo ai non bianchi le occupazioni qualificate e semidirettive precedentemente riservate ai bianchi, e aveva ridotto progressivamente le differenze nei salari e nelle prestazioni pensionistiche che nel 1993, ossia prima delle prime delle elezioni multirazziali dell'aprile 1994, erano state portate a coincidere con quelle dei bianchi (Seekings e Natrass 2005).

Nel loro insieme, tali caratteristiche permettono di formulare il quesito da cui siamo partiti in termini particolarmente nitidi. Si può affermare che l'introduzione delle istituzioni e delle procedure della democrazia liberale abbia avuto un effetto "netto" positivo sulla ineguaglianza economica? Oppure la correlazione tra il processo di democratizzazione e il processo di globalizzazione economica ha condotto, per quanto riguarda i livelli di ineguaglianza economica, a risultati complessivamente negativi?

Democratizzazione e ineguaglianza economica dopo il 1994

Le elezioni del 1994 hanno segnato l'ascesa al governo del Sudafrica di un partito con una tradizione socialista. Fin dagli anni Cinquanta, l'*African National Congress* (Anc) aveva adottato un programma economico mirato ad un'ampia redistribuzione della ricchezza basato sull'intervento dello stato nell'economia, che includeva la nazionalizzazione delle imprese private nei settori nevralgici dell'economia sudafricana. Questo programma, riflesso nel documento centrale del partito, la *Freedom Charter* (1955), era stato pubblicamente riaffermato da Nelson Mandela all'atto della sua liberazione nel 1990. Tuttavia, non appena era apparso chiaro che l'Anc era destinato a subentrare al governo bianco alla guida del paese, la sua leadership aveva iniziato a subire una forte pressione da parte del mondo imprenditoriale sudafricano e da parte dei governi dei paesi occidentali e delle istituzioni finanziarie internazionali perché "adattasse" la sua linea economica ai nuovi parametri assunti dell'economia internazionale. Secondo l'immagine proposta da Webster e Adler (1999), "if Mandela had entered prison at a time when nationalization was an article of faith, he was released into a world where monetarism and its obsession with inflation and the reduction in state expenditure had become the new orthodoxy".

Il declino dell'"ortodossia keynesiana" dopo il 1975 e la coincidenza con la fine della guerra fredda e con il collasso del modello sovietico, a cui la classe dirigente dell'Anc e del suo principale alleato, il *South African Communist Party* (SACP), aveva guardato durante la lotta contro il regime segregazionista, spiegano in gran parte la discreta ma rapida conversione dell'Anc, tra il 1990 e il 1993, ad una politica macroeconomica attenta ad ottemperare alle principali richieste dei mercati internazionali. Parallelamente allo smantellamento delle misure protezionistiche legate alle politiche di *import-substitution* messe in atto dal governo precedente (soprattutto fino alla metà degli anni Settanta), il governo a guida Anc salito al potere nel 1994 ha sviluppato negli anni successivi una politica di *fiscal austerity* e di parziale privatizzazione degli assets pubblici finalizzata a ridurre al minimo la necessità dell'aumento della pressione fiscale sulle imprese e il ricorso all'indebitamento. Se nei primi anni la coesistenza tra una "sinistra" fedele agli antichi obiettivi redistributivi e un "centro" preoccupato di mantenere buoni rapporti con i mercati internazionali conduce a forti tensioni all'interno del partito e dell'"alleanza tripartita" con Cosatu e SACP, il punto di svolta arriva con la crisi innescata dalla svalutazione della divisa sudafricana, il Rand, nel febbraio 1996. I mesi successivi vedono infatti l'abbandono del "keynesiano" *Reconstruction and Development Program* (RDP), elaborato con il Cosatu e presentato nel 1994 come piattaforma programmatica del nuovo governo (Anc 1994), a vantaggio di una nuova strategia macroeconomica più esplicitamente "monetarista", intitolata *Growth, Employment and Redistribution* (Gear), elaborata con il concorso di *advisors* della Development Bank of Southern Africa e della World Bank e adottata dopo un vivace dibattito all'interno dell'alleanza nel giugno del 1996.

Negli anni successivi, gli analisti vicini al sindacato o favorevoli socialdemocratica hanno difeso la svolta del governo e dell'alleanza che lo sostiene sulla base di due argomenti. Da una lato, collocando l'esperienza sudafricana in un contesto comparativo e collegandola con la letteratura sulle trasformazioni del *welfare capitalism* negli anni Novanta, hanno evidenziato come il "doppio compromesso" basato sull'accettazione dei principi dell'economia di mercato e degli assetti economici esistenti in cambio della legittimazione della nuova maggioranza politica, fosse in realtà l'unica possibile opzione, stante il contesto creato dalle trasformazioni dell'economia e della politica mondiale (Habib 1995; Webster e Adler 1999; Habib et al. 1998). Descritto come una "terza via" tra il capitalismo "deregolato" di ispirazione americana e il rischio dell'evoluzione verso un capitalismo non democratico e fortemente sfavorevole al movimento sindacale, sul modello dei paesi del Sud-est asiatico e, più recentemente, della Cina popolare (Baskin 2000), questo modello è stato messo a confronto con simili opzioni di compromesso adottate da governi di sinistra e sindacati in molti paesi dell'Europa occidentale (Webster e Adler 1999; De Beus e Koelble 2001; LiPuma e Koelble 2006). Dall'altro, essi hanno portato a sostegno di questa tesi le importanti misure introdotte dal governo a rinforzo della posizione dei sindacati e dei lavoratori. Sul piano

legislativo, il nuovo *Labour Relations Act*, entrato in vigore nel 1996 dopo un processo legislativo durato due anni, ha rinforzato i diritti sindacali sul luogo di lavoro estendendoli anche a categorie tradizionalmente escluse come i lavoratori domestici e agricoli e instaurato un sistema di contrattazione collettiva centralizzata a livello nazionale, mentre il *Basic Conditions of Employment Act* (1997) ha allungato i periodi di congedo retribuito e abbreviato gli orari di lavoro su base nazionale. Il sostegno fornito dall'Anc ha permesso l'istituzionalizzazione di organi preposti alla concertazione tripartita, come il *National Economic Forum* (1992-1994) e il suo successore, il *National Economic Development and Labour Council* (Nedlac), creato nel 1995 e disegnato per includere, oltre al "triangolo d'oro" del modello neo-corporativo (stato, lavoro e capitale), anche altri "community-based interest groups" in rappresentanza delle componenti della "società civile" considerate più marginalizzate (disoccupati, disabili, giovani, donne) e non rappresentate dal sindacato (Webster e Adler 1999; Baccaro 2006).

A suo favore, inoltre, il governo ha potuto citare altre due importanti trasformazioni prodottesi dopo il 1994. Il primo è il completamento del processo di de-razzizzazione del mercato del lavoro e del sistema di welfare. L'obiettivo, sul quale si è concentrata particolarmente l'attività del governo dal 1994, è stato perseguito attraverso misure molto vigorose di "discriminazione positiva" a favore della maggioranza non bianca (e, all'interno di essa, a vantaggio della maggioranza nera, salita al 79% della popolazione alla fine degli anni Novanta). Misure come l'*Employment Equity Act* del 1998, che impone ad ogni singola impresa pubblica e privata di regolare la propria politica di assunzioni in modo da rispecchiare quanto più possibile le proporzioni tra i quattro *population groups*, e il *Black Economic Empowerment Act* del 2003 hanno inciso profondamente sulla composizione delle classi di reddito superiori, aprendo la strada alla formazione di una nuova borghesia nera che ha affiancato e raggiunto numericamente, almeno secondo alcune stime, la borghesia bianca (Seekings e Natrass 2005: 304-313).

In secondo luogo, il governo Anc si è sforzato, pur entro i limiti posti dal quadro macroeconomico e dagli obiettivi del Gear, di ulteriormente accentuare il carattere redistributivo del sistema di welfare ereditato dal vecchio regime. I cambiamenti più evidenti si sono registrati sul fronte della spesa a favore della componente più povera della maggioranza nera, concentrata nelle *township* delle aree metropolitane e, soprattutto, nella aree rurali sovrappopolate delle *ex-homelands* (aree periferiche sviluppate a partire dalle riserve create dal governo britannico nelle aree tribali, che il regime segregazionista aveva cercato di trasformare in stati indipendenti). Pur respingendo le proposte, avanzate da alcuni dopo il 2000, per l'introduzione di un reddito minimo di cittadinanza (*Basic Income Grant*, Big) (Matisonn e Seekings 2003), il governo ha aumentato significativamente la spesa sociale per istruzione, sanità, assistenza sociale e edilizia residenziale, spostandola dai segmenti più ricchi verso i segmenti più poveri della popolazione. Sebbene alcuni critici abbiano avanzato l'ipotesi che alla crescita della spesa per l'istruzione, assorbita in gran parte dall'adeguamento dei salari per il personale, non siano corrisposti miglioramenti proporzionali nella qualità del servizio erogato delle aree rurali, l'entità e la visibilità dello sforzo del governo in questo campo ha costituito un fattore fondamentale per spiegare la riconferma del supporto delle aree più povere al partito di governo nelle successive elezioni del 1999, del 2004 e del 2009.

Nonostante questi successi, le politiche economiche e sociali dell'Anc è stata oggetto di forti critiche sul piano della loro capacità di conseguire gli ambiziosi obiettivi redistributivi a cui il governo non ha mai ufficialmente rinunciato. Alcuni osservatori, appartenenti ad un'area di "sinistra critica" indicata spesso come *independent Left*, si sono impegnati a ricostruire la storia dei legami che la leadership dell'Anc ha sviluppato con gli ambienti finanziari internazionali nella fase finale della lotta all'apartheid, cercando di spiegare attraverso di essi il "tradimento" del partito, la sua nuova alleanza con il *big business* domestico e internazionale, e il presunto "sequestro" del processo di transizione da parte del capitalismo internazionale e delle nuove elite nere, a danno degli alleati del Cosatu e del Sacp e dei suoi elettori nelle fasce più povere, tacitati con la promessa di benefici derivanti dalla crescita economica (Marais 1998; Bond 2000; Terreblanche 2002; Taylor 2002).

Altri analisti hanno cercato di individuare con maggior precisione i limiti derivanti dalla politica macroeconomica fatta propria dall'Anc all'inizio degli anni Novanta, che dopo il 1994 ne hanno ridotto la capacità di combattere l'ineguaglianza economica. Se è vero che il coefficiente di Gini *dopo* tutti i trasferimenti legati alla spesa sociale (compresi quelli non monetari come l'istruzione e i servizi sanitari) alla fine degli anni Novanta era sceso a 0.44, è vero anche che il suo valore *prima* dei trasferimenti è tuttora eccezionalmente alto – tra 0,65 e 0.70 a seconda delle stime (Seekings e Natrass 2005: 303, 357). In altri termini, il divario sociale (o “di classe”) tra ricchi e poveri appare costante, indipendentemente dall'attenuazione delle polarizzazione razziale che aveva contraddistinto il sistema sotto il regime dell'apartheid. Gli studi più recenti hanno mostrato come la riduzione della ineguaglianza *tra* i gruppi razziali sia stata ampiamente controbilanciata dalla crescita dell'ineguaglianza *all'interno* dei gruppi razziali, in particolare all'interno della maggioranza nera. Il valore del coefficiente di Gini per la popolazione nera, stimato a 0.47 a metà degli anni Settanta, era salito a oltre 0.60 alla fine degli anni Novanta, mentre la distribuzione dell'indice di Theil mostra che nel 2000 il contributo della disuguaglianza “entro i gruppi”, che nel 1975 contribuiva in misura secondaria alla disuguaglianza totale, contribuisce ormai per il doppio della disuguaglianza “tra i gruppi” (Seekings e Natrass 2005: 307-8). Se negli anni Cinquanta e Sessanta la società sudafricana appariva stratificata in una gerarchia razziale, con una elite bianca sovrapposta ad una “piccola borghesia” indiana, *coloured* e nera e ad un ampio proletariato nero, quella uscita dalle riforme degli anni Ottanta e dal primo quindicennio di democrazia appare formata da una borghesia e una classe media multirazziali sovrapposte ad una maggioranza nera costretta a vivere ai limiti o sotto la soglia di povertà.

Un fattore importante nel perdurante divario tra *haves* and *have-nots* è certamente l'entità del tasso di disoccupazione, oggetto anch'esso di stime in parte divergenti (Simkins 2004) ma comunque attestato attorno al 30% della popolazione attiva. Cresciuta costantemente dalla metà degli anni Settanta, in seguito alla transizione da un'economia ad alta intensità di lavoro ad una basata su processi ad alta intensità di capitale e sulla importanza sempre maggiore della conoscenza e degli stock di “capitale umano”, la disoccupazione sembra avere ormai assunto caratteri strutturali tali da configurare una vera “sottoclasse”, esclusa in maniera permanente dalla partecipazione piena al mercato del lavoro. Le conseguenze della disoccupazione sono accentuate dal fatto che il regime di welfare instaurato tra gli anni Quaranta e gli anni Sessanta, come quello dei paesi dell'Europa occidentale (Esping-Andersen 1990), era basato sul presupposto implicito della piena occupazione, che caratterizzava in effetti l'economia sudafricana fino alla crisi del 1973. La crescita della disoccupazione (che contrariamente a quanto avviene in America latina, per una serie di fattori ancora da chiarire, non trova sbocco se non in piccola parte nella microimprenditoria dell'economia informale) pone una pressione insostenibile sulle forme di mutuo sostegno interne alle famiglie rurali africane, che in passato avevano offerto una rete di sicurezza sociale relativamente efficiente ai membri adulti che si trovavano in situazione di bisogno e che oggi appaiono sempre meno in grado di dare sostegno di soggetti impossibilitati o incapaci di inserirsi stabilmente nel mercato del lavoro.

Il tentativo compiuto dal governo dell'Anc di risolvere le tensioni tra il rigore finanziario, considerato necessario a garantire livelli di investimento e di crescita economica sostenuti, e le nuove rigidità introdotte del mercato del lavoro, che tendono ad impedire alla crescita di trasformarsi in nuova occupazione, non ha finora messo in discussione il modello di crescita (*growth path*) adottato nei decenni precedenti, centrato sull'investimento nei settori tecnologicamente avanzati ad alta intensità di capitale. Negli anni successivi al 1994, le speranze si sono appuntate su una strategia volta a conseguire simultaneamente alti livelli salariali e incrementi nei livelli di produttività. Il presupposto secondo cui l'innalzamento dei livelli minimi salariali avrebbe scoraggiato gli investimenti in processi a basso costo di manodopera e a basso valore aggiunto e stimolato l'investimento nelle nuove tecnologie e nella formazione e riqualificazione del personale, non teneva tuttavia in debito conto il quadro macroeconomico restrittivo, il conflitto con le politiche del mercato del lavoro, e la pressione della competizione sui mercati mondiali (Natrass

2001). A lungo termine, nei termini di Seekings e Natrass, “la strategia basata sul principio *‘High Productivity Now’* sembra aver prodotto la crescita dei salari reali per i lavoratori con un impiego. Ma ha fatto poco per migliorare la capacità dell’economia di creare nuovi posti di lavoro. Nel regime distributivo del dopo apartheid, i disoccupati rimangono i grandi sconfitti” (2005: 351).

D’altro canto, anche gli esperimenti basati sul principio della valorizzazione della disponibilità di manodopera (ancora concentrata in buona parte nelle aree rurali, a differenza che in altre aree del “Terzo mondo” investite da processi di inurbamento su vasta scala) non hanno suggerito percorsi alternativi sufficientemente realistici. Il principale di essi, il tentativo di promuovere una riforma della proprietà terriera attraverso la suddivisione delle grandi aziende agricole commerciali tra piccoli proprietari neri, si è arenato contro l’ostacolo costituito dalla incapacità del governo di garantire il sostegno necessario, sotto forma di capitale e di normative favorevoli, alla piccola proprietà. Così, mentre il governo completava lo smantellamento del sistema dei sussidi all’agricoltura commerciale, favorendo indirettamente l’ulteriore concentrazione della proprietà, la tendenza verso processi ad alta intensità di capitale e la deagrarizzazione della manodopera nera precedentemente impiegata, la riforma agraria è stata riconvertita, tra il 1999 e il 2000, in un programma di “derazzializzazione” della grande agricoltura commerciale volto a favorire lo sviluppo di una (grande) proprietà nera (Seekings e Natrass 2005). L’unica, parziale applicazione del principio del sostegno all’occupazione (e alla domanda interna) attraverso la promozione di attività produttive ad alta intensità di lavoro sembra essere stata trovata, ancora e soltanto, nel lancio di alcuni programmi di “grandi opere” pubbliche da parte dello stato.

Conclusioni: Disuguaglianza, redistribuzione e *political class-coalitions*

Si può dire che, all’indomani della democratizzazione, il dibattito sul problema della ineguaglianza economica e sul modo di combatterla sia rimasto ininterrottamente al centro del dibattito politico sudafricano. Dalla fine degli anni Novanta, esso ha prodotto una chiara contrapposizione, all’interno del campo progressista che aveva partecipato direttamente alla lotta contro l’apartheid e alla transizione alla democrazia, tra la componente “moderata” alla guida della coalizione che sostiene il governo dell’Anc, che pare avere accettato misure consistenti di disoccupazione e di ineguaglianza economica come il prezzo necessario alla derazzializzazione delle “aree centrali” dell’economia sudafricana, e una sinistra indipendente, favorevole a riconsiderare soluzioni di tipo “socialdemocratico” e keynesiano pur di ridurre il gap tra i ricchi e i poveri.

Per quanto netto sul piano ideologico e programmatico, tale *cleavage* non si è tuttavia tradotto in un riallineamento delle alleanze politiche, né del “blocco sociale” che sostiene la coalizione di governo alla guida del paese dal 1994. Il buon risultato del partito di governo alle elezioni politiche dell’aprile scorso, nonostante la concorrenza portata dal nuovo partito scissionista Cope (*Congress of the People*), staccatosi dall’Anc dopo la crisi interna al congresso di Polokwane e l’avvicendamento tra il “moderato” Thabo Mbeki e il “populista” Jacob Zuma, ha smentito le previsioni che ritenevano prossima una rottura tra le due “anime” della alleanza tripartita. L’alleanza tra i mercati finanziari e grande capitale domestico, e l’Anc, nella sua funzione di “mediatore” tra le esigenze del capitale e dei mercati e quelle del sindacato e le masse nere povere (Adam 1999; Natrass e Seekings 2001), appare ancora priva di alternative. Soprattutto per il soggetto più debole, la rottura dell’alleanza appare un salto nel buio, che implica il rischio di una marginalizzazione ancora più accentuata e, probabilmente, la scomparsa dell’obiettivo della lotta all’ineguaglianza economica dall’agenda politica (Webster 2001).

In conclusione, il caso sudafricano sembra attestare che la democrazia liberale è in grado di mantenere quello che promette, ossia l’universalizzazione della cittadinanza civile e politica. Nel nuovo Sudafrica democratico, l’accesso ai livelli di status e di reddito più elevati, che nella fase precedente alla democratizzazione era legata alla “razza”, è stato reso in larga misura indipendente

da status ascriviti, come prescritto dal modello liberale. Tuttavia, il consolidamento della istituzioni e delle norme della democrazia liberale si è dimostrato compatibile con livelli inalterati (o addirittura crescenti, secondo alcune stime) di ineguaglianza economica complessiva. Nonostante una certa ambiguità del “discorso” associato alla democratizzazione e alla definizione stessa di regime democratico nella letteratura sulla Terza ondata, la “cittadinanza economica” sembra invece essere dipendente da fattori aggiuntivi (anche se non indipendenti) rispetto alle procedure democratiche.

Come nel caso delle democrazie occidentali (o del Nord del mondo), il punto decisivo sembra essere rintracciabile nella formazione di *political class-coalitions* che permettano la crescita e la difesa di regimi distributivi favorevoli alla riduzione dell’ineguaglianza. Nell’era della globalizzazione, in quasi tutti i paesi del mondo (ad eccezione di alcuni grandi economie che detengono ancora la pienezza della propria “sovranità economica”), tali coalizioni devono includere interessi domestici e internazionali. In Sudafrica, la coalizione emersa dalla “doppio compromesso di classe” tra la grande capitale e la nuova borghesia nera e tra questa e le masse povere, che ha permesso la transizione e il consolidamento democratico, non pare in grado di favorire l’instaurazione di un regime in grado di incidere sostanzialmente sull’ineguaglianza economica, ma sembra tuttora priva, al momento, di alternative realistiche.

Riferimenti bibliografici

- Adam, H (1999), ‘Corporatism as minority veto under ANC hegemony in South Africa’, in H.Giliomee e C.Simkins (a cura di), *The Awkward Embrace: One-Party Domination and Democracy in Industrialising Countries*, Cape Town: Tafelberg, pp.,
- Baccaro, L. (2002). ‘What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism’, *IILS Discussion Paper No. 143*.
- Baccaro, L. (2002a), ‘The Construction of “Democratic” Corporatism in Italy’, in *Politics & Society*, 30, 2, pp. 327-357.
- Baccaro, L. (2006). ‘Civil society meets the state: Towards associational democracy?’, in *Socio-Economic Review*, 4, 2, pp. 185-208.
- Bendix, R. (1964). *Nation Building and Citizenship*. New York: John Wiley.
- Baskin, J. (2000). ‘Labour in South Africa’s Transition to Democracy: Concertation in a Third World Setting’, in G. Adler e E. Webster (a cura di), *Trade Unions and Democratization in South Africa, 1985-1997*, Basingstoke, Macmillan Press, pp. 42-56.
- Biagini, E. (1992). *Liberty, Retrenchment and Reform: Popular Liberalism in the Age of Gladstone, 1860-1880*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bond, P. (2000). *Elite Transition. From Apartheid to Neo-liberalism in South Africa*, Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press.
- Carbone, G. (2006). ‘Partiti politici e sistemi di partito in Africa. Temi e prospettive di ricerca’, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 36, 1, pp. 57-86.
- Carbone, G. (2009). ‘The consequences of democratization’, in *Journal of Democracy*, 20, 2, pp. 123-137.
- De Beus, J. e T.Koebler (2001). ‘The Third Way diffusion of social democracy: Western Europe and South Africa compared’, in *Politikon*, 28, 2, pp. 181-194.
- Desai, A. e A.Habib (1997). ‘Labour Relations in Transition: The Rise of Corporatism in South Africa’s Automobile Industry’, in *Journal of Modern African Studies*, 35, 3, pp.495-518.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

- Flora, P. e J.Alber (1981), 'Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe', in P.Flora e A.Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londra: Transactions, pp. 37-80.
- Habib, A. (1995). 'The Transition to Democracy in South Africa: Developing a Dynamic Model', in *Transformation*, 27, pp. 50-73.
- Habib, A. (1997). 'From pluralism to corporatism: South Africa's labour relations in transition', in *Politikon*, 24, 1, pp.57-75.
- Habib, A., D.Pillay e A.Desai (1998). 'South Africa and the Global Order: The Structural Conditioning of a Transition to Democracy', in *Journal of Contemporary African Studies*, 16, 1, pp. 95-115.
- Huntington, S.P. (1993). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press (trad. it. *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna: Il Mulino, 1995).
- Lawrence, A. (2000). 'Codetermination in post-apartheid South Africa?', in *Politikon*, (2000), 27, 1, pp. 117–132.
- Lipton, M. (2007). *Liberals, Marxists, and Nationalists. Competing Interpretations of South African History*, New York: Palgrave Macmillan.
- LiPuma, E. e T.Koelble (2006). 'Economic Policy Diffusion and the International Financial System: The Case for an International Keynesian Coalition', in *Politikon*, 33, 1, pp. 17–29
- Luebbert, G. (1991). *Liberalism, Fascism or Social Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Marais, H. (1998). *South Africa: Limits to Change. The Political Economy of Transformation*. Londra e New York: Zed Press.
- Marshall, T.H. (1992 [1950]). 'Citizenship and Social Class', in T.H. Marshall-T.Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Londra: Pluto, pp. 3-51.
- Matisonn, H. e J.Seekings (2003). 'Welfare in Wonderland? The Politics of the Basic Income Grant in South Africa, 1996-2002', in xxx
- Natras, N. (2001). 'High Productivity Now: a critical review of South African growth strategy', in *Transformation*, 45, pp. 1-24.
- Natras, N. e J.Seekings (2001). 'Democracy and Distribution in Highly Unequal Economies: The Case of South Africa', in *Journal of Modern African Studies*, 39, 3, pp. 471-498.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. e (1995). *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Regini, M. e I.Regalia (1997). 'Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?', in *West European Politics*, xxx, pp. 210-230.
- Regini, M. (2000). 'Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization', in *Politics & Society*, 28, 1, pp. 5-33.
- Seekings, J. (2001).
- Seekings, J. e Natras, N. (2005). *Class, Race, and Inequality in South Africa*, Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press.
- Simkins, C. (2004). 'Employment and Unemployment in South Africa', in *Journal of Contemporary African Studies*, 22, 2, pp. 253-278.
- Simmons, B., F.Dobbin e G.Garrett (2006), 'Introduction: The International Diffusion of Liberalism', in *International Organization*, 60, pp. 781–810.
- Taylor, I. (2002). 'South Africa's transition to democracy and the "change industry": a case study of IDASA', in *Politikon*, 29, 1, pp. 31–48.
- Terreblanche, S. (2002). *A History of Inequality in South Africa 1658-2002*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.

- Webster, E. (1998). 'The Politics of Economic Reform: Trade Unions and Democratization in South Africa', in *Journal of Contemporary African Studies*, 16, 1, pp. 39-64.
- Webster E. (2001), 'The Alliance Under Stress: Governing in a Globalizing World', in R.Southall (a cura di), *Opposition and Democracy in South Africa*, Londra: Frank Cass, pp. 255-274.
- Webster, E. e G.Adler (1999a). 'Toward a Class compromise in South Africa's "Double transition": Bargained Liberalization and the Consolidation of Democracy', in *Politics & Society*, 27, 3, pp. 347-385.