

Introduzione

La politica economica studia le misure normative che il ‘*policy maker*’ – e cioè i governi nazionali e regionali ed altre autorità pubbliche come la Banca Centrale, e le autorità internazionali – come le Banche Regionali di Sviluppo ed il Fondo Monetario Internazionale (FMI) – introducono o consigliano di introdurre per raggiungere dati obiettivi di politica economica, sociale ed ambientale, tenendo conto dei comportamenti positivi degli agenti economici nel campo del consumo, produzione, investimento, offerta di lavoro, ambiente, migrazione e così via. Studia anche perché, a causa di diversità strutturali e della mutevole composizione e peso dei partiti politici e gruppi di interesse, paesi con un grado di sviluppo simile, e che fronteggiano problemi analoghi, spesso adottano politiche differenti.

Questo manuale nasce dalle dispense delle lezioni tenute da Giovanni Andrea Cornia fino al 2016-7 su tale tema. Tale materiale didattico è stato spesso sviluppato nel tempo con l’assistenza di cinque dei sette co-autori di tale volume. Le lezioni che erano già incluse nelle dispense di cui sopra sono state meglio teorizzate e debitamente aggiornate fino ai giorni nostri, mentre sono stati aggiunti cinque capitoli su tematiche di crescente importanza, e cioè sulle politiche per la sicurezza alimentare, la sostenibilità ambientale, la transizione demografica, la trasformazione strutturale e le politiche industriali, ed il modello di Sviluppo Sostenibile. Il manuale offre dunque una panoramica dei principali temi e misure di politica economica rilevanti al giorno d’oggi. La Parte 1 (capitoli 1-3) fornisce alcuni strumenti metodologici generali, validi per economie in sviluppo e sviluppate, derivati dalla teoria delle scelte collettive. Le parti 2, 3 e 4 illustrano invece le misure specifiche di politica economica adottate dai paesi in via di sviluppo (PVS) in campo interno ed esterno. In particolare, la Parte 2 (capitoli 4-7)

Giovanni Andrea Cornia, University of Florence, Italy, giovanniandrea.cornia@unifi.it
Simone Bertoli, University of Clermont Auvergne, France, simone.bertoli@uca.fr, 0000-0002-6512-0834
Luca Bortolotti, University of Turin, Italy, luca.bortolotti@unito.it, 0000-0003-2632-6677
Bruno Martorano, University of Maastricht, Netherlands, bruno.martorano@maastrichtuniversity.nl, 0000-0001-9254-1418
Donato Romano, University of Florence, Italy, donato.romano@unifi.it, 0000-0001-7120-8050
Marco Sanfilippo, University of Turin, Italy, marco.sanfilippo@unito.it, 0000-0001-8062-3352
Luca Tiberti, University of Florence, Italy, luca.tiberti@unifi.it, 0000-0003-2305-6704
Elisa Ticci, University of Siena, Italy, ticci4@unisi.it, 0000-0002-3622-3447

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Giovanni Andrea Cornia, Simone Bertoli, Luca Bortolotti, Bruno Martorano, Donato Romano, Marco Sanfilippo, Luca Tiberti, Elisa Ticci, *La Politica Economica dei Paesi in via di Sviluppo*, © 2022 Firenze University Press (www.fupress.com), metadata CC0 1.0 Universal, ISSN 2704-6109 (online), ISBN 978-88-5518-522-6 (PDF), DOI 10.36253/978-88-5518-522-6

discute le riforme macroeconomiche, sia di tipo ortodosso che eterodosso introdotte in tali paesi spesso, con risultati insoddisfacenti. La Parte 3 (capitoli 8-14) illustra invece le riforme settoriali-strutturali interne che hanno condizionato il successo storico o meno dei regimi di politica economica discussi nella Parte 5. La Parte 4 (capitoli 15-19) analizza invece le riforme di politica economica del settore estero (commercio internazionale, politiche industriali, investimenti diretti dall'esterno, flussi di capitale di portafoglio, e migrazione internazionale). Per ultimo, la Parte 5 (capitoli 20-24), illustra l'esperienza storica di cinque regimi di politica economica succedutesi nei PVS dall'inizio della decolonizzazione degli anni Cinquanta fino all'adozione dei *Sustainable Development Goals* e dello Sviluppo Sostenibile per il periodo 2015-2030, che è tuttora in corso di sperimentazione.

Va subito notato che i settori e le misure di politica economica analizzate in questo manuale sono più numerosi di quelle generalmente esaminate nei manuali di politica economica per i Paesi Sviluppati (PS)¹ ove mercato, stato ed istituzioni sono generalmente più sviluppati e consolidati, e ove la politica economica si occupa soprattutto di gestione macroeconomica e distribuzione del reddito nel breve e medio periodo, degli interventi microeconomici necessari per evitare il fallimento del mercato, e di problemi emergenti di lungo termine come quello ambientale, mentre si concentra meno sui altri problemi strutturali di lungo termine. Infatti, a causa dell'incompletezza o assenza dei mercati, della debolezza dell'amministrazione pubblica, della frammentarietà della legislazione economica (le cosiddette 'istituzioni'), di una povertà diffusa, e di una forte disuguaglianza nella distribuzione di reddito e ricchezza, la politica economica nei PVS deve occuparsi anche di problemi strutturali, istituzionali e settoriali, come nel caso della riforma agraria, dello sviluppo del capitale umano e della tassazione. Inoltre, in questi paesi i flussi internazionali di beni, capitali, tecnologia e persone influenzano l'andamento economico nazionale in modo maggiore che nei PS. Questo richiede una discussione più dettagliata delle misure relative al settore estero da introdurre nei PVS stessi o a livello internazionale per raggiungere determinati obiettivi². La quinta e ultima parte del manuale analizza invece i principali regimi di politica economica adottati nel secondo dopoguerra nei PVS non socialisti. Questa parte fornisce dunque anche una discussione dei paradigmi di sviluppo emersi negli ultimi due decenni riguardanti le politiche economiche, sociali ed ambientali necessarie per raggiungere gli Obiettivi del Millennio, e gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile adottati rispettivamente dall'Assemblea Generale dell'ONU a fine 2000 e nel settembre 2015. Mentre c'è accordo di massima sulla desiderabilità di tali obiettivi sia per i PVS che per i PS, valutazioni empiriche del successo dell'approccio dello Sviluppo Sostenibile sono ancora rare, vista la sua recente introduzione, e la sua forte influenzabilità da shocks internazionali, come le crisi finanziarie del 2008-9 e 2011-2015, e la pandemia Covid-19 del 2019-2022.

Per comprendere bene le analisi presentate in questo manuale bisogna chiedersi perché è necessario sviluppare una 'Politica Economica dello Sviluppo', piuttosto che affidarsi ai testi standard di politica economica usati per i PS. Questi hanno vari punti di contatto con i temi trattati in questo volume. Ma ne differiscono anche in molte circostanze, visto che si rifanno esplicitamente o implicitamente a sistemi economici

¹ Vedi ad esempio: Acocella 2011 e Cellini 2019.

² Questo manuale discute delle politiche sviluppate dai PVS ma non comprende, deliberatamente, le politiche, come quelle dell'aiuto allo sviluppo dei PVS, che sono formulate nei PS. Queste politiche sono trattate, ad esempio, nel volume di Biggeri, Volpi 2007.

con caratteristiche strutturali interne ed estere, e istituzioni pubbliche, assai diverse da quelle dei PVS.

Questo manuale suggerisce che – pur se rilevanti nell’indirizzare il dibattito – le politiche ottimali, o di *first best*, preconizzate dai modelli teorici che stanno alla base dell’approccio standard seguito nei PS raramente catturano le diversità strutturali ed istituzionali osservate in molti PVS. Questo comporta l’adozione di politiche economiche di *second best* adattate a condizioni e istituzioni locali, che potranno discostarsi da quelle di *first best*. Si cercherà dunque di stabilire – area per area – se le politiche di *first best* sono applicabili nei PVS e, nel caso non lo fossero, qual è la politica di *first second best* da adottare nel caso specifico, date le condizioni effettive di terreno.

Dal punto di vista analitico, bisogna inoltre rilevare che è difficile parlare di politiche economiche ottimali in senso assoluto e che gli approcci e le misure di politica economica possono e devono variare da un PVS all’altro. Tali paesi sono infatti assai diversi tra loro, e non solo in termini di livello di sviluppo. Basti pensare ad economie di sussistenza come Sierra Leone e Burkina Faso da un lato ed economie a reddito medio-alto come Argentina e Brasile dall’altro. Le differenze dimensionali sono anch’esse enormi, con giganti economici, come Cina ed India che sono caratterizzati da istituzioni assai differenti da quelle di altri PVS³ e da un vasto mercato interno da un lato, e oltre 40 PVS con meno di un milione d’abitanti dall’altro. Questi ultimi sono necessariamente molto più dipendenti dei primi dai mercati mondiali. Differenze importanti esistono anche nella struttura economica (molto o poco differenziata), sviluppo delle istituzioni economiche (come diritto di proprietà, legge bancaria, creditizia e sulla concorrenza, e capacità amministrativa dello stato), esistenza ed efficienza dei mercati correnti e futuri dei beni e dei fattori di produzione, posizione geografica (lontana o vicina ai mercati internazionali), storia coloniale, geografia, e cultura (che influenza per esempio la domanda di equità, e la discriminazione economica di genere e delle minoranze etniche e religiose) e via di seguito.

In pratica, – mentre alcuni principi essenziali – come certezza e protezione del diritto di proprietà (qualsiasi esso sia), regolazione dei mercati finanziari, rispetto dei contratti, concorrenza di mercato, incentivi economici adeguati per tutti gli agenti, una politica monetaria, fiscale e debitoria sostenibile, una distribuzione del reddito socialmente accettabile, urgenti politiche di rispetto ambientale e via di seguito sono universalmente validi – questi non portano automaticamente all’adozione di un unico pacchetto di misure di politica economica valido in ogni circostanza. Questi principi generali devono essere infatti perseguiti in maniera differenziata a seconda delle condizioni istituzionali e strutturali di ogni PVS.

Al fine di porre la discussione delle politiche economiche, sociali ed ambientali in un contesto reale, i capitoli delle Parti 2, 3, e 4 ricordano brevemente al loro inizio il quadro storico in cui tali misure son state introdotte e le grandi tendenze del fenomeno analizzato. Richiamano poi la teoria dominante dei comportamenti positivi degli agenti economici nei PS e le teorie alternative proposte per spiegare tali comportamenti nei PVS. Solo dopo questi due brevi richiami a concetti sviluppati in maggior dettaglio nei corsi di Istituzioni di Economia e Economia dello Sviluppo, i capitoli delle Parti 2, 3 e 4 si concentrano sulle misure di politica economica che dovrebbero essere adottate per massimizzare il benessere sociale nei PVS.

Per ultimo, lo studio della politica economica nei PVS richiede di affidarsi a modelli sui comportamenti positivi degli agenti che si avvicinino sufficientemente alla realtà.

³ Vedasi il recente volume di Basile *et al.* 2021.

Questo implica che alcune delle ipotesi che stanno alla base dei modelli di comportamento neoclassici o keynesiani dovranno essere modificate o abbandonate. Ad esempio, molti di tali modelli si rifanno al concetto di 'agente rappresentativo', il cui comportamento rifletterebbe bene quello di un aggregato omogeneo di agenti simili, mentre nei PVS i problemi di eterogeneità degli agenti e dei loro comportamenti ed obiettivi sono pervasivi. In maniera analoga, non si possono assumere mercati unificati in economie fortemente dualistiche e segmentate. Né si possono assumere informazione perfetta o massimizzazione intertemporale di profitto, consumo o utilità, visto che incertezza futura e asimmetrie informative sono assai più marcate che nei PS, e che i mercati del credito e assicurazione (che permettono di massimizzare su di un orizzonte temporale infinito) sono assenti o incompleti. È anche difficile parlare della 'unicità dell'equilibrio di ottimo', visto che in molti casi si hanno 'equilibri multipli' indifferentemente ottimali. Considerazioni analoghe possono essere fatte per quel che riguarda l'elasticità della offerta dei beni agricoli, la validità delle aspettative razionali, il concetto di 'equilibrio economico', ecc. – e cioè ipotesi ed approcci che spesso mal si conciliano con la realtà di molti PVS. Molte di queste situazioni (eterogeneità, asimmetria informativa, equilibri multipli e via di seguito) sono trattate anche nella letteratura sui PS. Ma queste situazioni sono endemiche nei PVS, ed è dunque necessario porle al centro dell'analisi per tener conto di circostanze che portano spesso a conclusioni diverse da quelle a cui si arriva coi modelli standard per i PS. Nel complesso, l'approccio teorico seguito nelle raccomandazioni di politica economica proposte in questo manuale è di tipo strutturalista e keynesiano. Ma in tutti i capitoli si parte dalla realtà storica delle politiche effettivamente applicate (che sono spesso di ispirazione monetarista e/o neoclassica), e dall'analisi dei loro effetti su crescita, distribuzione del reddito e benessere della popolazione. Visto il frequente insuccesso degli approcci ortodossi, si propongo poi politiche alternative d'ispirazione strutturalista/keynesiana.

Questa introduzione sull'approccio seguito in questo manuale risulterà più chiara dopo essersi familiarizzati con l'intero volume, o alcune delle sue parti e, anzi, lo studente e lo studioso sono incoraggiati a rivederla dopo aver letto alcuni dei 24 capitoli presentati qui di seguito. Buona lettura.

GAC, SB, LB, BM, DR, MS, LT, ET

Riferimenti bibliografici

- Acocella, Nicola. 2011⁵. *Fondamenti di politica economica. Valori e tecniche*. Roma: Nuova Italia Scientifica (Roma: Carocci, 2011).
- Basile, E., Biggeri, M., Cecchi, C. e F. Volpi. 2021. *Istituzioni e sviluppo economico nel capitalismo contemporaneo: il caso di Cina ed India*. Milano: Franco Angeli.
- Biggeri, M. e F. Volpi. 2007. *Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*. Milano: Franco Angeli.
- Cellini, Roberto. 2019³. *Politica Economica: introduzione ai modelli fondamentali*. New York: Mc Grow Hill.