

ASTRID - Fondazione Italianieuropei - Fondazione La Malfa

Gruppo di studio
“Il governo della globalizzazione”

IV Sottogruppo: Diseguaglianze

I problemi del governo della globalizzazione: le diseguaglianze accresciute

di Laura Pennacchi

Negli ultimi quindici anni all’accelerazione della globalizzazione si è associato un incremento delle disparità sociali e in particolare delle diseguaglianze reddituali. L’incremento delle disparità appare ancora più grave se non ci si limita a considerare solo la variabile reddito e – come fa l’Indicatore di Sviluppo Umano messo a punto dall’ONU per impulso della riflessione di Sen – si analizzano la speranza di vita alla nascita e alle successive età, la morbilità e la mortalità infantile, la scolarizzazione, ecc. Negli appunti che seguono prendo in considerazione solo il reddito, la cui evoluzione, in ogni caso, dà luogo a un andamento che da una parte è tra gli elementi costitutivi della drammatica crisi economico-finanziaria in atto – con la profonda connessione tra il peggioramento della distribuzione del reddito e la creazione del perverso “sistema finanziario ombra” che sta ora deflagrando sotto i nostri occhi – dall’altra ne sarà ulteriormente acuito. Quali ne siano le ragioni, in che misura la globalizzazione ne sia la causa maggiore e perché, se si tratti, invece, di processi originati prima e a prescindere dalla globalizzazione, quali siano, in ogni caso, i nessi e i meccanismi causali, è divenuto finalmente materia di riflessione di un dibattito che, al contrario, in maniera sorprendente è stato a lungo concentrato sulle tendenze piuttosto che sulle cause dei fenomeni critici.

Lo stato delle cose

La diatriba sugli andamenti empirici, oggetto di letture e di interpretazioni controverse, non si è ancora risolta¹. Tuttavia, su alcuni aspetti comincia ad esserci un certo consenso:

1. La povertà relativa nel mondo è diminuita, la popolazione povera mondiale essendo passata dal 55% circa del totale nei primi anni cinquanta al 23% circa nel 1999, con il grosso di questa diminuzione che si verifica prima degli anni novanta. La povertà assoluta, però, è aumentata, portando nel 1999 a 1 miliardo e 200 milioni la persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno e a circa 2,8 miliardi quelle che vivono con un reddito inferiore ai 2 dollari al giorno.

2. Da un'area all'altra si riscontrano tendenze assai differenziate. In particolare, mentre i poveri (con una definizione molto restrittiva) risultano praticamente assenti nei paesi occidentali, la povertà si concentra nei paesi privi di sviluppo o in via di sviluppo e cioè in Asia Meridionale (senza la Cina), nell'Africa subsahariana, nell'America Latina. Negli anni novanta la Cina fa registrare una notevole diminuzione dei poveri (-150 milioni) e così l'India. Se si esclude dal computo mondiale la Cina², la povertà relativa nel mondo continua a risultare in leggero calo, ma la crescita del numero assoluto di poveri risalta maggiormente: 28 milioni di cui 7 milioni nell'Africa subsahariana e con una evoluzione negativa anche per i paesi dell'ex blocco sovietico (in Europa centrale e orientale il numero di coloro che vivono con meno di 2 dollari al giorno è più che triplicato – da 31 a 97 milioni – e per Bulgaria e Romania l'incidenza della povertà ha raggiunto il 20%)

3. Le diseguaglianze sono cresciute moltissimo, tra paesi e all'interno dei paesi, un'evoluzione in netto contrasto con la teoria neoclassica della "convergenza" tra paesi ricchi e paesi poveri (di cui rimane un accanito assertore Sala-i-Martin). Tale andamento si riscontra sia che si adottino indicatori basati sul semplice reddito medio procapite, sia che si pesino i redditi medi procapite con la popolazione: oggi i 25 milioni di americani più ricchi posseggono un reddito equivalente a quello di 2 miliardi di persone povere, il 5% più ricco della popolazione ha un reddito di 114 volte superiore a quello del 5% più povero, i 400 americani più ricchi hanno un reddito superiore a quello di 166 milioni di abitanti dell'Africa. Più controverso è, invece, l'andamento della diseguaglianza se si considerano gli individui come cittadini di tutto il pianeta. Branko

¹ Wade e Therborn hanno mostrato quanto i dati dipendano a) dalle misure dell'ineguaglianza (per esempio, il coefficiente di Gini tende a sovrastimare i cambiamenti vicini alla media e a sottostimare i cambiamenti vicini agli estremi); b) dal peso che si dà agli individui rispetto ai paesi; c) dall'uso di tassi di cambio di mercato invece che di tassi di cambio a parità di potere d'acquisto (con i quali ultimi viene usata, per tutti i paesi, una struttura dei prezzi relativi più vicina ai prezzi dei paesi ricchi e, quindi, tale da sovrastimare le tendenze alla convergenza dei paesi poveri)

² Per la Cina stime più accurate (in grado di render conto, per esempio, dell'incremento della povertà urbana) suggeriscono un decremento della povertà molto minore. Per la Cina bisogna inoltre rilevare che la sua spettacolare crescita economica è avvenuta senza estesa affermazione di sistemi privati di diritti di proprietà

Milanovic trova che anche sotto questa fattispecie le diseguaglianze conoscono una dinamica negativa e preoccupante.

4. Le diseguaglianze nei paesi avanzati sono cresciute ancor più fortemente. In tutti i paesi OECD le differenze nei redditi percepiti hanno raggiunto livelli stratosferici. Tra la fine degli anni '80 e la fine degli anni '90 si verifica un vero e proprio rovesciamento di trend rispetto a quello di riduzione delle diseguaglianze che aveva avuto luogo nei primi trenta anni del dopoguerra, con un incremento significativo delle diseguaglianze per tutti i paesi OECD, con la sola eccezione dell'Olanda, della Francia e dei paesi nordeuropei, i quali si confermano come i più egualitari. Il significativo peggioramento dell'Italia ne accentua la collocazione vicina ai paesi più diseguali, i quali restano Stati Uniti e Regno Unito con una forte accentuazione delle sperequazioni³. Siamo di fronte a un duplice fenomeno: a) sul valore aggiunto diminuisce la quota dei redditi da lavoro – essa si riduce addirittura fra i 10 e i 5 punti in Europa – e aumenta quella dei redditi da capitale; b) crescono le diseguaglianze fra le retribuzioni, lungo tutta la scala distributiva, ma con un peso decisivo esercitato dall'impressionante aumento di quelle dei ricchissimi. Dunque, vanno sottolineati due aspetti: 1) responsabile primaria del peggioramento della distribuzione familiare del reddito è la “componente di mercato”; 2) la crescita delle disparità è dovuta, più che al peggioramento della posizione relativa dei poveri, a un forte miglioramento della posizione dei ricchi e, fra di essi, dei superricchi.

Come fare fronte all'accrescimento delle diseguaglianze

La situazione della diseguaglianza a livello mondiale è stata a lungo trattata con la tesi che prioritaria fosse la crescita, che vi fosse una correlazione stretta tra crescita e liberalizzazioni, che dalla crescita sarebbe spontaneamente scaturito anche un lenimento della povertà e delle diseguaglianze, tesi a sua volta connessa con la convinzione che il compito pressochè esclusivo delle istituzioni internazionali fosse garantire l'esistenza, la completezza e la concorrenza dei mercati mondiali, in una sorta di estensione a livello internazionale del cosiddetto 'stato minimo' che il neoliberismo predicava a livello nazionale. Ma oggi la situazione è diventata così seria che anche le istituzioni – a partire da IMF e WB – che hanno a lungo trascurato di farne oggetto prioritario della loro attenzione hanno iniziato a prestare più ascolto alle problematiche della diseguaglianza. La situazione è destinata, peraltro, ad aggravarsi con l'esplosione della crisi finanziaria odierna – di cui le turbolenze legate ai mutui *subprime* sono solo una piccola parte – con

³ La cosa aveva cominciato a preoccupare anche il presidente della Federal Reserve Ben Bernanke già prima dell'esplosione della crisi dei *sub prime*, come si evince da *The Level and Distribution of Economic Well-Being*, Remarks before the Greater Omaha Chamber of Commerce, Omaha, Nebraska, February 6, 2007.

il suo contagio dagli USA all'Europa e con la sovrapposizione di crisi finanziaria e crisi dell'economia reale, in una spirale di recessione e di depressione.

Il rischio, tuttavia, è che il problema delle diseguaglianze, finalmente assunto a una adeguata considerazione, venga posto solo, o prevalentemente, in termini di compensazione dei perdenti e, quindi, in termini di risarcimenti monetari (magari sotto forma di reddito minimo garantito universale) e non di politiche strutturali. Ma il punto cruciale è che povertà e diseguaglianze non sono né un incidente né un'appendice dei processi economici in corso, tali da poter essere rimosibili e compensabili lasciando tutto il resto inalterato, ma ne sono, per l'appunto, un elemento strutturale.

Perché tutto questo accade

Il discorso sulle cause non può, dunque, essere rimosso. In gioco, infatti, sono fattori fondamentali e la loro interazione:

1. Svela oggi tutta la sua fragilità l'intero modello di sviluppo che ha trainato la crescita mondiale e la globalizzazione negli ultimi venti anni, un modello che ha il suo motore negli USA i quali dalla fine del 2000 hanno generato una miscela fatta di spirito "probusiness", scarso welfare pubblico, deregolazione spinta (e cattiva regolazione), leva dei tassi di interesse, innovazione finanziaria selvaggia, economia e cultura del debito, spesa militare. Lo squilibrio della bilancia commerciale, il deficit pubblico, l'elevatissimo indebitamento di tutti gli operatori privati (famiglie e imprese), la svalutazione del dollaro, si sono configurati come altrettanti elementi di vulnerabilità della crescita USA, testimoniata in primo luogo dall'abnorme incremento della diseguaglianza nella distribuzione dei redditi. La congiunzione di leva dei tassi di interesse e generazione di enorme liquidità, creazione artificiale di valore investente *stock azionari* e immobili, indebitamento di tutti gli operatori, è alla base da una parte dell'alimentazione "drogata" della crescita economica, dall'altra della moltiplicazione su scala internazionale delle fonti di instabilità, da cui nasce il terremoto monetario che oggi sta scuotendo i mercati finanziari di tutto il mondo, il quale si manifesta anche come sommovimento valutario, di cui emblematiche sono le oscillazioni del dollaro e le ripercussioni sull'euro. Correlatamente i paesi in via di sviluppo sono stati "forzati", attraverso il Washinton Consensus e gli orientamenti delle istituzioni internazionali, a una crescita basata su rapidissima apertura al commercio e alla finanza internazionale, rigore finanziario, restrizioni di bilancio, bassi salari, assecondando così le attese del mondo finanziario e i piani di delocalizzazione di molte imprese occidentali, interessate a bassi costi del lavoro e a basse imposte

2. L'automatismo più crescita/meno povertà e diseguaglianza appare, quindi, sempre più controverso. La correlazione tra assetto della distribuzione del reddito e trasformazioni del peso e della natura della finanza è stata fortissima: i mercati finanziari sono divenuti di fatto gli 'arbitri'

della distribuzione, arbitrando uno spostamento dai redditi da lavoro ai profitti e alle rendite finanziarie e una riarticolazione nei redditi da lavoro dipendente a favore dei redditi più alti. Anche per questa ragione la crescita non è bastata da sola a ridurre povertà e diseguaglianze, le ha, anzi, accentuate. Oggi emerge chiaramente che a) la crescita può essere innescata in vari modi, b) la crescita può avere effetti molto diversificati su povertà e diseguaglianze, c) bisogna anche considerare la relazione inversa, secondo cui la compressione delle diseguaglianze può agevolare l'efficacia della crescita come mezzo di riduzione della povertà. Il che vuol dire che debbono esistere garanzie che il *surplus* di cui la crescita consente di disporre vada almeno parzialmente a vantaggio dei più deboli.

3. Anche l'automatismo più globalizzazione liberistica/meno povertà e diseguaglianza viene smentito. Paesi ad altissima crescita come la Cina hanno iniziato tale trend ben prima di procedere a forti aperture, per altri la scelta di 'globalizzarsi' non è stata seguita automaticamente da miglioramenti nel loro assetto della povertà e della diseguaglianza. Di più la globalizzazione liberistica non è l'unica forma di integrazione economica: la creazione di aree regionali integrate – come quella europea – può rivelarsi un'alternativa superiore. Così come l'integrazione commerciale non comporta libero scambio sempre e comunque: se il protezionismo commerciale (oggi attuato in misura maggiore proprio dai paesi ricchi) può tradursi in fattore di aggravamento delle diseguaglianze, interventi pubblici che limitino gli scambi quando si configurino fallimenti del mercato possono essere del tutto compatibili con un'apertura delle economie in un contesto cooperativo, volto ad esaltare i vantaggi della specializzazione internazionale.

4. Anche le trasformazioni dell'assetto e della governance (o della mancata governance) dei 'beni pubblici globali' (acqua, ambiente, clima, salute, qualità della vita) sono all'origine dell'incrudimento della povertà e delle diseguaglianze. Si tratta di questioni delicatissime (basta pensare alle implicazioni sull'Africa subsahariana

dei brevetti sui farmaci antiAIDS) e che proprio per questo non possono essere trascurate. Le questioni ambientali sono particolarmente critiche: la crescita può essere una condizione necessaria (anche se mai sufficiente) per ridurre povertà e diseguaglianze nei paesi in via di sviluppo, ma tali paesi sono anche quelli più esposti alle conseguenze negative di una crescita ad alto tasso di distruzione ambientale

Linee d'azione

Sulle basi problematiche indicate le linee d'azione per combattere povertà e diseguaglianze non possono limitarsi alle 'regole', pur essenziali, ma richiedono 'programmi' e 'politiche'. In particolare le linee d'azione non possono essere prevalentemente 'compensatorie', né limitarsi

all'attivazione di un solo strumento (monetario). C'è bisogno di una pluralità di strumenti che, tutti insieme, possano influire sulla complessità dell'intreccio di variabili e di fattori che hanno dato vita al modello di sviluppo – sottostante la globalizzazione liberistica in atto – che oggi giunge ad esaurimento. Per questo l'attenzione va preliminarmente posta su:

- il tipo di obiettivi;
- il riequilibrio auspicabile di stato e mercato;
- il riequilibrio corretto dell'asse nazionale/sovranaZIONALE.

Per i paesi emergenti e ancor più per i paesi poveri ed esclusi dallo sviluppo il contrasto alla povertà e alle disegualianze passa per due indirizzi fondamentali:

- aiuti allo sviluppo che siano a) più consistenti quantitativamente, b) con target qualitativi specificamente orientati all'ottenimento di obiettivi di qualità sociale ed egualitari;
- la creazione di sistemi di welfare specificamente mirati alle loro esigenze, a partire da quelle primarie rappresentate da salute e istruzione.

Ma, sia per i paesi sottosviluppati che per quelli sviluppati, è necessario anche agire per linee più generali:

1. Le linee di governance (e di government) vanno ripensate a partire dai beni per cui c'è il maggiore deficit di governance e cioè i 'beni pubblici globali': acqua, ambiente, clima, salute, qualità della vita.

2. E' fondamentale intervenire sulle componenti macroeconomiche e microeconomiche del modello che sta andando in crisi. Gli indirizzi macroeconomici – riguardanti cambi, leve dei tassi di interesse, politiche attive di bilancio – appaiono dirimenti e suggeriscono di muoversi nell'ottica di ricercare un nuovo ordine mondiale, economico e finanziario. Una rifondazione degli accordi di Bretton Woods (primo straordinario esempio di multilateralismo economico) è all'ordine del giorno, iniziando da un rilancio delle istituzioni multilaterali e da un rivoluzionamento e allargamento del Gruppo dei Sette.

3. La ridefinizione delle finalità dello sviluppo mondiale si fa anche ridefinendo quelle assegnate alle istituzioni internazionali, facendo di tale ridefinizione un elemento fondamentale della loro riforma. Per esse si pongono problemi elementari, ma non per questo meno complessi, come un loro auspicabile accorpamento (includendo nel novero anche quelle intergovernative, oggi esse sono 350, solo ad occuparsi dello sviluppo ce ne sono molteplici: le banche regionali, la Bank for International Settlement (BIS), l'United Nations Development Programme (UNDP), l'UNCTAD, l'OECD, il WTO, l'IFM, la WB, il G-8. Un problema urgente al momento appare quello della differenziazione di funzioni fra IMF e WB. All'IMF bisognerebbe dare un ruolo più

incisivo nel coordinamento e nel monitoraggio mondiale, per stabilizzare il disordine finanziario globale e iniettare stimoli per le economie, anche di quelle emergenti, in difficoltà. La Banca Mondiale dovrebbe più specificamente occuparsi dei paesi emergenti, promuovendone lo sviluppo e sostenendone i commerci, i progetti infrastrutturali, di clima, di energia, di opere, i quali rischiano oggi di essere archiviati per la carenza di liquidità a livello mondiale

4. In Europa occorrerebbe perseguire un ‘New Deal’ europeo, cioè adottare una prospettiva neokeynesiana a scala continentale che graviti tanto sulla domanda che sull’offerta, una prospettiva che alla necessità indiscutibile del rigore nella disciplina di bilancio colleghi la ricerca di una maggiore innovatività negli strumenti con cui collegare risparmio (ancora abbondante in molti paesi europei e fino ad oggi prevalentemente canalizzato verso l’estero, non ultimi gli USA) e investimenti di lungo termine, specificamente destinati al rilancio della qualità della vita, dello sviluppo, della produttività. Il recupero dell’ispirazione e della logica del “piano Delors” consentirebbe di far svolgere all’Europa un ruolo innovatore e di giustizia nella globalizzazione convulsa e ingiusta dei nostri tempi attraverso un rafforzamento del modello sociale europeo, mettendo in gioco la politica economica, quella scientifica e tecnologica, quella sociale. Politiche pubbliche a scala europea diverrebbero così lo strumento per utilizzare pienamente la forza della domanda interna europea, nella sua componente consumi (più di 500 milioni di persone vivono nell’Unione Europea allargata) e nella sua componente investimenti, per cui sono pensabili emissioni di obbligazioni speciali di lungo periodo, a partire da servizi sociali, capitale umano, energia, trasporti, assetto urbano, riqualificazione ambientale.