

A 16 anni dalla caduta del Muro di Berlino, la transizione ha prodotto risultati eterogenei. Attraverso un cambiamento politico radicale e riforme economiche di grande portata. Un vero e proprio laboratorio per l'indagine sulla relazione tra politica ed economia delle riforme. E così mentre alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale e dell'area del Baltico sono riusciti ad agganciare l'Unione Europea, coniugando Mercato e Democrazia, la gran parte degli ex Paesi comunisti ...

La trappola delle riforme parziali e della democrazia incompleta

ECONOMIA 2

di Fabrizio Coricelli

Molti Paesi dell'ex Unione Sovietica, in primo luogo la Russia e l'Ucraina, si trovano di fronte a un dilemma, ovvero la scelta fra il fare un salto verso la costruzione di Stati democratici ed economie di mercato, o quella di rimanere Stati illiberali dominati da oligarchie politiche ed economiche. Un corollario di tale dilemma riguarda la relazione fra democrazia ed economia di mercato. Queste questioni sono rilevanti non solo per i Paesi dell'ex URSS, ma anche per la Cina.

I Paesi in transizione sono stati un laboratorio per l'indagine sulla relazione tra politica ed economia delle riforme. Nel percorso di costruzione delle economie di mercato, i Paesi in transizione hanno attraversato, e alcuni stanno ancora attraversando, un processo di cambiamento politico radicale accompagnato da riforme economiche di grande portata. A 16 anni dalla caduta del Muro di Berlino, la transizione ha comportato risultati eterogenei. Mentre i Paesi dell'Europa centro-orientale e dell'area del Baltico hanno completato la loro transizione con l'ingresso nell'Unione Europea, la maggior parte dei Paesi dell'ex Unione Sovietica non ha costruito né un'economia di mercato ben funzionante, né una società democratica e libera. Utilizzando gli esistenti, sebbene imperfetti, indicatori delle riforme economiche e dei regimi politici, discutiamo l'interazione tra politica e velocità della riforma economica, la sua solidità e il suo possibile annullamento. I Paesi in transizione confer-

mano l'opinione che un'economia di mercato sia una condizione necessaria, ma non sufficiente per il raggiungimento della democrazia. Sebbene esempi di economie di mercato all'interno di regimi autoritari siano stati osservati nel corso della storia, nei Paesi in transizione un regime democratico è stato un motore potente per la riforma economica, che, a sua volta, si è dimostrata un fattore importante per il consolidamento della democrazia. Riscopriamo che le riforme politiche ed economiche parziali espongono i paesi a reazioni avverse e ad annullamento delle riforme. Il problema sta nel fatto che, una volta intrappolati in un equilibrio di riforme parziali, i governi non hanno incentivi sufficienti per procedere verso una democrazia a tutto campo. Nello stesso tempo, contrariamente alle opinioni di numerosi osservatori ottimisti, la richiesta dell'imposizione dello stato di diritto da parte delle lobby potenti (gli "oligarchi" in Russia) si è rivelata pressoché inesistente. In tale contesto, un incentivo esterno alle riforme democratiche, simile al ruolo rivestito dall'ingresso nell'Unione Europea, può essere determinante.

La "trappola" delle riforme parziali

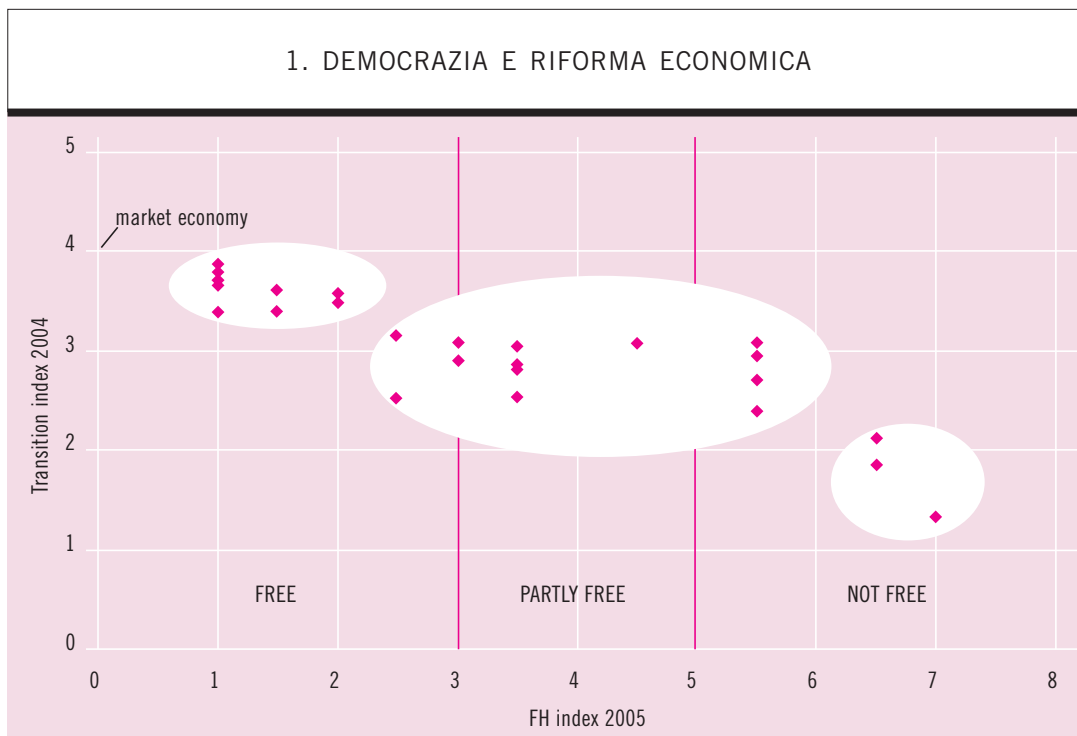
Utilizziamo gli indici di transizione EBRD come rappresentazione del progresso economico verso un'economia di mercato e gli indici Freedom House come rappresentazione della democrazia. I più recenti indicatori disponibili (2004 e 2005) indicano chia-

ramente una correlazione tra democrazia e riforme economiche. Tuttavia, a livello intermedio esiste un'interessante zona oscura indicante che, in termini di riforme economiche, i guadagni sono molto ridotti nel caso di Paesi non liberi o parzialmente liberi. Il passaggio da regimi autoritari a regimi parzialmente liberi, infatti, non comporta riforme economiche più ambiziose. Da questo semplice fatto si deduce che per ottenere un'economia di mercato è necessaria una democratizzazione su larga scala.

L'evidenza riportata nella *figura 1* potrebbe essere interpretata come indicativa di una direzione di casualità opposta, precisamente dalle riforme economiche alla democrazia. Condividiamo l'opinione di Kornai (più in linea con Hayek che con Schumpeter) che un'economia di mercato e capitalista sia una condizione necessaria, sebbene non sufficiente, per il raggiungimento della democrazia. Desideriamo tuttavia sottolineare le interazioni e la relazione bipolare tra riforma economica e democrazia. I cambiamenti politici incoraggiano la riforma economica che, a sua volta, influisce sul cambiamento politico. Nel caso dei Paesi dell'Europa centro-orientale tale interazione ha funzionato come un meccanismo auto-rafforzantesi. Il cambiamento politico, l'introduzione della

libertà hanno creato consenso e tolleranza per riforme economiche radicali. Queste, a loro volta, hanno spianato la strada alla crescita economica nel medio corso e a investimenti esteri diretti ragguardevoli. I risultati economici positivi hanno contribuito a mantenere i regimi democratici, sebbene i governi riformisti siano spesso stati rovesciati dall'opposizione nel corso delle elezioni.

Durante il periodo 1989-2004, nei nuovi Stati membri dell'UE si sono tenute 38 elezioni; in 30 di essi le elezioni hanno comportato le dimissioni del governo. Al contrario, nei Paesi dell'ex Unione Sovietica il cambiamento politico è stato parziale, i risultati economici scarsi e l'investimento estero diretto molto limitato. Tali deludenti risultati hanno a loro volta ridotto la pressione per il cambiamento politico e, in alcuni casi, hanno comportato una reazione avversa in entrambi i campi, politico ed economico. La *figura 2* illustra l'idea della "trappola" delle riforme economiche parziali e della liberalizzazione politica parziale. Sebbene le democrazie dimostrino migliori risultati in termini di crescita cumulativa dall'inizio delle riforme, il rendimento peggiore è associato ai regimi intermedi. Per i regimi autoritari vi è quindi la possibilità che maggiore libertà politica e riforme addizionali produ-



cano un deterioramento della situazione economica, cosa che a sua volta può generare dissenso e opposizione al governo.

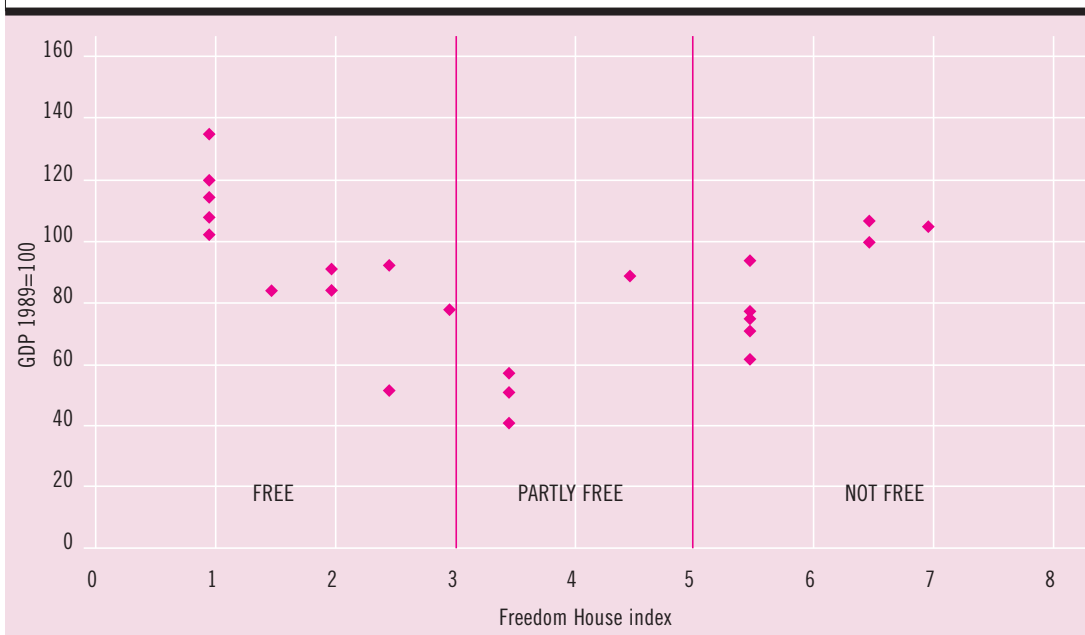
Tali risultati confermano l'idea che, al momento della sua applicazione, la riforma economica ha un effetto negativo sulla crescita. L'effetto diventa positivo solo nel corso del tempo. I vantaggi delle riforme non sono immediati. I governi non lungimiranti tendono quindi a non implementare le riforme, al fine di evitare la perdita di sostegno da parte dei cittadini su cui le riforme hanno conseguenze sfavorevoli. I Paesi dell'Europa centro-orientale hanno tratto vantaggio da due fattori principali e sono pertanto riusciti a evitare la trappola delle riforme parziali. Dato che la libertà può essere considerata un valore in sé, i cittadini dell'Europa centro-orientale hanno beneficiato dell'introduzione della democrazia sin dall'inizio delle riforme. Ciò ha consentito ai governi riformisti di effettuare riforme radicali, dato che i potenziali costi economici di tali riforme erano controbilanciati dai vantaggi della libertà (vedi Kornai, J., 2005, *The great transformation of Central Eastern Europe: Success and Disappointment*, Presidential Address, International Economic Association, 14th World Congress).

In seguito, l'ingresso nell'Unione Europea

ha fornito un incentivo credibile e una struttura unificante per le riforme. La peculiarità dell'ingresso nell'UE stava nella complementarità delle riforme politiche ed economiche, dato che i requisiti per l'ingresso erano l'esistenza di una società democratica e di un'economia di mercato ben funzionante. Ai Paesi dell'ex Unione Sovietica, con eccezione degli Stati baltici, sono mancati la "luna di miele" iniziale e l'incentivo esterno dell'ingresso nell'Unione Europea. Allo stato attuale, soltanto l'Ucraina ha una possibilità, sebbene minima, di utilizzare l'ingresso nell'UE come forza trainante per l'implementazione delle riforme politiche ed economiche.

Oltre agli effetti aggregati delle riforme e del conseguente sostegno o opposizione alle riforme, è importante analizzare gli effetti distributivi o asimmetrici delle riforme. Infatti, le asimmetrie nell'effetto possono creare opposizione alle riforme persino quando gli effetti aggregati sarebbero positivi. Un fatto ben noto nell'economia politica delle riforme è che gli effetti negativi delle riforme sono immediatamente visibili, mentre i vantaggi sono più diluiti e meno visibili. Di conseguenza, persino gruppi minoritari di perdenti possono opporsi efficacemente alle riforme, data l'incertezza relativa a quale fascia sociale sarebbe svantaggiata o avan-

2. RELAZIONE ESTREMAMENTE NON LINEARE TRA DEMOCRAZIA E CRESCITA





taggiata dalle riforme. Una domanda interessante è quindi la relazione tra democrazia e disuguaglianza.

Democrazia e disuguaglianza nel reddito

La letteratura empirica, specialmente quella relativa ai Paesi in via di sviluppo, riscontra che i regimi democratici tendono a essere caratterizzati da una minore disuguaglianza nella distribuzione del reddito. L'esperienza dei Paesi in transizione contraddice parzialmente questo punto di vista, dato che la disuguaglianza ha subito un incremento con il passaggio a società più democratiche. In effetti, la democrazia può in definitiva ridurre la disuguaglianza, ma ciò richiede tempo in quanto, inizialmente, la simultanea introduzione della democrazia e delle riforme di mercato tende a incrementare la disuguaglianza, anche a causa dell'iniziale effetto negativo precedentemente notato.

Considerando i dati più recenti riscontriamo come la democrazia sia associata a una minore disuguaglianza anche nei Paesi in transizione. Tuttavia, la relazione tra cambiamento della disuguaglianza e democrazia è estremamente non lineare. Di nuovo, riscontriamo che lo stato intermedio di democrazia parziale comporta i risultati peggiori. Una democrazia parziale e limitata è infatti associata a una maggiore disuguaglianza di quanto lo sia una democrazia totale o una mancanza di democrazia. È importante notare che i Paesi dell'Europa

centro-orientale hanno affrontato gli effetti negativi delle riforme sulla disuguaglianza dei redditi costruendo una rete di sicurezza sociale. Rispetto ai Paesi dell'ex Unione Sovietica, i Paesi dell'Europa centro-orientale accantonano quasi il doppio del PIL in previdenza sociale. Ciò costituisce un ulteriore elemento nella trappola delle riforme parziali che abbiamo identificato precedentemente: maggiore democrazia e maggiori riforme comportano inizialmente maggiore disuguaglianza; ciò induce opposizione alle riforme e opposizione alla democrazia da parte dei governi desiderosi di assicurarsi il consenso.

Infine, esiste un importante effetto di democrazia sulla probabilità di reazione avversa o annullamento delle riforme economiche.

Solidità delle riforme e ritorno al passato

Utilizzando gli indici di transizione EBRD identifichiamo nell'annullamento delle riforme il cambiamento negativo negli indicatori delle riforme. Abbiamo riscontrato 27 casi di annullamento. Gli annullamenti sono stati influenzati da una *performance* economica negativa, quale una crescita lenta del PIL e un basso afflusso di investimenti esteri diretti. È tuttavia significativo che tutti gli annullamenti si siano verificati in Paesi con democrazie incomplete. Ciò coincide con il punto di vista che in regimi meno democratici esista una maggiore incertezza nel percorso delle riforme.



...Ai Paesi dell'ex Unione Sovietica è mancato l'incentivo esterno dell'ingresso nell'Ue. Solo l'Ucraina oggi ha la possibilità di utilizzare l'ingresso nella Ue come forza trainante per le riforme politiche ed economiche

Il problema degli incentivi

L'analisi ha identificato una trappola di riforme e democratizzazione parziali, in linea con la teoria di Weingast (Weingast, B., 1997, *The Political Foundations of Democracy and The Rule of Law*, "The American Political Science Review") sulla stabilità delle democrazie non consolidate, quindi incomplete. Un'implicazione consiste nella scarsa probabilità che una democrazia e la costruzione di un'economia di mercato ben funzionante emergano gradualmente da Paesi con regimi autoritari o parzialmente liberi. Rivoluzioni di colori diversi sembrano essere necessarie: i Paesi devono subire cambiamenti politici radicali per introdurre regimi politici democratici. È vero che la Russia può essere più "normale" di quanto venga spesso ritenuto (vedi Shleifer, A. and D. Treisman, 2003, *A Normal Country*, NBER Working Paper 10057).

In molte società capitaliste occidentali, infatti, ricchezza, potere e controllo dei media sono concentrati nelle mani di pochi.

Ciononostante, nella maggior parte dei Paesi dell'ex Unione Sovietica il percorso da compiere prima del completamento della transizione è ancora lungo. Come uscire dalla trappola della democrazia parziale e delle

riforme parziali? Il problema chiave sta nella creazione di incentivi sufficienti per l'attuazione delle riforme da parte dei politici e di un sufficiente sostegno popolare a tali riforme. Lo sviluppo di una classe media molto più forte è forse la chiave per garantire un processo di democratizzazione e di riforme di mercato. Anche le reti di sicurezza sociale sono importanti, non solo per i poveri, ma anche per quei segmenti di classe media a rischio di povertà. Lo stato di diritto deve essere rafforzato. I governi non possono essere ostaggio degli oligarchi, ma nello stesso tempo i governi non possono arbitrariamente confiscare la proprietà privata. La comunità internazionale deve dedicare una maggiore attenzione al rispetto dello stato di diritto, all'inclusione di ampi segmenti di popolazione tramite reti di sicurezza sociale e alla difesa del processo democratico. Il dilemma, parafrasando Kornai, sta nelle modalità di costruzione di un governo che non sia troppo forte da interferire eccessivamente nella libertà dell'economia e dei cittadini, ma che sia forte abbastanza da rafforzare lo stato di diritto e ridurre l'influenza dei gruppi di potere (gli oligarchi).