

# Innovazione, politica e crescita economica

**Michele Ruta**

(Maggio 2005)

Il recente successo della Cina, il perdurare della supremazia tecnologica degli Stati Uniti e i deludenti risultati della crescita in Europa preoccupano non poco visti dal vecchio continente e impongono delle riflessioni.

In *Economic Backwardness in Historical Perspective* del 1962, Alexander Gershenkron notava che un forte intervento diretto dello stato nell'economia, forti relazioni tra banche e imprese ed interventi che, in sostanza, creavano delle barriere alla competizione del mercato avevano permesso a paesi in ritardo di sviluppo nel XIX secolo come Francia, Germania e Russia di svilupparsi rapidamente. La strategia di crescita di questi paesi era basata sull'investimento ed incentrata non sulla creazione di nuova conoscenza e sull'innovazione, ma sull'adozione e lo sfruttamento di tecnologie che erano state sviluppate nelle economie maggiormente avanzate a quel tempo, Inghilterra in prima fila.

L'esperienza di diversi altri paesi come il Giappone e l'Italia nel dopoguerra ed, in tempi più recenti la Corea del Sud, confermano i benefici della strategia che in questo articolo chiamiamo di *protezione*.

La teoria economica della crescita endogena suggerisce tuttavia che l'*innovazione* -la creazione di nuova conoscenza- sia, per così dire, il motore della crescita di lungo periodo. E le condizioni per innovare si creano se lo stato offre beni pubblici di qualità -fondi per la ricerca e per lo sviluppo di nuove idee, infrastrutture adeguate, un efficiente sistema scolastico e universitario- e *se le istituzioni promuovono un ambiente competitivo, in cui chi ha idee riesce a trovare gli strumenti finanziari e gli stimoli e le opportunità per portarle avanti.*

Protezione o innovazione quindi? La contraddizione è solo apparente. Le istituzioni economiche e le politiche che sono appropriate negli stadi iniziali dello sviluppo non sono necessariamente adeguate per delle economie mature. La strategia di protezione e quella dell'innovazione, in altri termini, non sono sempre (o mai) ottimali, ma lo sono in momenti e contesti diversi. In un recente articolo *Distance to Frontier, Selection and Growth* Daron Acemoglu, Philippe Aghion e Fabrizio

Zilibotti (2004) mostrano che il costo sociale dell'assenza di istituzioni e politiche che favoriscono la creatività aumenta man mano che un'economia si avvicina alla frontiera della tecnologia, cioè alle frontiere delle conoscenze più avanzate. L'intuizione è semplice: chi è lontano dalla frontiera tecnologica può prosperare imitando gli altri; chi è vicino è costretto ad innovare per non retrocedere.

L'evidenza empirica per diversi paesi emergenti –esclusi i paesi ex comunisti– dimostra in particolare che la presenza di barriere alla competizione tra imprese, come limiti all'ingresso di nuovi soggetti, ha dei benefici per quei paesi che sono più lontani dalla frontiera tecnologica. Con lo sviluppo dell'economia e l'adozione di tecnologie e tecniche più moderne, l'effetto della presenza di barriere alla competizione sul tasso di crescita diventa negativo e via via più forte. D'altra parte le politiche che la comunità internazionale ha imposto a molti paesi ex comunisti fornisce un contro esperimento di come la rimozione forzata e frettolosa di barriere alla competizione abbiano inciso negativamente sulle economie di quei paesi.

Come spiegare questa evidenza empirica? Un elemento chiave nel frenare la crescita di paesi emergenti è la presenza di limiti al credito ed il rischio nell'avviare attività produttive. La strategia di protezione cerca di superare questi problemi proteggendo, appunto, le imprese esistenti e incentivandone gli investimenti. Queste imprese non sono necessariamente quelle con le idee migliori, ma i costi in termini di creatività sono compensati dal fatto che gli imprenditori possono prosperare copiando la tecnologia del mondo avanzato. Un paese in prossimità della frontiera tecnologica non ha più spazi per imitare ed è costretto ad innovare. Il problema è che le idee e la conoscenza non sono necessariamente nelle mani delle imprese esistenti (o dei manager che le controllano –o dei loro figli e nipoti) e deve trovare un sistema che permetta la selezione delle imprese (e dei manager) più adatti. *Le barriere alla competizione, che ieri avevano consentito al paese di prosperare, oggi ne limitano l'ulteriore prosperità perché non mettono le risorse nelle mani di chi può metterle a frutto.*

In un mondo senza frizioni politiche, dovremmo aspettarci che un'economia che progredisce attraverso una strategia di protezione salti a quella dell'innovazione in prossimità della frontiera della conoscenza, quando il costo opportunità della mancata creatività diventa eccessivo. Le istituzioni e le politiche di un paese tuttavia non cascano dal cielo, ma sono endogene al sistema, sono cioè il risultato della storia e della struttura di potere che si è formata nel paese stesso. Come spiega Joel Mokyr in diversi contributi, si veda ad esempio *The Political Economy of*

*Technological Change: Resistance and Innovation in Economic History*, chi perde dall'abbandono di un sistema difficilmente si rassegna e chi guadagna difficilmente ha i mezzi per far valere le proprie ragioni. Il sistema delle Gilde e delle corporazioni dell'Europa medioevale descritto da Henri Pirenne in *Economic and Social History of Medieval Europe* ne è un esempio lampante. Le Gilde usavano il proprio potere politico per indurre i governanti ad introdurre regolamentazioni che limitavano la competizione attraverso controlli dei prezzi, standard di produzione e, soprattutto, controllando il numero di agenti attivi sul mercato locale. Il risultato fu di tagliare il flusso di nuove idee (Mokyr, 1997, pagina 32).

Le barriere alla competizione arricchiscono le imprese esistenti poiché creano delle rendite. *Il potere economico "compra" il potere politico e rende il passaggio a istituzioni e politiche adeguate economicamente conveniente, ma politicamente difficile.* Mancur Olson in *The Rise and Decline of Nations*, Stephen Parente e Edward Prescott in *Barriers to Richness* e Raghuram Rajan e Luigi Zingales con *Saving Capitalism from Capitalists* sollevano, con argomentazioni diverse, analoghe questioni su quella che può essere definita la dittatura dello status quo imposta da alcuni gruppi al resto della società.

Il discorso che era partito su basi puramente economiche – le istituzioni e le politiche per la crescita – si scontra con questioni di politica. (Cio' conferma una volta di più che l'idea che la scienza economica si occupi dell'allocazione delle risorse e quella politica dell'allocazione del potere e che quindi sia possibile studiare la prima senza occuparsi della seconda e viceversa ha deboli basi). Il sistema economico-politico che aveva creato i presupposti per lo sviluppo blocca la crescita attraverso l'adozione di politiche che – in un mutato contesto tecnologico- sono adeguate solo, o prevalentemente, al mantenimento di alcune rendite di posizione. Tuttavia l'esperienza storica ci dice pure che non tutti i sistemi sono uguali e che non tutti i paesi rimangono intrappolati in strategie e politiche perdenti. Anche se non la si può considerare l'unica variabile, il peso che le Gilde ebbero sulla politica dell'Europa continentale spiega molto del perché la rivoluzione industriale si sviluppò in Inghilterra e non al di qua della Manica (Mokyr, 1997, pagina 33).

*L'apertura di un sistema economico-politico ne influenza la capacità di evolvere quando un cambiamento diventa necessario.* Tale apertura è determinata da due variabili in particolare: grado di democrazia e dimensione.

Una dittatura, che è l'espressione politica di alcuni settori dominanti, talvolta può con efficacia perseguire una strategia di protezione, ma difficilmente riuscirà a esprimere una politica diversa al momento opportuno perché dovrebbe voltare le spalle proprio a quei settori di cui è espressione. In un sistema democratico il governo non è indifferente alle pressioni politiche di gruppi che rappresentano gli interessi di settori con una qualche rendita di posizione. Tuttavia questi gruppi di pressione sono in competizione l'uno con l'altro per influenzare le decisioni del governo oltre che in competizione con l'interesse generale. Tanto più è aperto e, per così dire, competitivo il sistema politico, minore è la probabilità che gli interessi di alcuni blocchino il benessere generale. Esiste quindi un legame tra democrazia, competizione nel mercato politico e crescita.

Il secondo elemento, ovviamente legato al primo, è la dimensione di un sistema politico. Come l'aumento dimensionale di un mercato -ad esempio tramite la riduzione di barriere tariffarie tra due paesi- induce competizione tra le imprese, allo stesso modo una giurisdizione più ampia vede competere un numero di interessi particolari e contrapposti maggiore. La competizione ne riduce anche l'efficacia. Ciò è evidente anche in un sistema politico unitario e decentrato: nella Francia pre-rivoluzionaria le gilde trovarono il supporto delle autorità locali nel creare barriere all'innovazione, mentre la corona -cioè il governo centrale- cercò di limitare queste forze della conservazione. Si veda in proposito Pierre Deyon e Philippe Guignet (1980) *The Royal Manufactures and Economic and Technological Progress in France before the Industrial Revolution*.

Questa analisi è complessa ed è impossibile trarne delle implicazioni sulla situazione di Cina, Stati Uniti ed Unione Europea senza correre il rischio di sembrare semplicistici, ma tenteremo alcune considerazioni.

1. Il sistema politico americano -seppur con molte contraddizioni su cui non è qui il caso di soffermarsi- ha un forte grado di competizione tra gruppi che rappresentano interessi economici diversi. La dimensione del mercato politico fa sì che difficilmente posizioni di rendita riescano a perpetuarsi per lunghi periodi. In sintesi l'innovazione è al centro della strategia di crescita poiché il sistema politico ha avuto e ha la capacità di evolvere.

2. La crescita della Cina è impressionante e, talvolta, tra i denti alcuni osservatori si lasciano sfuggire la bizzarra idea che essa sia favorita dalla assenza di democrazia. È vero il contrario. Il

sistema politico cinese funziona (in termini puramente economici) finché la crescita del paese è trainata dall'adozione di tecnologia del mondo avanzato. Nel lungo periodo, tuttavia, o il sistema si apre a forme più democratiche e partecipative che permettono il passaggio a istituzioni che favoriscono la selezione e l'innovazione o rimarrà bloccata nelle sfide per la conoscenza.

3. Le democrazie dell'Europa, chiuse nei propri confini nazionali, sono dei contenitori di dimensioni troppo piccole e non riescono a sviluppare un sistema politico competitivo capace di evolvere quando necessario. L'unione economica senza una piena unione politica ha eliminato le barriere tariffarie, ma ha innalzato le regolamentazioni nazionali, spesso in difesa di rendite di posizione protette da compiacenti autorità nazionali. L'Europa è in mezzo al guado tra protezione e innovazione e vincoli politici, non la convenienza economica, le impediscono di andare avanti.