



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

ANTI POVERTY PROGRAMS: IMPLEMENTAZIONE E
VALUTAZIONE

RELATORE:

CH.MO PROF. Dosi Cesare

LAUREANDA: Schiavon Annalisa

MATRICOLA N. 1115601

ANNO ACCADEMICO 2017 – 2018

Sommario

Introduzione.....	4
1.La Povertà nei Paesi in via di sviluppo.....	2
1.1 I dati	2
1.2 Guardando al futuro	10
2.Anti poverty Programs.....	10
2.1 Anti poverty programs: il risultato di un'evoluzione.....	10
2.2 Anti poverty programs: la teoria	13
2.3 Dalla teoria alla pratica: PROGRESA, MGNREGS e PSNP	21
3.La valutazione degli anti poverty programs	28
3.1 La teoria e gli strumenti econometrici	28
3.2 I metodi nella pratica: le valutazioni di PROGRESA, MGNREGS e PSNP.....	33
Conclusioni.....	36
Bibliografia.....	37

Introduzione

La povertà è nel ventunesimo secolo uno dei più grandi problemi che i governi e le istituzioni si trovano ad affrontare. Nel 2018 l'elettricità, l'acqua potabile, l'accesso a un buon sistema scolastico e al sistema sanitario e altri servizi che nei Paesi sviluppati vengono quasi dati per scontati, sono invece in molti Paesi in via di sviluppo ancora preclusi a molti individui, per ragioni socio economiche, etniche, di genere o geografiche. Chi poi, in questi Paesi, riesce a elevarsi e ad uscire da condizioni di povertà assoluta, molto spesso a causa di shock economici, incertezza alimentare e disastri naturali, si ritrova in poco tempo nella condizione di partenza. Nonostante la popolazione mondiale che vive in povertà estrema sia ai nostri giorni ancora di circa 700 milioni, molti progressi sono stati fatti negli ultimi vent'anni: in questo periodo infatti il numero di poveri si è ridotto di 1,1 miliardo. Se molte sono le cause di questo enorme progresso, prima fra tutti la crescita economica, una parte del successo ottenuto può essere attribuita ai governi di molti Paesi in via di sviluppo che dal 2000 in poi hanno iniziato ad implementare programmi con l'obiettivo preciso di aiutare la popolazione più in difficoltà ad uscire dalle condizioni di estrema povertà in cui vive.

Il presente elaborato analizzerà questa tipologia di programmi sviluppati dai governi e definiti dalla letteratura "Anti Poverty Programs". Dopo aver definito la povertà estrema e aver presentato, nel primo capitolo, i progressi fatti e gli ultimi dati disponibili sulla popolazione che vive in tale condizione, nel secondo capitolo ci si concentrerà sugli anti poverty programs. Si descriveranno le tappe della storia economica che hanno reso possibile lo sviluppo di queste politiche, analizzando poi i diversi programmi possibili e gli ostacoli che sorgono una volta implementati. Infine verranno presentati tre anti poverty programs implementati in Messico, in India e in Etiopia. Nel terzo capitolo si presenterà la teoria econometrica che sta alla base della valutazione di questi programmi che risulta di fondamentale importanza non solo per l'efficacia del programma valutato ma anche per lo sviluppo futuro di programmi sempre più capaci di combattere la povertà. Dopo un'analisi teorica degli strumenti utilizzati per la valutazione degli anti poverty programs si presenteranno le valutazioni dei programmi presentati nel secondo capitolo.

1. La Povertà nei Paesi in via di sviluppo

A partire dall'inizio del nuovo millennio un ottimismo generale sulla possibilità di combattere efficacemente la povertà si diffuse a livello mondiale, grazie alla possibilità di disporre di una maggiore quantità di dati, grazie all'avvento di nuove tecnologie e anche alla crescita economica che i Paesi più poveri stavano in qualche modo conoscendo. Vennero posti obiettivi per la riduzione della povertà a livello nazionale e si svilupparono strategie per raggiungerli in tutti i Paesi. A livello globale i Millennium Development Goals, sviluppati negli anni 90, vennero ratificati nel 2000 durante un'assemblea delle Nazioni Unite; il primo di questi obiettivi era quello di dimezzare entro il 2015 il tasso di povertà di 1\$ al giorno. A seguito della firma, anche se la causalità di questo fatto non è provata, ci fu un aumento degli aiuti dei paesi sviluppati verso quelli in via di sviluppo e venne posta maggiore attenzione ai problemi sociali, legati alla povertà (salute, educazione, protezione sociale). Nonostante vi fossero altri fattori coinvolti, gli obiettivi posti dalle Nazioni Unite diedero per certo un aiuto al progresso contro la povertà, tanto che il primo degli obiettivi venne raggiunto con cinque anni in anticipo (prendendo come riferimento la soglia di povertà di 1,25\$ al giorno).

Il 20 aprile 2013 il Consiglio esecutivo della Banca Mondiale si prefissò di abbassare al tre per cento della popolazione mondiale il numero di individui che vivono al di sotto della soglia di povertà internazionale, ovvero con meno di 1,90\$ al giorno, entro il 2030. Nel settembre del 2015 l'Onu approvò l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, i cui elementi essenziali sono i 17 Sustainable Development Goals. Il primo degli obiettivi di sviluppo sostenibile è ancora più ambizioso di quello perseguito dalla Banca Mondiale, la comunità degli Stati vuole infatti sradicare la povertà estrema per tutte le popolazioni del mondo.

Come è intuibile perciò, la lotta alla povertà estrema è in cima alle agende delle più importanti organizzazioni internazionali da molti anni, e ciò ha permesso, insieme alla crescita economica mondiale, di poter, sia raggiungere obiettivi come il primo dei MDG, sia porsi dei nuovi e molto più ambiziosi, come i SDG e l'obiettivo definito dalla Banca Mondiale. Non vi è dubbio comunque che il progresso contro la povertà che verrà fatto nei prossimi decenni sarà cruciale per determinare il progresso non solo dei singoli paesi, ma del mondo intero.

1.1 I dati

Prima di presentare gli ultimi dati disponibili sulla povertà ritengo importante definire alcuni aspetti tecnici che risulteranno utili alla comprensione di ciò che verrà presentato.

La povertà viene definita dalla Banca Mondiale come la marcata privazione del benessere

sopportata da un individuo. Con benessere si intende in questo caso il controllo di beni, e ciò che risulta rilevante quando si definisce la povertà è se gli individui possiedano abbastanza risorse per soddisfare i propri bisogni. In generale perciò la povertà viene misurata comparando il reddito o il consumo degli individui con alcune soglie definite, al di sotto delle quali essi sono considerati poveri. Queste soglie definite sono le linee di povertà.

L'interpretazione economica di una linea di povertà è il costo di mantenere un livello di benessere economico o uno standard di vita in diversi posti o in tempi differenti, indica quindi il livello minimo di benessere economico per cui non si è considerati poveri. Ogni paese ha la propria linea di povertà ma a partire dai primi anni Novanta la Banca Mondiale monitora la povertà estrema a livello globale utilizzando una linea di povertà internazionale che è basata sulle soglie di povertà nazionali di alcuni dei paesi più poveri al mondo. Per semplici motivi di comunicazione la linea di povertà internazionale è sempre stata espressa in dollari statunitensi ma quando viene utilizzata per misurare la povertà essa viene convertita nelle valute dei paesi utilizzando i tassi di cambio compatibili con la parità del potere d'acquisto (PPP), in modo di garantire lo stesso potere d'acquisto in ogni paese. I fattori di conversione della PPP utilizzati per la linea di povertà sono quelli del consumo privato, dati forniti dall'International Comparison Program (ICP), iniziativa statistica che ha come obiettivo principale il fornire misure comparabili nei prezzi e nei volumi dei Pil nominali e degli aggregati che lo compongono tra i vari stati e tra le regioni. Negli ultimi decenni l'ICP ha raccolto e comparato tra loro i dati dei prezzi e dei Pil per stimare e pubblicare poi le parità dei poteri di acquisto delle economie del mondo. A ogni nuovo aggiornamento dei dati del PPP corrisponde una revisione della linea di povertà internazionale e una rivalutazione delle differenze di benessere (economico) tra i paesi e le regioni. La prima linea di povertà internazionale venne stabilita a 1,01\$ (al giorno) usando il PPP del 1985 e venne basata su quella nazionale di Bangladesh, Indonesia, Kenya, Marocco, Nepal, Pakistan, Filippine, Tanzania. La linea venne utilizzata nel 1990 dalla Banca Mondiale nel suo report annuale. Nel 2001 la linea venne aggiornata a 1,08\$ utilizzando il PPP del 1993 e basandosi sulla soglia di povertà di 10 paesi (Bangladesh, Cina, India, Indonesia, Tanzania, Tailandia, Tunisia, Nepal, Pakistan, Zambia) e nel 2008 venne proposta una nuova linea di povertà internazionale a 1,25\$ (PPP 2005) che la Banca Mondiale utilizzò dal 2009 fino al 2014 quando vennero aggiornati i dati delle parità del potere di acquisto e venne ristabilita la linea di povertà a 1,90\$. Per le ultime due linee di povertà la base di paesi considerati per crearle venne ampliata fino a 15 Paesi (Chad, Etiopia, The Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mozambico, Nepal, Niger, Ruanda, Sierra Leone, Tajikistan, Tanzania, Uganda). Una volta

stabilita la linea il metodo più semplice per misurare la povertà è contare il numero di persone (in un paese, regione o a livello globale) che vivono con un livello di reddito o di consumo al di sotto della linea di povertà e dividere il numero per la popolazione totale. In questo modo si ottiene una delle misure principali della povertà che è il poverty headcount ratio.

L'interpretazione di questa misura è immediata: fornisce la porzione di popolazione che vive con un livello di consumo o reddito al di sotto della linea di povertà. L'headcount ratio però non riesce a catturare l'intensità della povertà: gli individui con un livello di consumo marginalmente sotto la linea di povertà vengono infatti considerati tanto poveri quanto gli individui il cui livello di consumo è molto minore. Per misurare l'intensità della povertà il metodo più comune è quello di calcolare l'ammontare di denaro necessario a un individuo povero per raggiungere il livello della linea di povertà. Per produrre dati aggregati viene utilizzata la media tra la somma di tutti i deficit di una popolazione (i non poveri hanno un deficit pari a zero). Una volta calcolata la media viene calcolato il poverty gap index che è semplicemente il rapporto tra la media calcolata e il valore della linea di povertà.

Intuitivamente questa misura dà un'indicazione sulla frazione del valore della linea di povertà che in media manca alla popolazione per sfuggire dalla condizione di miseria in cui si trovano.

Secondo il più recente report della Banca Mondiale "*Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*" grandi passi sono stati fatti dal 1990, il numero totale degli individui che vivono in una condizione di estrema povertà, che vivono con meno di 1,90\$ al giorno, è infatti significativamente diminuito negli due decenni.

Nel 2013, infatti vi sono 1,1 miliardi di poveri in meno rispetto al 1990 e si conti che in questo periodo la popolazione è anche aumentata di circa 1,9 miliardi di persone. Il numero totale di poveri è passato da più di 1,8 miliardi a 767 milioni, ovvero circa 50 milioni di persone ogni anno sono riuscite a uscire dalla situazione di estrema povertà in cui si trovavano. Il progresso è stato ancora più impressionante tra il 2002 e il 2013, quando il numero di persone che annualmente risultavano riuscite a elevarsi sopra la soglia di povertà è diventato di 75 milioni. La figura 1.1 mostra il costante declino della percentuale di individui che vivono al di sotto della soglia di povertà.

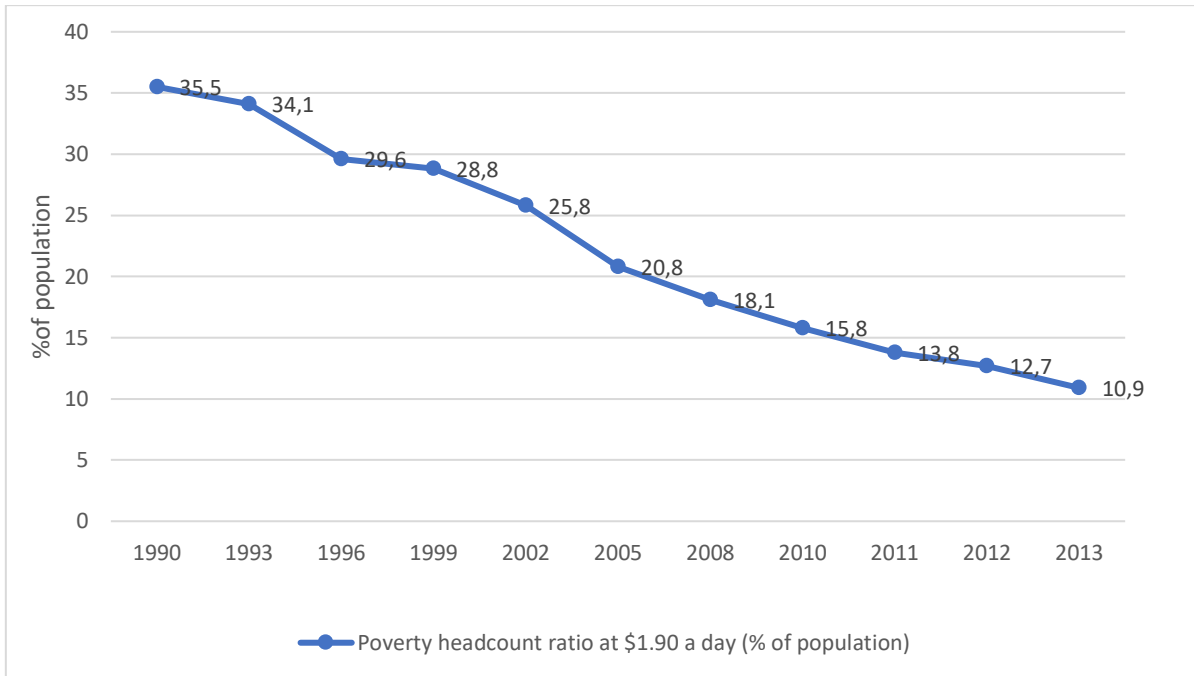


Figura 1: POVERTY HEAD COUNT RATIO AT 1,90\$ A DAY, WORLD (1990-2013) Source: World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

Nonostante ciò rimangono grandi differenze tra le varie regioni, il miglioramento non è stato infatti omogeneo. Come è ben visibile nella Fig.2 il declino è stato molto differente a seconda delle regioni. Il miglioramento più grande è quello che ha conosciuto la regione dell'est asiatico (tra il 1990 e il 2013 la variazione percentuale è del 94%) mentre il minore è stato quello dell'area sub sahariana (23,23%)

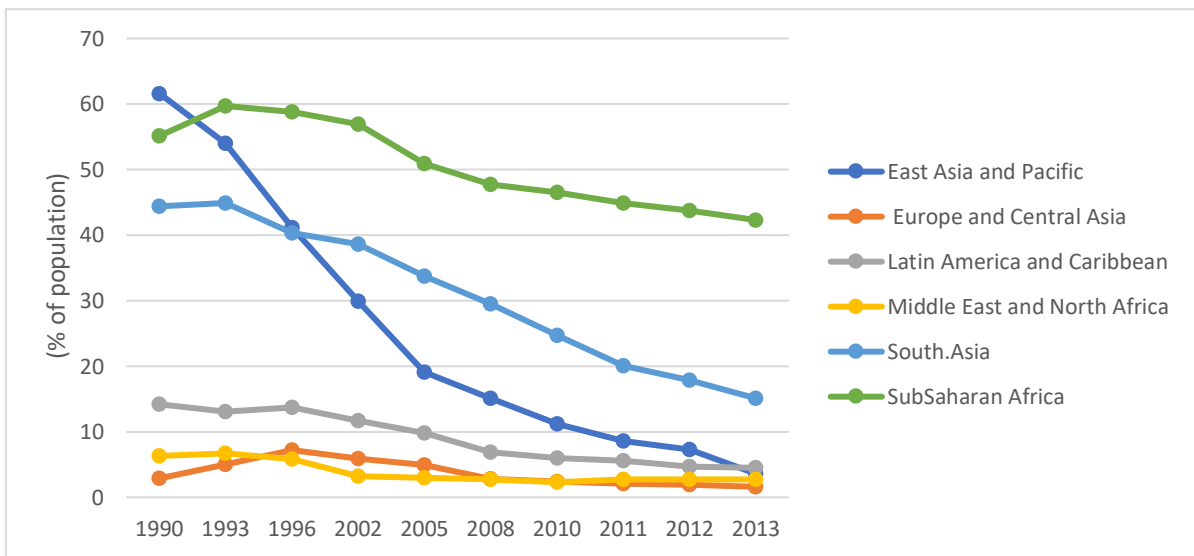


Figura 2: POVERTY HEAD COUNT RATIO AT 1,90\$ A DAY, BY REGION (1990-2013): World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

Come è ben visibile anche dal grafico precedente, vi è una grande differenza tra la regione Sub Sahariana e le altre regioni dove si concentra la popolazione che vive in una condizione

di povertà estrema. Nel 2013, infatti, nella regione africana vivevano più della metà degli individui al di sotto della soglia di povertà di 1,90 \$. Dei 767 milioni di persone infatti, 389 milioni (il 50,7%) appartenevano a questa regione. Questi numeri testimoniano un significativo cambio della geografia della povertà dal 1990 ad oggi.

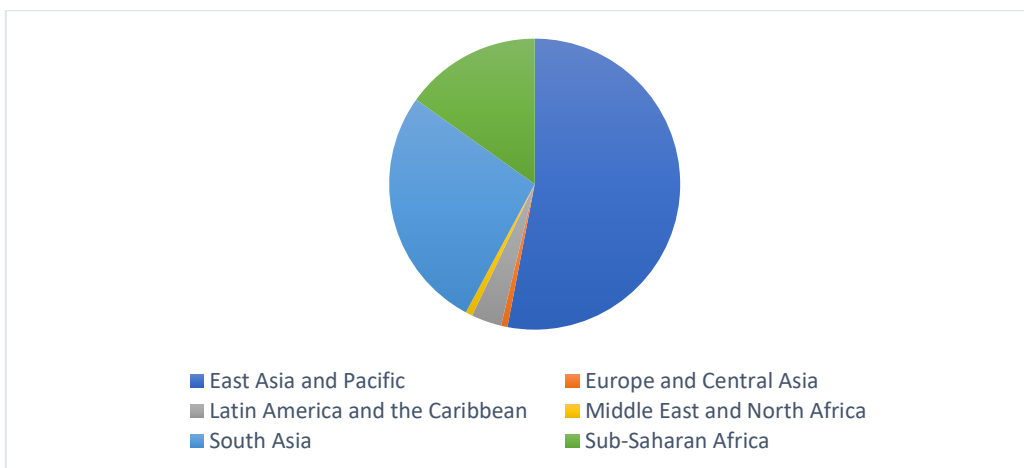


Figura 3 THE GLOBAL POOR, BY REGION, 1990 Source: World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

La figura 3 mostra come due decenni fa infatti, la metà delle persone povere vivevano nell'est asiatico e nella zona del pacifico, nel 2005 la regione Sub Sahariana superò (per numero di individui che vivevano con meno di 1,90\$ al giorno) l'est asiatico e nel 2011, superando il Sud dell'asia, si aggiudicò il primo posto in questa triste classifica.

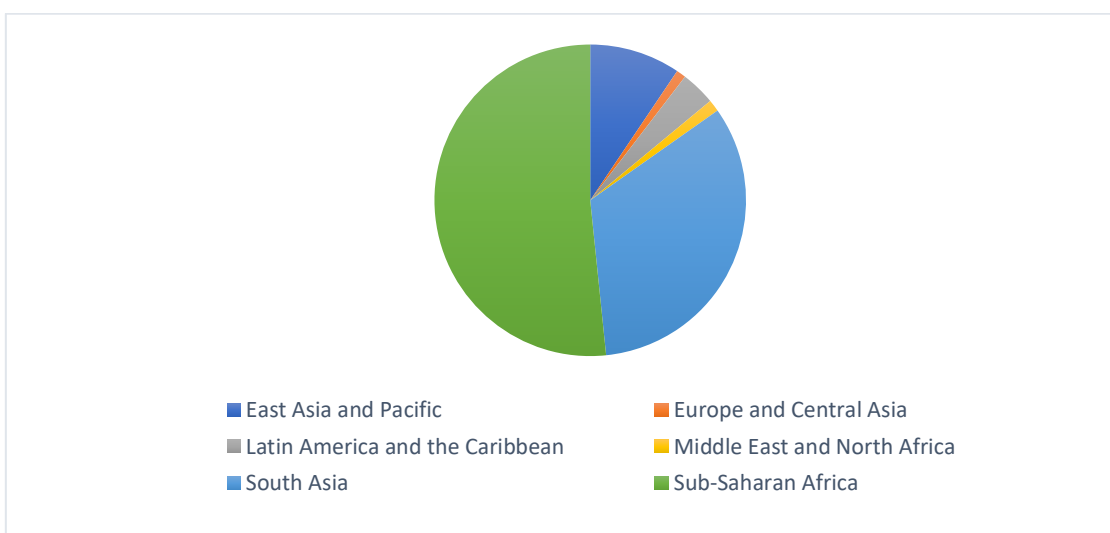


Figura 4 THE GLOBAL POOR, BY REGION, 2013 Source: World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

La figura 4 invece mostra la nuova geografia che si è andata a formare in seguito ai cambiamenti descritti: nel 2013 le altre regioni, Asia del Sud, Asia Orientale, Latino America

e Caraibi, Est Europa e l'Asia centrale avevano rispettivamente il 33,4 %, il 9,3%, il 4,4% e l'1,4 %, mentre la regione Sub Sahariana contava il rimanente 50,7%.

La maggior parte dei cambiamenti della distribuzione della povertà nelle diverse aree geografiche viene spiegata dalla performance ritardata dell'area Sub Sahariana nel ridurre la povertà rispetto a quella del Sud Est asiatico. Il numero di poveri nella zona sub sahariana è aumentato gradualmente dal 1990 e ha raggiunto il suo picco nel 2010. In seguito, il numero delle persone che vivevano in estrema povertà si è di poco ridotto, passando da 399 milioni a 389 milioni nel 2013.

La distribuzione geografica attuale delle aree dove persiste la povertà implica che, nel futuro, la maggior parte degli sforzi, per ridurre quest'ultima, dovranno essere concentrati nell'area sub sahariana, se non fosse così il trend positivo conosciuto negli ultimi due decenni subirebbe un rallentamento. Le altre regioni infatti hanno già conosciuto una forte crescita economica con una conseguente riduzione della povertà. L'Asia Orientale, ad esempio, in 23 anni ha ridotto il suo head count ratio (rapporto tra il numero di individui il cui reddito è al di sotto della linea di povertà ed il numero totale di individui della popolazione) da 56,7 punti percentuali al 3,5 per cento. L'America latina e i Caraibi nonostante un recente rallentamento del declino tra il 2008 e il 2013 hanno ora un head count ratio del 5,4%. L'est Europa e l'Asia Centrale hanno invece mantenuto per i due decenni un lento ma costante declino del rapporto, arrivando nel 2013 al 2%. Anche i dati della regione del sud dell'asia in cui 25 anni fa una persona su due vivevano in condizioni di estrema povertà indicano un sostanziale progresso, soprattutto tra il 2008 e il 2013, quando è stato registrato una riduzione media annuale di 2,9 punti percentuali dell'head count ratio, raggiungendo così nel 2013 il 15,1 per cento. Questo repentino declino è spiegato prevalentemente da una forte riduzione nel numero di individui che vivono in estrema povertà specialmente in India, Cina e Indonesia.

Se comprendere la geografia regionale della distribuzione della povertà estrema è importante, lo è ancor di più cercare di capire in quali dei paesi di queste regioni vi sia la concentrazione più alta di individui poveri. Utilizzando la classificazione in base al reddito della Banca Mondiale dell'anno 2016-2017 (secondo la quale i Paesi a basso reddito sono quelli che hanno un Pil per capita minore di 1,005\$, quelli a medio basso reddito pari a un valore tra 1,006 - 3,955\$, quelli a medio alto 3,956 - 12,235\$ e quelli a alto maggiore di 12,235\$) la maggior parte dei poveri non vive nei paesi classificati come paesi a basso reddito ma bensì in quelli che si trovano all'interno della categoria medio-basso reddito. Circa 439 milioni di persone nei paesi a medio basso reddito vivono sotto la soglia di povertà, circa 181 milioni in

più di quelli presenti nei paesi a basso reddito. In questi paesi vive infatti il 40% della popolazione mondiale, contro solo l'8% che vive nei paesi a più basso reddito. In parte questo fenomeno viene spiegato dal fatto che i 4 paesi più popolati erano una volta classificati come paesi a basso reddito, ma nel corso degli anni sono stati riclassificati nella categoria superiore (medio basso): Cina (riclassificata nel 1999), l'India (nel 2007) e l'Indonesia e la Nigeria (nel 2011). Altro fenomeno particolare è che i paesi con il più alto head count ratio non sono quelli che hanno il maggior numero di poveri. Tutti i paesi che rientrano nella prima categoria si trovano nell'area sub sahariana e solamente tre paesi risultano in entrambe le categorie: La Repubblica Democratica del Congo, il Madagascar e il Mozambico. E nonostante nella zona sub sahariana si trovino più della metà dei poveri di tutto il mondo, quattro dei dieci paesi con il numero più alto di poveri non si trovano in questa regione, questi ultimi sono infatti Bangladesh, Cina, India e Indonesia. La semplice spiegazione di ciò è che nonostante un head count ratio relativamente basso questi paesi sono molto popolati. L'India ad esempio è il paese con più persone che vivono con meno di 1,90\$ al giorno, circa 224 milioni che sono 2,5 volte in più di quelle che vivono in Nigeria che è il secondo paese con il maggior numero di poveri.

Non è solamente il totale degli individui che vivono in estrema povertà, o la regione in cui vivono a essere importante, ma come riconosciuto dalla stessa Banca Mondiale (World Bank, 2016), lo è anche la composizione della popolazione che si trova in una condizione tale. La conoscenza di queste caratteristiche qualitative è data dallo strumento, usato dalla Banca Mondiale, dei sondaggi somministrati agli individui che vivono da un minimo di 1,90\$ al giorno a un massimo di 3,10\$ di 89 paesi in via di sviluppo. I sondaggi hanno rilevato che l'80% dei poveri vive in zone rurali, il 44 % ha 14 anni o meno, il 64% lavora nell'agricoltura e il 39% non ha avuto un'educazione scolastica. I dati raccolti confermano quanto descritto prima, ovvero una grande differenza delle caratteristiche rilevate in base alla regione osservata. I tassi di povertà risultano più alti nelle zone rurali (18,2%) che in quelle urbane (5,5%), infatti è quattro volte più probabile che un lavoratore impiegato nel settore agricolo sia povero in termini relativi rispetto a un individuo impiegato in un altro settore economico. L'educazione poi è correlata negativamente alla povertà: se l'otto per cento degli individui (sottoposti al sondaggio) che possiedono solamente un diploma di scuola di primo grado risulta al di sotto della soglia di povertà di 1,90\$ al giorno, questa percentuale si riduce all'1,5% tra gli individui laureati. Per quanto riguarda l'età, nonostante le stime siano limitate, senza alcun dubbio sono i bambini, i soggetti che vivono in maggior numero con meno di 1,90\$ al giorno. I ragazzi come meno di 18 anni sono infatti metà della popolazione globale

che vive in una condizione di povertà estrema, e nell'area Sub Sahariana vivono il 52% di questi bambini. Un altro 30% si concentra in India.

Con riferimento ai tre paesi di cui si andranno a analizzare i programmi anti povertà messi in atto, importante è sottolineare come Messico, Etiopia e India appartengano a tre categorie diverse della classificazione per reddito della Banca Mondiale. Il Messico è ad oggi un paese a medio alto reddito, l'India a medio basso e l'Etiopia a basso reddito.

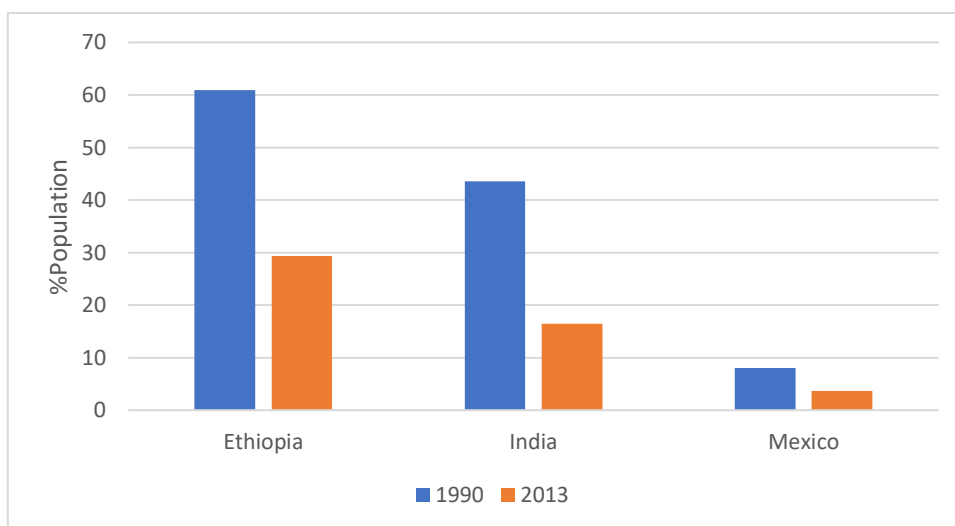


Figura 5 PERCENTAGE OF POPULATION LIVING IN HOUSEHOLDS WITH CONSUMPTION OR INCOME PER PERSON BELOW THE POVERTY LINE, (1990 AND 2013). World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

Come è facilmente visibile dalla Figura 4 in tutti e tre i paesi, tra il 1990 e il 2013, si è conosciuto un decremento nel numero delle persone che vivevano al di sotto della soglia di povertà. In Messico si è passati da 7,98 punti percentuali a 3,66; l'India è invece passata dal 43,54% al 16,46%, contribuendo così a risollevarne le sorti del Sud Est Asiatico, mentre l'Etiopia ha conosciuto una riduzione dal 60,92% al 29,32%. La riduzione maggiore tra i tre paesi l'ha conosciuta l'Etiopia, riducendo il rapporto tra la popolazione povera e quella totale del 48%. Il miglioramento è iniziato dall'inizio del nuovo millennio, quando l'economia dell'Etiopia ha conosciuto un forte crescita economica e importanti miglioramenti strutturali. La crescita delle infrastrutture, l'aumento della produzione e del commercio di prodotti agricoli, un più efficiente mercato del cibo e un efficace programma anti povertà sono tutti determinanti che hanno portato alla riduzione della povertà nel paese. In India il miglioramento è stato del 37%, ed è iniziato negli anni 90, quando il governo ha iniziato a promuovere misure di liberalizzazione economica, mentre in Messico del 45%, dove il declino della povertà è iniziato a metà degli anni 90, dopo che nel 1996, a seguito della crisi economica del 1995, la povertà estrema aveva raggiunto il suo picco più alto.

1.2 Guardando al futuro

Nonostante la maggior parte delle regioni continuano a ridurre la povertà, rimangono ancora molti progressi da fare. Raggiungere l'obiettivo posto dalla Banca Mondiale di ridurre al 3% la povertà estrema entro il 2030 risulta ad oggi molto ambizioso, in particolare per la regione Sub-Sahariana che ancora oggi ha un'economia basata sulle risorse naturali e è continuamente scossa da conflitti interni. Le ultime stime sulla povertà mostrano che sarà necessario mettere a punto politiche che vadano oltre la pura e semplice crescita economica, perché questa non è sufficiente da sola per raggiungere l'obiettivo, e soprattutto non renderebbe il tasso raggiunto sostenibile nel tempo. Ecco che la sfida dei prossimi anni è assicurare una sostenibilità economica, ambientale e sociale, in modo da assicurare che la velocità della diminuzione del tasso di povertà a un certo momento non diminuisca o nel peggiore dei casi diventi negativa. È qui che entrano in campo i programmi anti povertà messi in atto dai governi.

2. Anti poverty Programs

Gli anti poverty programs, indirizzati specificatamente a ridurre la povertà, hanno avuto fino agli inizi del 2000 un ruolo marginale nei paesi in via di sviluppo, mentre sono diventati molto importanti nella maggior parte dei paesi sviluppati. Nonostante i numerosi insuccessi di programmi messi a punto nei paesi più poveri, il nuovo millennio ha visto questi ultimi adottare un ampio spettro di interventi che possono legittimamente rivendicare un certo successo.

2.1 Anti poverty programs: il risultato di un'evoluzione

Nel 2018 la povertà è ritenuta una delle peggiori piaghe sociali che affligge la popolazione mondiale, un vincolo che limita la libertà degli individui e non permette loro di realizzare un livello di vita adeguato nella società. Come è stato presentato nel capitolo precedente molti progressi sono stati fatti nella lotta contro la povertà che oggi è uno dei principali obiettivi di tutti i governi dei Paesi e delle più importanti organizzazioni internazionali. Per quanto l'idea che la povertà sia un male per la società e per l'economia, e che i governi, o chi per loro, debbano e possano agire per sradicarla permanentemente possa oggi sembrare quasi un'ovvietà, in realtà è frutto di uno sviluppo del pensiero economico durato duecento anni.

Alla fine del diciottesimo secolo, la scuola economica predominante era il mercantilismo che si basava sull'idea che il nazionalismo economico avrebbe reso lo stato ricco e potente. Il termine mercantilismo venne coniato da Adam Smith per indicare una politica economica che vedeva la restrizione delle importazioni e l'incoraggiamento delle esportazioni come modo per arricchire il paese; era proprio questo infatti lo strumento utilizzato dagli Stati dell'Europa Occidentale dal sedicesimo secolo fino appunto al diciottesimo (LaHaye, 2018). La povertà secondo questa scuola di pensiero era ritenuta fondamentale in quanto, incentivando i lavoratori e mantenendo i loro salari bassi creava un'economia forte e competitiva a livello globale. L'obiettivo della politica economica secondo i mercantilisti doveva essere per prima cosa l'aumento della bilancia commerciale che avrebbe garantito la prosperità futura e il potere del paese; considerando che la bilancia commerciale a livello globale è zero, in quanto le importazioni e le esportazioni si devono eguagliare e che ad ogni guadagno della bilancia commerciale di un paese corrisponde una perdita di quella di un altro paese (come minimo), questa teoria economica non promuoveva di certo la riduzione della povertà a livello globale (Ravaillon, 2016): uno sviluppo nei paesi più poveri avrebbe infatti significato un miglioramento delle loro bilance commerciali, con un peggioramento potenziale di quelle dei paesi meno poveri. I mercantilisti inoltre ammettevano la presenza dello stato nell'economia nella sola misura di promuovere il potere del paese a livello globale, un impegno nel ridurre la povertà non era assolutamente richiesto in quanto lo strumento principale per creare un surplus di esportazioni e in questo modo migliorare la propria bilancia commerciale era quello di riuscire a avere fattori produttivi a basso costo. Questo si traduceva perciò in un basso costo delle materie prime e anche del lavoro. La povertà perciò era vista come una condizione essenziale per lo sviluppo economico di un paese. Secondo il mercantilismo i poveri erano unicamente uno strumento per raggiungere un fine, era convinzione del tempo infatti che la fame incoraggiasse il lavoro. Alla base di questo pensiero sta il modo in cui gli studiosi del tempo si aspettavano che il comportamento dei lavoratori reagisse a un cambio dei loro salari. Secondo la teoria mercantilista infatti la curva dell'offerta di lavoro non qualificato era inclinata negativamente che in termini economici sta a significare che a un aumento del reddito l'offerta di lavoro si riduce. Alla fine del 1700 insieme alle rivoluzioni che scossero il mondo occidentale anche il pensiero economico venne rivoluzionato e con esso anche la visione della povertà. Fu infatti alla fine degli anni settanta del 1700 che Adam Smith criticò ampiamente la visione mercantilista: nel suo libro *"The Wealth of Nations"* pubblicato nel 1776 sosteneva un concetto di welfare basato sulla proprietà da parte della popolazione di beni, includendo all'interno di questa categoria sia quelli di lusso che quelli di consumo

primario e il tempo libero. In questo modo Smith aprì la strada alla visione della lotta contro la povertà come modo per sviluppare economicamente un paese. L'economista abbandonò molte delle ortodossie sostenute dai suoi predecessori tra cui la curva di offerta di lavoro inclinata negativamente e si espresse a favore di politiche anti povertà come sussidi pubblici per aiutare a pagare l'educazione dei figli delle famiglie più in difficoltà.

Il passo successivo venne fatto con lo sviluppo di una delle più importanti teorie economiche che si sviluppò all'inizio del 1800: l'utilitarismo (Ravaillon, 2016). Secondo la teoria sviluppata da Jeremy Bentham le scelte sociali dovevano essere prese in base alle conseguenze per le utilità individuali e in modo da massimizzare la somma delle utilità di tutti gli individui della società. Ciò buttò le fondamenta per pensare a come i redditi debbano essere distribuiti (e redistribuiti) all'interno di una società, e quindi all'equità. In ogni caso l'equità non era un fine ma solamente un mezzo per aumentare l'utilità totale: le perdite marginali sopportate dai ricchi a causa di un qualsiasi tipo di trasferimento di ricchezza verso i più poveri sarebbe stato minore del guadagno avuto da questi ultimi (Ravaillon, 2013). Questo ovviamente perché la teoria dell'utilità assume un'utilità marginale decrescente del reddito (insieme alle altre due assunzioni: il benessere sociale è la somma delle utilità degli individui e che a ogni livello di reddito corrisponde la stessa utilità per tutti gli individui).

Un altro passo importante si ebbe in seguito alla Grande Depressione del 1929 che causò un significativo cambio del pensiero economico e del ruolo del governo nella stabilizzazione macroeconomica. La povertà creata dalla disoccupazione durante la crisi del '29 fu una delle cause di quella che oggi viene chiamata la rivoluzione keynesiana. Keynes non si occupò direttamente della povertà e della disuguaglianza ma la sua teoria economica fu importante per la comprensione della causa dei tassi alti di povertà e di disoccupazione che vennero attribuiti alla mancanza di una domanda aggregata effettiva nell'economia. Nel suo più importante lavoro "*The General Theory of Employment, Interest and Money*" Keynes sosteneva che le famiglie povere tendono a avere una propensione marginale al consumo maggiore dei ricchi e che la propensione marginale diminuisce man mano che il reddito aumenta. Per questo motivo una redistribuzione della ricchezza a favore dei poveri aumenta la domanda aggregata e di conseguenza riduce anche la disoccupazione. Nonostante il grande passo fatto grazie alla teoria keynesiana per i progressi concreti contro la povertà si dovette aspettare dopo la seconda Guerra Mondiale. Dal 1960 infatti vi fu un'ondata di critiche su alcuni dei paradigmi quasi sacri dell'economia (Ravaillon, 2016). La teoria dell'utilità venne criticata per la sua indifferenza verso il benessere del singolo che giustificava potenzialmente politiche che potevano comportare perdite per i più poveri se il guadagno dei più ricchi fosse

stato più grande. Venne poi riaffermato il bisogno di poter in qualche modo operare paragoni interpersonali, fortemente evitati dagli economisti a partire dalla formulazione della teoria di Pareto, in quanto ritenuti poco scientifici. I paragoni interpersonali invece ora si riscoprivano fondamentali per l'implementazione di politiche anti povertà. Di Pareto venne criticato anche il principio che sosteneva che il benessere è sempre maggiore quando l'utilità di un individuo aumenta e quella di nessun altro diminuisce, che venne ritenuto sia non sufficiente sia non moralmente giusto per la formazione di politiche anti povertà. Dal 1960 vi fu poi un rinnovato interesse per il capitale umano e su come le scelte di investimento su quest'ultimo (come l'educazione) influenzassero i guadagni futuri e dovessero così essere considerati al di là dei costi iniziali. Anche l'efficienza del mercato venne messa in dubbio e le imperfezioni del mercato del lavoro e del credito divennero importanti per capire le dinamiche sottostanti la povertà. Nel 1960 si sviluppò l'idea che vi fossero due mercati del lavoro, il primo che assicurava alti salari e alti benefici, il secondo che invece era caratterizzato da bassi salari e benefici minimi. Questa dualità è data dall'esistenza di alti costi di monitoraggio in alcune attività. I lavori con alti salari si hanno in aziende che massimizzano il profitto e scelgono di pagare un premio ai lavoratori per allineare i loro interessi a quelli dell'azienda. I salari bassi sono invece caratteristici di attività che richiedono minori costi di controllo e sono quelli dove viene occupata la popolazione più povera. Per quanto riguarda il mercato del credito invece il fallimento è dato dall'informazione asimmetrica ex ante che vi è tra il creditore; che ha meno informazioni, e il debitore, che conduce a una contrazione del credito. Ciò ha contribuito a spiegare la persistenza della povertà attraverso le generazioni, se infatti in un mercato perfetto del credito anche le famiglie più povere possono indebitarsi al fine di mandare i figli a scuola e poi ripagare il debito attraverso i guadagni dei figli, un mercato imperfetto non permette alle famiglie in difficoltà di investire nell'educazione dei figli che così rimarranno verosimilmente nella medesima situazione dei genitori. Il periodo illuminato degli anni appena descritti ha portato negli anni successivi a un interesse sempre più crescente verso la lotta contro la povertà in particolare nei Paesi in via di sviluppo, dove i governi stessi iniziarono a implementare interventi diretti con l'obiettivo dichiarato di ridurre la povertà nella nazione: gli anti poverty programs.

2.2 Anti poverty programs: la teoria

I programmi anti povertà si riferiscono a tutti quegli interventi di un governo diretti o ad alterare la distribuzione dei redditi in favore degli individui più poveri o a modificare i mercati in modo che questi funzionino meglio per questi ultimi (Ravallion, 2017). Ciò che accomuna tutti i diversi programmi è il fatto che essi prevedano un qualche tipo di

trasferimento diretto di reddito alle famiglie povere. Questi interventi possono avere due distinti obiettivi: protezione e promozione. L'obiettivo di proteggere è caratteristico di quei programmi che si occupano di distribuire agli individui poveri un palliativo di breve termine per assicurare la stabilità sociale e garantire che il livello del reddito non scenda al di sotto di una soglia, considerata critica. Il programma in questione non si preoccuperà però di far uscire gli individui dalla situazione di povertà in cui si trovavano in precedenza. Al contrario se la politica ha il fine di promuovere l'impegno principale sarà proprio quello di permettere agli individui di ottenere un più alto livello di benessere in modo da essere in grado di non dover più vivere in una condizione di povertà (Ravaillon, 2016).

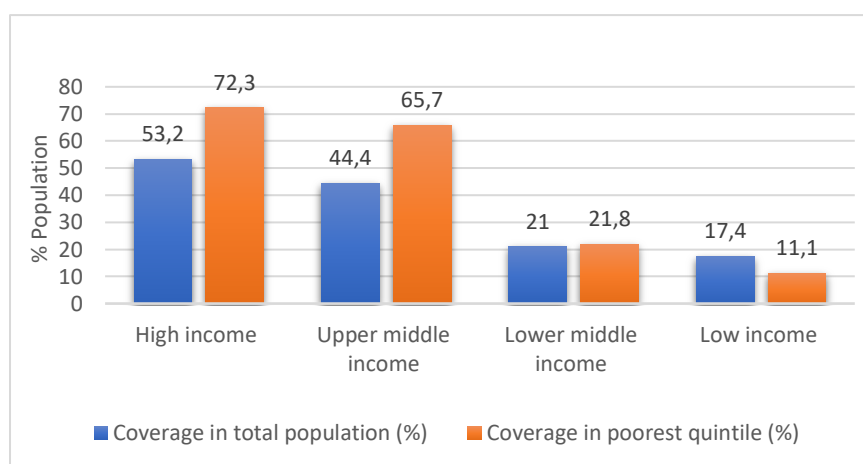


Figura 6: COVERAGE SAFETY NETS, BY INCOME (2016). Source: ASPIRE The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity

Guardando la Figura 6, i cui dati provengono dal database ASPIRE della Banca Mondiale che raccoglie indicatori comparabili per monitorare lo stato e i progressi fatti dai programmi di protezione e assistenza sociale nei Paesi di tutto il mondo, si comprende

facilmente una triste caratteristica che contraddistingue gli anti poverty

programs. I governi dei paesi più poveri sono anche i governi che più difficilmente riescono a implementare efficacemente programmi che aiutino concretamente i più poveri (Ravallion, 2017). Basti osservare che mentre per i paesi con un reddito alto, medio alto e anche medio basso (seppur con una minor differenza) la copertura per i più poveri risulta maggiore di quella per la popolazione intera, nei paesi a basso reddito questo ordine si inverte, indicando chiaramente che l'efficacia dei programmi anti povertà aumenta con l'aumentare della ricchezza di un paese. Questo fenomeno avviene perché man mano che le economie dei paesi si sviluppano la base tassabile per le politiche redistributive si espande. Più un paese diventa ricco poi, più aumenta la facilità con cui la popolazione povera è raggiungibile anche grazie alle capacità amministrative del paese. Il fenomeno appena descritto risulta ancora più chiaro se si guarda la Fig. 7: qui si prendono in considerazione solamente le regioni dove si trovano i paesi in via di sviluppo; di queste regioni sono quelle dell' Asia del Sud e dell' Africa sub Saharia hanno una copertura dei programmi di assistenza sociale minore. Questo perché la transizione, anche solo parziale, da un'economia informale a una formale che hanno

conosciuto paesi di altre regioni ha fatto una grande differenza sia dal punto di vista del finanziamento che nella scelta dei programmi da implementare.

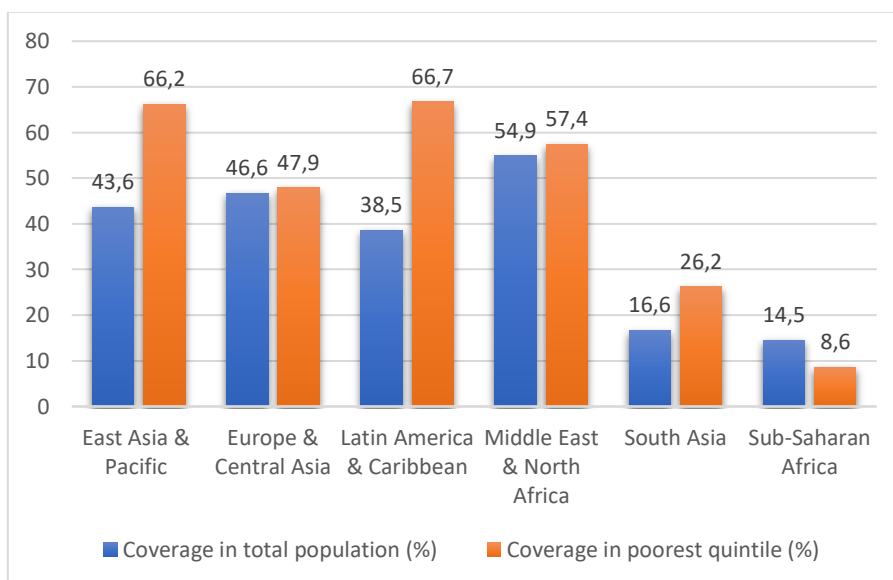


Figura 7 COVERAGE SAFETY NETS, BY REGION (2016). Source: ASPIRE The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity

Come è stato mostrato nei paragrafi precedenti lo stadio di sviluppo in cui un paese si trova influenza le tipologie e l'implementazione dei programmi anti povertà. Nei paesi in via di sviluppo si fa ampio uso di programmi che implicano un'autoselezione da parte degli individui o di individuazione mediante un indicatore, questo proprio perché il settore informale è ampiamente sviluppato. Nei paesi sviluppati invece il meccanismo principale di implementazione dei programmi a favore dei più poveri è il sistema di tassazione del reddito e i pagamenti di trasferimenti (Ravaillon, 2016). Questa differenza è dovuta al vincolo di informazione che i paesi meno sviluppati affrontano a causa di un settore formale poco sviluppato che rende difficile identificare gli attuali o potenziali beneficiari di un programma anti povertà.

Vi sono poi molte altre criticità che caratterizzano questi programmi e che rendono complicata la loro definizione e implementazione, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. I problemi di incentivazione legati all'intervento diretto di trasferimento (di denaro o beni) sono un esempio: la teoria economica suggerisce che un programma di trasferimenti alle famiglie più povere, in un mondo di informazione completa (ovvero dove il trasferimento è dell'esatta somma necessaria a colmare la differenza tra il reddito della famiglia e il reddito minimo stabilito) dovrebbe imporre all'individuo beneficiario un tasso marginale di tassazione pari al 100%, ciò significa che qualora l'individuo beneficiario del programma dovesse ricevere un'offerta di lavoro e quindi una nuova fonte di reddito, non sufficiente

comunque a farlo uscire dalla condizione di povertà in cui si trova, il trasferimento da parte del governo si ridurrebbe di un ammontare pari all'aumento di reddito dovuto al nuovo lavoro. Il tasso marginale di tassazione applicato al reddito legato al lavoro risulta così pari al 100%, spingendo l'individuo a non accettare l'offerta di lavoro, in quanto non vi sarebbe un beneficio economico nell'accettarlo e il tempo libero disponibile si ridurrebbe. Tutto ciò ovviamente è ben lontano dall'obiettivo dei programmi anti povertà e a partire dagli anni 2000 la riduzione del tasso marginale di tassazione è stata presa in considerazione al momento di pianificazione dei programmi, al fine di incoraggiare gli individui a cercare e accettare opportunità di lavoro senza dover sopportare una perdita di benessere troppo grande. Nei paesi in via di sviluppo comunque questo effetto di disincentivazione è relativamente piccolo, infatti individui poveri non smettono di lavorare a fronte di un trasferimento che copre diciamo il 20% dei consumi totali. Un altro problema di cui i policy makers devono tener conto nella pianificazione di un programma anti povertà è il trade off tra l'efficienza e l'equità di quest'ultimo, un problema in realtà che riguarda più in generale le politiche redistributive che vengono sviluppate in un contesto di informazione imperfetta e di effetti di incentivazione. Il problema, formalizzato da Mirrless (1971) nasce dal fatto che i governi osservino il reddito ma non siano a conoscenza né dello sforzo, né delle capacità utilizzate per produrre il reddito osservato (nonostante gli individui ne siano a conoscenza). Presupponendo poi che gli individui siano interessati positivamente al reddito al netto delle tasse e negativamente allo sforzo lavorativo, il compito del policy maker è quello di implementare un piano di tassazione che massimizzi il benessere sociale. Tasse elevate imposte ai ricchi permetteranno una maggiore redistribuzione del reddito verso i poveri, ma vi sono limiti dati dal fatto che tasse molto alte finirebbero per scoraggiare i più ricchi a lavorare (riducono lo sforzo lavorativo) e di conseguenza si ridurrebbero le risorse disponibili per l'implementazione di un programma a favore dei poveri (Ravaillon, 2016).

Gli anti poverty programs si possono raggruppare in due grandi categorie: da una parte ci sono i programmi che usano dei trasferimenti di denaro o di beni verso le famiglie che vengono ritenute povere secondo alcuni criteri stabili (Targeted Transfers); dall'altra invece ci sono i programmi che si concentrano sui fallimenti dei mercati e delle istituzioni. I primi trovano la loro ragione sia nell'eticità insita della redistribuzione, sia nello sforzo di rendere il mercato più efficiente ed equo. I secondi invece si concentrano sui mercati principali e fondamentali per lo sviluppo economico quali quello del lavoro, del credito e fondiario

I targeted transfers raggruppano a loro volta diversi programmi con sfumature e obiettivi diversi, oltre a quello comune di combattere la povertà. Rientrano in questa categoria gli state-

contingent transfers finanziati tramite la tassazione che non sono propriamente dei targeted transfers in quanto non necessitano di una qualche forma di individuazione della parte popolazione con un reddito basso, che riceverà i trasferimenti. Ciò che viene individuato è invece un preciso evento, associato a una possibile forma di deprivazione, sia essa temporanea o permanente. Gli individui che vivono questi possibili eventi sono tipicamente quelli che vivono già in una condizione di povertà. Ecco che implicitamente vi è una forma di auto individuazione. Questo tipo di trasferimenti, che avviene sia in denaro che in beni, sono ampiamente utilizzati nei paesi più ricchi e nella regione est europea. Nelle altre regioni più povere questo tipo di programmi non è molto comune. La ragione è che una politica disegnata in questo modo, si rivelerebbe infatti troppo costosa, in quanto manca la selezione attenta degli individui che aiuta indubbiamente ad abbassare i costi.

Un diverso tipo di Targeted Trasfers sono i trasferimenti incondizionati. Qui la criticità sta nel decidere quale o quali beni subsidiare per riuscire a favorire maggiormente gli individui più poveri, i sussidi al consumo di beni normali non sarebbero ad esempio molto efficienti dal punto di vista di individuazione della parte di popolazione più bisognosa in quanto il loro impatto sarebbe automaticamente spostato a favore degli individui non poveri che beneficerebbero di una maggior domanda dei beni subsidiati. La soluzione comune, adottata da molti paesi, è quella di subsidiare beni sì normali ma essenziali. Nonostante ciò, poiché il sussidio di un bene crea un'opportunità di profitto (la differenza tra il prezzo subsidiato e il prezzo di mercato), vi sono comunque molti rischi che individui non poveri approfittino dell'opportunità. Questo tipo di problema sorge sia nel caso il sussidio avvenga trasferendo il denaro da spendere nel bene, o venga direttamente allocato il bene. Queste due possibilità hanno a loro volta i loro risvolti. Prendendo in considerazione l'allocazione diretta del bene, vi è chi sostiene che assicuri una miglior distribuzione all'interno della famiglia, favorendo in questo modo anche le categorie più deboli quali donne e bambini. Questo tipo di programma è però paternalista ovvero scavalca le preferenze e la conoscenza degli individui poveri, nella convinzione che non stiano operando nel migliore dei modi possibili date le proprie preferenze, e risulta molto più costoso rispetto a un trasferimento di denaro poiché anche se i mercati non fossero competitivi molto probabilmente sarebbero in grado di distribuire il bene in modo meno oneroso rispetto al governo. Bisogna però sottolineare come l'allocazione diretta del bene sia automaticamente indicizzata per l'inflazione, cosa che in alcuni mercati, considerando il rischio di un'elevata inflazione, risulta una forma di protezione maggiore degli individui che vivono in condizioni di povertà. Nella scelta tra i due metodi di sussidio è inoltre importante tener conto degli effetti che quest'ultimo avrà sui prezzi di mercato

beneficiando più una parte della popolazione rispetto a un'altra, se infatti il trasferimento avviene in denaro, il prezzo di mercato del bene sussidiato aumenterà per effetto dell'aumento della domanda, colpendo così i consumatori poveri; se invece il bene viene direttamente allocato dal governo alle famiglie, il prezzo di mercato del bene diminuirebbe, aggravando la situazione di eventuali produttori poveri.

Nonostante i trasferimenti incondizionati siano spesso associati all'obiettivo della protezione, essi possono avere un importante risvolto dal punto di vista della promozione; per raggiungere questo obiettivo però il trasferimento deve avvenire in denaro: se infatti il mercato del credito, molto spesso nei paesi in via di sviluppo fallisce, costringendo gli individui più poveri a far fronte a un vincolo di credito che nella maggior parte dei casi li obbligherà a rimanere nella condizione di miseria in cui si trovano, un trasferimento di denaro può avere effetti positivi rendendo possibili investimenti sia fisici che in capitale umano, che sarebbero altrimenti proibitivi. Il trasferimento può così compensare un fallimento del mercato sia dal punto di vista dell'equità che dell'efficienza. Un simile effetto lo si può ottenere anche nel mercato del rischio. In un mercato assicurativo incompleto infatti molto spesso il rischio non assicurato porta gli individui a prendere delle decisioni di tipo economico produttive che molto spesso impediscono una possibile uscita futura dalla condizione di povertà in cui si vive.

Dei targeted transfers diversi sono gli incentivi per investire nel capitale umano. Questo tipo di interventi trova la propria ragion d'essere nel fatto che i bambini nati in una famiglia povera tendono a frequentare meno la scuola e a ricevere meno assistenza sanitaria, consentendo alla povertà di perpetrarsi tra le generazioni. I Conditional Cash Transfers (CCT) sono incentivi dati alla famiglia, fintantochè i genitori dimostrino che i figli frequentano la scuola e, in alcune versioni, che ricevono un'adeguata assistenza sanitaria. In questo tipo di intervento è chiaramente visibile come protezione e promozione possano coesistere: la protezione avviene infatti con il trasferimento di denaro alla famiglia in difficoltà, la promozione si realizza nell'incentivo di mandare i figli a scuola, dando così un'opportunità a questi ultimi di crearsi una via per scappare dalla povertà. Ad oggi più di trenta paesi in via di sviluppo hanno un loro CCT, e la ragione del successo è che il trasferimento di denaro, legato alle condizioni appena spiegate, rende il soddisfacimento delle condizioni meno costoso di quello che sarebbe in assenza di un incentivo monetario. Il programma ha infatti degli effetti di incentivazione sulle scelte dei genitori. Nella teoria ciò è esplicabile con un semplice modello (Ravallion & Quentin, 2000): i genitori hanno la libertà di determinare l'allocazione di tempo dei propri figli tra la scuola, il lavoro e il tempo libero.

La scelta avviene secondo le preferenze che i genitori hanno sul consumo presente, la scuola e il tempo libero dei bambini e che possono essere rappresentate come funzioni d'utilità (curve d'indifferenza convesse). La scelta dei genitori, che si comportano come agenti economici razionali ricadrà su ciò che massimizza l'utilità, tenendo conto del vincolo di bilancio (in questo caso le fonti di reddito sono: il trasferimento, il salario del bambino e altre fonti) e di tempo (disponibile del bambino). Date le seguenti assunzioni il prezzo di mandare il proprio figlio a scuola è la differenza tra il salario derivante dal lavoro minorile e il beneficio derivante dal CCT; la scelta dei genitori pertanto sarà quella che eguaglia il saggio marginale di sostituzione tra il consumo e la scuola con il prezzo di mandare il figlio a scuola e che eguaglia anche il saggio marginale di sostituzione fra consumo e tempo libero con il prezzo di quest'ultimo che è il salario dato dal lavoro del bambino. Un aumento dell'incentivo dato da governo avrà in questo contesto tre effetti: il primo è un effetto di sostituzione dal lavoro alla scuola che è diventata grazie all'aumento meno costosa, il secondo è l'effetto reddito che si ha sulla domanda di scuola e tempo libero che ridurrà anch'esso il lavoro del bambino e infine un terzo effetto è quello sul prezzo del tempo libero rispetto alla scuola. Questo effetto ridurrà il lavoro minorile se si assume che scuola e tempo libero siano due beni complementari, se invece si assume che siano sostituiti l'effetto finale è ambiguo. È interessante notare che in questo caso gli effetti di incentivazione sull'offerta di lavoro sono ben accetti, in quanto l'offerta che si riduce è proprio quella dei bambini.

Altri interventi che favoriscono lo sviluppo degli individui più giovani sono i programmi di sviluppo della prima infanzia. Questi programmi trovano la loro spiegazione nel fatto che la povertà sperimentata nei primi anni di vita può avere conseguenze durature sulla salute e sulle capacità cognitive che avranno a influenzare negativamente sul reddito potenziale della persona adulta. I programmi che vogliono agire in questo senso sono disegnati spesso come un CCT ma le condizioni da soddisfare per poter ricevere il trasferimento possono includere la frequenza agli asili, le visite alle cliniche per avere lezioni su come meglio parlare ai neonati, accudirli e nutrirli al meglio. I pochi programmi presenti nei paesi di sviluppo concentrano gli sforzi principalmente per raggiungere i bambini i tre e i cinque anni, utilizzando incentivi per la frequenza agli asili, più complicata è l'implementazione di programmi a vantaggio dei bambini più piccoli, fra gli zero e i tre anni, difficilmente raggiungibili, soprattutto per i costi elevati che gli interventi comporterebbero.

La seconda categoria di programmi anti povertà nasce a fronte della consapevolezza che i fallimenti dei mercati e delle istituzioni sono in molti casi rilevanti per la permanenza di

condizioni di povertà in molte regioni sottosviluppate. Come i Targeted Transfers anche questi programmi presentano fini diversi, oltre alla riduzione della povertà.

Il primo tipo è legato all'identificazione della disoccupazione o sottoccupazione come una delle cause della povertà. In questo caso quindi il fallimento che si vuole compensare è chiaramente quello del mercato del lavoro (il tasso salariale infatti, non si aggiusta per raggiungere la piena occupazione). La naturale risposta dei governi a questo tipo di situazione sta nel fornire lavori con un basso salario a chi è in difficoltà. Questo tipo di meccanismo non solo permette l'eliminazione della fase di individuazione della popolazione in bisogno ma, grazie al fatto che il salario sia basso, evita anche che individui non poveri ne beneficino, e incentiva chi ne sta beneficiando a accettare eventuali offerte alternative di lavoro. Un importante parte di questo tipo di programmi, chiamati generalmente workfare, sono gli Employment Guarantee Schemes, utilizzati molto nei paesi in via di sviluppo, che hanno come obiettivo quello di garantire un'occupazione a chiunque lo voglia a un predeterminato livello, molte volte basso, di salario. Questo tipo di programmi riflette una volontà di determinare un livello minimo dei salari nei paesi dove il livello non è fissato dalla Legge. I workfare sono spesso utilizzati per proteggere più che per promuovere anche se la creazione di posti può nella teoria può redistribuire la ricchezza o spostare più in alto la funzione di produzione, avendo così effetti positivi di lungo termine.

Gli active market programmes si occupano invece di rendere favorevole il mercato del lavoro, rendendo i lavoratori meno qualificati più competitivi dando loro la possibilità di avere una formazione somministrata direttamente, o per conto, dello stato, o sussidiando i datori di lavoro per la formazione dei dipendenti. Questo in modo che in un futuro questi individui siano in grado di trovare un lavoro con un salario più alto o anche di non essere più disoccupati. Questo tipo di programmi è poco comune nei paesi più poveri, ma assumono importanza man mano che il paese si sviluppa e la popolazione si concentra nelle città.

Il tipo di programma appena descritto non è implementato nei paesi più poveri, dove il settore primario è ancora quello principale. In questi paesi la proprietà di un terreno rappresenta un asset fondamentale per le persone più povere. In questo senso si sono sviluppati programmi che mirano a fornire risorse extra a chi possiede già un terreno (per quanto piccolo) o a rendere il mercato fondiario più favorevole per gli individui che vivono in una condizione di povertà. Nelle economie rurali lo strumento più utilizzato è una redistribuzione dei terreni, che da una parte rende meno povera la popolazione e dall'altra, rendendo possibili guadagni in efficacia del mercato. Come è stato trovato vi è infatti una

relazione inversa, nei paesi in via di sviluppo, tra la dimensione delle fattorie e la produzione annua (Lipton, 2009): le fattorie più piccole producono di più (per ettaro all'anno) rispetto alle grandi industrie. Questo perché gli agricoltori più piccoli sono in grado di utilizzare il lavoro in maniera più efficiente, dal momento che hanno meno costi di agenzia (di monitoraggio) e di ricerca e transazione. Ecco che ridistribuire i grandi fondi in terreni più piccoli può generare un aumento della produttività aggregata con anche effetti di riduzione della povertà. Per quanto potenzialmente fondamentali per l'uscita dalla condizione di povertà di molte regioni questo tipo di politiche redistributive non trova ampia attuazione nei paesi in via di sviluppo a causa prima di tutto del grande potere politico che detengono le grandi imprese fondiarie, e anche a causa della generale ma scorretta convinzione che le industrie agricole siano più efficienti dei piccoli agricoltori.

Un'ultima categoria di programmi anti povertà che si andrà a presentare è quella dei programmi di sviluppo delle aree povere, ovvero di quelle aree all'interno di un paese dove vi è un tasso di povertà alto rispetto ai livelli nazionali. La modalità di implementazione di questi programmi è strettamente legata alla causa della povertà in queste aree. Queste aree infatti molto frequentemente sono caratterizzate da un rapporto capitale- lavoro basso. Il rapporto K/L potrebbe essere aumentato nella teoria o aumentando il capitale o riducendo la forza lavoro ma nelle aree più povere spesso la mobilità sia di capitale che di lavoro è molto ridotta. Le soluzioni quindi per risollevarle le sorti di queste zone possono essere sia l'investimento in termini di capitale nelle aree o il supporto alla migrazione fuori da queste.

2.3 Dalla teoria alla pratica: PROGRESA, MGNREGS e PSNP

PROGRESA, MGNREGS e PSNP sono tre programmi anti povertà che sono stati implementati rispettivamente in Messico, in India e in Etiopia, e ricadono ognuno in una categoria diversa di quelle presentate. PROGRESA è un CCT, NREGS è un workfare e il programma implementato in Etiopia è un esempio di quelli che abbiamo chiamati trasferimenti incondizionati. Sono stati scelti questi programmi per presentare l'implementazione degli interventi in tre regioni distinte, poiché, sebbene i programmi abbiano un obiettivo comune, le misure utilizzate per combattere la povertà sono diverse in quanto diversa è la povertà che gli individui nei tre Paesi affrontano. Grazie alla presentazione di tre programmi diversi sarà perciò comprensibile come lo sviluppo e l'implementazione (e anche la valutazione) di un programma sia fortemente legato al territorio, la struttura sociale ed economica del paese che lo implementa. Tutti e tre i programmi, come sarà mostrato nel capitolo successivo hanno avuto un impatto positivo sulla condizione della popolazione più

povera di questi Paesi, e rappresentano un esempio da seguire per altri paesi in via di sviluppo.

PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), rinominato a metà del 2012 Oportunidades e nel 2014 Prospera (Programa de Inclusión Social), venne implementato in Messico nell'Agosto del 1997, due anni dopo una delle crisi economiche e politiche più difficili che il Messico aveva conosciuto negli ultimi cinquant'anni (Niño-Zarazúa, 2011). Nel gennaio del 1994 infatti vi furono una serie di eventi politici, tra cui l'assassinio del candidato presidenziale e l'ascesa dell'armata per la liberazione nazionale, che generarono una forte instabilità politica che contribuì a innescare la crisi della moneta messicana, il Peso, nel dicembre dello stesso anno. Nei due anni successivi il Pil nominale si ridusse di circa il 22% e ciò ebbe un impatto devastante sul benessere della popolazione, l'head count ratio aumentò infatti tra il 1994 e il 1996 del 108%.

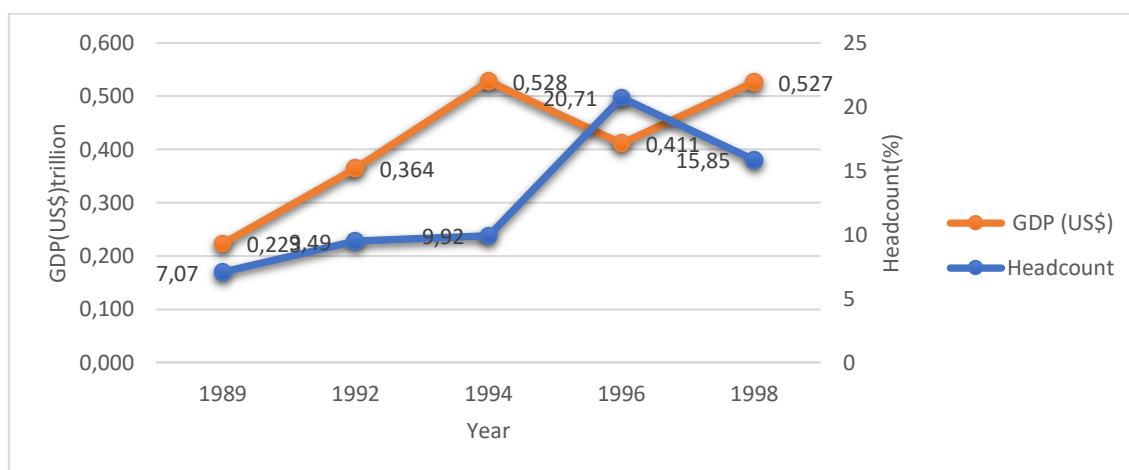


Figura 8: GDP & HEADCOUNT RATIO MEXICO (1989-1998). Source: World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

PROGRESA è uno dei cosiddetti Conditional Cash Transfers e ha principalmente cinque obiettivi (PROSPERA, Programa de Inclusión Social, 2014): migliorare in maniera sostanziale le condizioni di educazione, salute e alimentazione delle famiglie povere, in particolare dei bambini e delle madri, assicurando sufficienti servizi scolastici, sanitari e di aiuto alimentare; integrare queste azioni in modo che la frequenza scolastica non sia influenzata; in negativo, né da problemi di salute o malnutrizione dei bambini, né dal fatto che questi ultimi abbiano un lavoro che interferisce con la frequenza scolastica; assicurare che le famiglie dispongano degli strumenti e delle risorse sufficienti perché i figli completino la scuola primaria di primo grado; rendere consapevoli i padri e tutti i membri della famiglia dei benefici che comporta per i bambini e i giovani un miglioramento dell'educazione, della salute e dell'alimentazione; promuovere la partecipazione; promuovere la partecipazione e il sostegno della comunità alle azioni di PROGRESA, affinché l'istruzione e i servizi sanitari

possano andare a beneficio di tutte le famiglie della regione, i luoghi in cui opera, nonché per unire gli sforzi e le iniziative in azioni simili a quelle complementari al programma. Al fine di raggiungere tutti gli obiettivi posti venne posta molta enfasi alla individuazione corretta di chi avrebbe beneficiato del programma, le circa 4,2 milioni di famiglie (25 milioni di persone) che secondo le stime del governo, negli anni della crisi, vivevano al di sotto della soglia di povertà estrema. Gli importanti vincoli al budget che il governo doveva affrontare dopo la crisi rese necessaria un'implementazione del programma graduale, e gli sforzi all'inizio vennero diretti verso le zone rurali. Le famiglie venivano scelte attraverso un processo composto da due fasi (Rivera, et al., 2000): prima di tutto venivano selezionate le comunità rurali con le infrastrutture meno sviluppate, il livello di educazione più basso e con le opportunità economiche minori. Per essere incluse nel programma le comunità dovevano soddisfare poi altre due condizioni: la popolazione doveva essere tra i 50 e 4,999 individui e dovevano già avere accesso a infrastrutture sanitarie e scolastiche. A seguito dell'identificazione delle comunità avveniva la selezione delle singole famiglie, sulle basi di sondaggi che valutavano la condizione socio economica e permettevano di identificare le famiglie che vivevano in una condizione di estrema povertà, che sarebbero state quindi le beneficiarie del programma anti povertà.

Il programma include diversi tipi di benefici per le famiglie partecipanti: viene assicurato un trasferimento monetario per l'acquisto del cibo a tutte le famiglie, indipendentemente dal numero dei membri e della loro età: il fine di questo primo tipo di aiuto monetario è quello di migliorare la nutrizione della famiglia. Le famiglie selezionate ricevono poi un contributo per ogni bambino che frequenta la scuola tra il terzo anno della scuola primaria e il terzo della scuola secondaria. L'ammontare del contributo è una funzione della classe frequentata e del sesso dei bambini, nel caso della scuola secondaria. Oltre a questo tipo di contributo alle famiglie viene garantito un ulteriore ammontare di soldi per coprire il costo dei materiali scolastici necessari ai figli. Infine tutti i membri della famiglia partecipante hanno accesso a cure gratuite presso le cliniche sanitarie statali. Le cure assicurate sono sia di tipo preventivo che non. Le madri o più in generale chi si occupa della cura dei bambini poi ha l'obbligo di partecipare a lezioni educative sulla salute dei bambini. A queste lezioni vengono spiegati temi come la nutrizione, l'igiene, le malattie infettive, le malattie croniche. Oltre a queste tipologie di benefici, per lo più monetarie il programma garantisce razioni di cibo a tutti i bambini al di sotto dei due anni, a tutte le donne incinte e in fase di allattamento e ai bambini tra i due e i quattro anni con gravi problemi di sottopeso.

Il programma di educazione, salute e alimentazione iniziò nel 1997 offrendo assistenza sociale a circa 300 mila famiglie che vivevano nelle comunità rurali. All'inizio del 2002 la copertura è aumentata a 2,4 milioni di famiglie e a metà dello stesso anno, quando il programma cambio il nome in Oportunidades, le famiglie partecipanti diventarono 4,2 milioni. Nel 2014, con il nuovo programma Prospera (gli strumenti utilizzati rimangono gli stessi pianificati per PROGRESA) le famiglie beneficiarie diventano sette milioni.

Profondamente diverso, per gli strumenti utilizzati, non per il fine ultimo, è l'anti poverty program implementato in India, dal 2006. Il programma venne creato a seguito della rapida crescita economica che il paese aveva conosciuto a partire dal nuovo millennio. Nonostante la crescita conosciuta l'occupazione era cresciuta molto più lentamente e nonostante il settore primario contribuisse solamente al 18% dell'economia indiana, continuava a impiegare il 47% dei lavoratori, che però molto spesso erano impiegati per lavori a basso costo e discontinui, come può essere il raccolto dei prodotti agricoli.

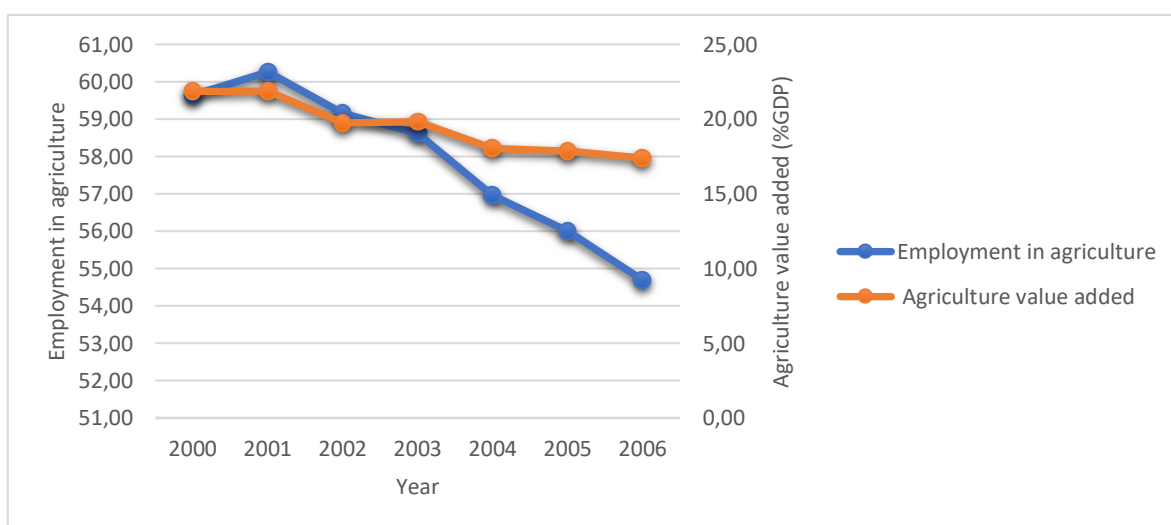


Figura 9: EMPLOYMENT IN AGRICULTURE & AGRICULTURE VALUE ADDED (2000-2006). Source: World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

In risposta di ciò venne pubblicato nel 2005, nella Gazzetta dell'India il National Rural Employment Guarantee Act, atto ufficiale che disponeva l'implementazione, a partire dal 2006 di un piano molto ambizioso per combattere la povertà, agendo sul mercato del lavoro. Lo scopo del programma è il miglioramento della sicurezza dei mezzi di sussistenza delle famiglie nelle zone rurali del Paese, fornendo almeno cento giorni di un'occupazione salariale garantita ogni anno a ogni famiglia i cui membri adulti si offrono volontari per svolgere lavori manuali non specializzati (The National Rural Employment Guarantee Act, 2005). La necessità di assicurare le risorse nelle aree rurali del Paese era stata riconosciuta ben prima del 2005, i primi programmi che assicuravano un salario minimo per lavori non specializzati

infatti risalgono agli anni 60, questo perché era riconosciuto come nelle aree rurali l'economia era più che altro di sussistenza e la popolazione era vulnerabile a qualsiasi tipo di shock, naturale o meno, che potesse rendere incerto anche quel salario minimo che assicurava la sopravvivenza. L'importanza del NREGA, rinominato nel 2009 MGNREGS (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme), sta nel fatto che ha creato una cornice legislativa per i programmi workfare e ha reso il Governo legalmente responsabile di provvedere a fornire un impiego a chi lo chiede, in questo modo così si riconosce il diritto al lavoro, diritto che nelle economie più sviluppate è fondamentale.

L'implementazione del programma si compone di diverse fasi, tutte presenti nell'atto ufficiale: come già detto tutti i membri adulti delle famiglie che vivono nelle zone rurali possono richiedere un impiego se accettano di fare un lavoro manuale non specializzato. Sarà la famiglia a dover fare domanda per la registrazione presso il Gram Panchayat locale (l'istituzione che si occupa delle leggi e del governo in ogni villaggio) in forma o scritta o orale. Dopo un controllo l'istituzione rilascerà gratuitamente una Job Card alla famiglia, che contiene una foto di tutti i membri adulti che vogliono lavorare. Una volta in possesso della Job card i membri adulti possono richiedere per iscritto sempre alla medesima istituzione un impiego, dichiarando quando e per quanto si vorrà lavorare, considerando che la durata minima deve essere di 15 giorni. A questo punto il Gram Panchayat emetterà una ricevuta della richiesta di impiego, che garantisce il diritto di ricevere un impiego entro 15 giorni (dalla data di richiesta). Nel caso l'impiego non venisse fornito, all'individuo deve essere pagata un'indennità di disoccupazione, di cui è responsabile lo Stato. Nel caso invece in cui l'individuo trovi l'impiego il salario non deve essere meno di 60 Rs al giorno, e deve essere pagato settimanalmente. I Gram Sabhas (incontri aperti dei villaggi) sono incaricati di trovare e ideare i progetti dove poi verranno impiegati gli individui, i progetti possono riguardare la conservazione dell'acqua, la creazione di programmi per la protezione contro la siccità, l'irrigazione e lo sviluppo dei terreni e la connessione tra le aree rurali. Vi sono diversi modi in cui un programma anti povertà così ideato può contribuire alla riduzione della povertà (Dutta, et al., 2012). Il più ovvio è la creazione di nuovi impieghi per le famiglie più povere che così possono contare su una fonte di reddito in più. Definendo poi un salario minimo per i lavori saltuari e non specializzati che deve essere pagato, il programma diventa un modo per stabilire un minimo salariale per tutti i lavori di questo tipo, anche se non sono coperti dal programma, andando a aumentare il potere contrattuale della popolazione povera. Inoltre il NREGAs può fornire una valida assicurazione ai molti rischi che la popolazione più povera dell'India affronta quotidianamente. Anche coloro che normalmente non hanno bisogno di

tale lavoro possono trarre vantaggio dalla sua disponibilità. Il programma può contribuire infatti a sostenere investimenti altrimenti rischiosi. E i guadagni per i poveri possono concretizzarsi anche in guadagni di efficienza date le distorsioni esistenti del mercato del lavoro. Il programma poi può potenzialmente ridurre la povertà creando degli asset con un valore per la popolazione povera, sia direttamente che indirettamente, come ad esempio creando le infrastrutture essenziali (come le strade) necessarie allo sviluppo di imprese private locali.

Per quanto riguarda la copertura del programma, anche in questo caso, come successe con l'implementazione di PROGRESA, non riguardò da subito tutto il Paese, ma venne suddivisa in tre stadi: si iniziò nel 2006 con i primi 200 distretti rurali più arretrati, nell'aprile del 2007 vennero aggiunti 130 distretti e i rimanenti 296 vennero raggiunti nel settembre dello stesso anno.

L'ultimo programma che si andrà a presentare è il Productive Safety Net Program introdotto in Etiopia nel 2005. In questo programma l'obiettivo di proteggere è molto più marcato di quello di promuovere rispetto ai programmi del Messico e dell'India. Per capire la ragione di questo è fondamentale sottolineare come l'insicurezza alimentare cronica sia uno degli aspetti caratterizzanti delle zone più povere dell'Africa, tra cui l'Etiopia. La maggioranza infatti delle famiglie povere in Etiopia vive in aree rurali che sono fortemente dipendenti da un'agricoltura legata alle piogge e perciò negli anni dove le piogge sono poche si alza il rischio di grandi carestie in tutto il Paese. Fin dalla carestia del 1983-84 le risposte del governo a questa minaccia sono state una serie di manovre di emergenza create ad hoc che si basavano per lo più su un aiuto alimentare pressochè annuale e altre forme di assistenza come il pagamento per lavori pubblici o trasferimenti diretti di denaro. Queste manovre permettevano sì di evitare la fame di massa tra la popolazione più vulnerabile ma non eliminavano il rischio di future carestie. Come risultato di questo approccio politico il numero di individui bisognosi di assistenza per un'emergenza alimentare rimase negli anni sempre molto elevato come è ben visibile nella Figura 10. Tra il 1999 e il 2005 la variazione percentuale è stata appena del 12%

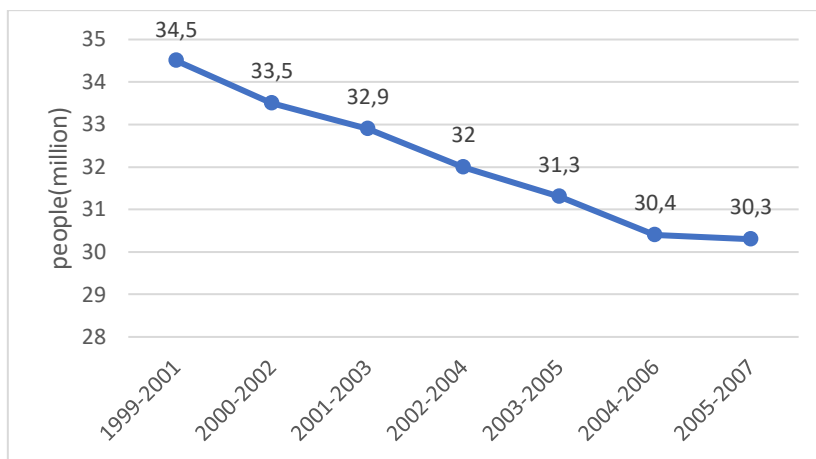


Figura 10: NUMBER OF PEOPLE UNDERNOURISHED (1999-2007) Source: World Bank, Development Research Group. Data are based on primary household survey data obtained from government statistical agencies and World Bank country

Dal 2005 il governo dell’Ethiopia implementò così un nuovo programma come risposta all’incertezza alimentare cronica del Paese. Venne implementato il Productive Safety Net Programme (PSNP); l’obiettivo del programma è quello di fornire trasferimenti alla popolazione che si trova in una condizione di insicurezza alimentare cronica prevenendo anche l’esaurimento delle risorse delle famiglie e creando asset per le comunità. Oltre a questo, il programma si promette di colmare il deficit alimentare che si verifica quando, per queste famiglie, la produzione alimentare e altre fonti il reddito sono insufficienti per soddisfare il fabbisogno alimentare. Il programma opera come un safety net (misura non contributiva disegnata per fornire un supporto regolare e prevedibile agli individui poveri e vulnerabili); il programma è composto dall’80% di lavori pubblici e per il restante 20% di trasferimenti diretti (Gebremariam, et al., 2017). I lavori nei quali i beneficiari del programma vengono impegnati consistono in progetti per la costruzione degli asset per la comunità. Queste attività vengono svolte tra i mesi di gennaio e giugno, in modo da non interferire con le attività agricole che nella maggior parte delle regioni si svolgono nella seconda metà dell’anno. I trasferimenti diretti invece possono essere in denaro o in cibo e sono forniti alle famiglie che non hanno membri che possono lavorare perché troppo anziani o con disabilità. Il processo di selezione dei beneficiari del programma inizia dal governo federale dell’Ethiopia, che identifica i Woredas (assimilabili a dei distretti) che hanno una situazione di incertezza alimentare cronica (che hanno ricevuto aiuti alimentari per tre anni consecutivi). Una volta identificato, il woreda identifica a sua volta i propri Kebeles (la più piccola unità amministrativa rurale, simile ai quartieri) che presentano situazioni di incertezza alimentare. A loro volta i kebeles identificano le famiglie che risulteranno poi beneficiarie del PSNP secondo principalmente tre criteri: se la famiglia ha sofferto di penuria di cibo in maniera continuativa per tre mesi negli ultimi tre anni; se la famiglia è divenuta più vulnerabile e non

ha possibilità di uscire dalla condizione in cui si trova in maniera autonoma negli ultimi 3 o sei mesi; se la famiglia non ha alcun supporto o protezione sociale (Ministry of Agriculture, 2014).

Ad oggi vi sono state 4 fasi del programma, la quarta è iniziata nel 2014 e teminerà nel 2020, secondo le stime più aggiornate della Banca Mondiale, la copertura attuale è di 7997218 persone, l'obiettivo fissato per il 2020 è di raggiungere 8300000 individui, e è volontà del governo di estendere la copertura anche alle aree urbane.

Come è stato mostrato i programmi anti povertà sono molti e in base alle cause della povertà nei diversi paesi cambia il tipo di programma utilizzato. A priori ovviamente il policy makers non sanno se il programma implementato sarà efficace nel combattere la povertà ed è difficoltoso constatarlo anche una volta che il programma è in atto. Gli effetti degli anti poverty programs non sono sempre chiari e oggettivi, e gli strumenti statistici utilizzati spesso non riescono a valutare l'impatto al netto di distorsioni. Ecco che prima di presentare gli effetti dei tre programmi presentati, è bene presentare i metodi statistici utilizzati per la valutazione dei programmi anti povertà.

3. La valutazione degli anti poverty programs

La valutazione dei programmi anti povertà ha diverse importanti funzioni: in primo luogo, fornendo un feedback durante l'implementazione del programma, la valutazione può contribuire a migliorarne l'efficacia, e guidare le decisioni sull'espansione, la modifica o l'eliminazione di un particolare programma o politica. Una valutazione poi permette di rendere responsabile il programma nei confronti degli stake holders e infine rende consente ai governi di prendere decisioni consapevoli sull'allocazione della spesa (Grosh, et al., 2008).

3.1 La teoria e gli strumenti econometrici

La valutazione dei programmi è il campo di studi che si occupa di stimare gli effetti di un programma, di una politica o di qualche altro intervento o trattamento. Gli effetti su cui ci si concentra sono definiti effetti causali e sono gli effetti su un risultato di una data azione o trattamento (Stock & Watson, 2005). La sfida principale di una valutazione di questo tipo è la determinazione di ciò che sarebbe accaduto ai partecipanti del programma se quest'ultimo non fosse esistito, il controfattuale, necessario per conoscere l'impatto reale dell'intervento sugli individui beneficiari. Formalmente per valutare gli effetti di un intervento vengono identificati una variabile osservabile, Y , considerata un buon indicatore del risultato e il

periodo di tempo in cui ci si aspetta di osservare l'impatto del programma su Y . L'impatto è il cambiamento di Y (nel periodo di tempo definito) che può essere causalmente attribuito al programma. I dati includono un'osservazione di Y_i per ogni unità i in un campione di grandezza n . Viene poi definita una variabile dummy T che indica la partecipazione al programma, $T_i = 1$ se l'unità i partecipa al programma, $T_i = 0$ se i non partecipa. Definendo poi Y_i^T il valore di Y_i se i partecipa al programma e Y_i^C se i non partecipa (controfattuale): l'unità i guadagna $G_i = Y_i^T - Y_i^C$, che risulta essere l'effetto causale del programma sull'unità i . Ma è proprio nella definizione del controfattuale che sorge il problema presentato: come è intuibile è fisicamente impossibile misurare gli effetti per qualcuno in due stati della natura nello stesso momento (partecipazione al programma e non partecipazione). Infatti si può osservare Y_i^T quando $T_i = 1$ e Y_i^C per $T_i = 0$ ma G_i non è direttamente osservabile per alcuna unità i dal momento che non si può osservare Y_i^T per $T_i = 0$ e Y_i^C per $T_i = 1$ (Ravaillon, 2007). La valutazione dei programmi è quindi essenzialmente un problema di dati mancanti, in quanto non si può osservare l'effetto che si avrebbe avuto sui beneficiari di un programma se questi ultimi non avessero preso parte ad esso. In mancanza di informazioni sul controfattuale l'alternativa migliore è quella di comparare gli effetti osservati sui partecipanti al programma con quelli di un gruppo di controllo che non ha preso parte all'intervento (Khandker, et al., 2009). Nel ricercare il gruppo di controllo se ne deve scegliere uno molto simile al gruppo trattato in modo che gli effetti osservati sul gruppo di controllo siano simili a quelli che sarebbero stati osservati tra i partecipanti in assenza del programma. Questa ricerca determina poi l'attendibilità e il successo di una valutazione; vi sono due approcci usati dai ricercatori per identificare un gruppo che rappresenti il più possibile il controfattuale dei partecipanti al programma: il primo consiste nel creare un gruppo di controllo utilizzando gli strumenti statistici, il secondo invece modifica la strategia di individuazione del programma stesso in modo da eliminare le differenze *ex ante* che sarebbero esistite tra i due gruppi (partecipanti e non). Si consideri la seguente equazione che presenta il problema che nasce quando si confrontano i risultati Y tra gli individui partecipanti e non partecipanti i al programma:

$$Y_i = \alpha X_i + \beta T_i + \mu_i$$

Nell'equazione T è una dummy, uguale a 1 per gli individui che partecipano al programma e uguale a 0 per chi non partecipa, X raccoglie una serie di altre caratteristiche degli individui e μ è il termine di errore in cui sono presenti le caratteristiche non osservate che influenzano anch'esse Y . Il problema che nasce con la stima di questa equazione è che la decisione di chi parteciperà al programma non è casuale per due principali motivi: la selezione volontaria delle

comunità o individui più bisognose del programma che porta a una auto selezione degli individui. Questa auto selezione può avvenire in base a caratteristiche osservabili, non osservabili o in base a entrambe. Nel caso di fattori non osservabili il termine di errore nell'equazione conterrà variabili che sono correlate anche con la variabile dummy T . Questo porta a una distorsione della stima da selezione campionaria, poiché $cov(T, \mu) \neq 0$ implica la violazione di una assunzione chiave per ottenere stime OLS non distorte: l'indipendenza del regressore dal termine di errore.

I metodi utilizzati per la valutazione dei programmi sono diversi e hanno come obiettivo (oltre a quello di valutare l'impatto degli interventi) la risoluzione della distorsione da selezione campionaria delle stime degli effetti.

Il primo metodo, la randomizzazione (esperimento casualizzato), nella teoria permette la completa eliminazione della distorsione da selezione campionaria (Duflo, et al., 2007). In un esperimento casualizzato l'accesso al programma viene assegnato in maniera casuale, come anche è casuale la scelta del gruppo di controllo che verrà utilizzato come controfattuale. Quando si hanno a disposizione grandi campioni questo metodo riesce a stimare correttamente l'impatto medio del programma. L'assunzione fondamentale che viene fatta nell'utilizzare questo metodo è che in campioni sufficientemente grandi la differenza tra le medie del gruppo di controllo e quelle del gruppo di partecipanti se non avessero partecipato è ragionevolmente piccola e può essere trascurata (Ravaillon, 2016). Dal momento che la partecipazione al programma è stata assegnata in modo casuale gli individui nei due gruppi differiscono solamente nella partecipazione al programma, e se nessuno individuo avesse preso parte al programma i risultati sarebbero stati uguali per tutti. Questo implica perciò che la distorsione da selezione campionaria non è in alcuno modo presente. Questo modello, che teoricamente assicura l'eliminazione di distorsioni, nella realtà deve affrontare alcuni ostacoli non solo di tipo econometrico. Il metodo appena presentato infatti può risultare non etico in quanto casualmente rende accessibile a un gruppo di persone un programma che si suppone li aiuterà a migliorare la loro condizione, e allo stesso tempo lo preclude a un gruppo che per assunzione è composto da persone nella medesima condizione di miseria. Questo rende molto frequentemente la valutazione del programma infattibile politicamente. In un esperimento casualizzato poi la validità esterna non è assicurata: se la valutazione viene operata su un progetto pilota (di piccole dimensioni), la stima degli effetti può non risultare una previsione accurata dell'impatto che avrebbe il programma su larga scala. Nella pratica gli esperimenti sono raramente perfetti (tutte le unità scelte casualmente per partecipare al programma parteciperanno e che nessuno degli individui destinati al gruppo di controllo parteciperà) e

anche la validità interna è difficilmente assicurata (Ravaillon, 2007). Prima di tutto esperimenti fatti su piccoli campioni non assicurano che le differenze stimate siano pari alla media dell'impatto e nel caso il campione sia abbastanza grande da assicurare ciò l'esperimento può essere basato solo su dati osservabili, possono esserci quindi delle distorsioni che non vengono prese in considerazione. Vi sono poi i possibili, e nei programmi anti povertà molto probabili, effetti di spill over del programma sul gruppo di controllo che vanno a confondere le stime dell'impatto. Nonostante i problemi che caratterizzano l'applicazione di questo metodo nella realtà, bisogna sottolineare il fatto che gli esperimenti casualizzati sono nella teoria lo strumento migliore per valutare gli effetti di un programma, in quanto per costruzione eliminano la distorsione da selezione campionaria (Khandker, et al., 2009). Quando non è possibile randomizzare il programma la cosa migliore da fare è tentare di mimare la randomizzazione, ovvero cercare di ottenere un'osservazione analoga a quella che si otterrebbe con un esperimento casualizzato. Il metodo PSM (propensity score matching) si cerca proprio questo: si tenta di sviluppare un controfattuale o un gruppo di controllo che sia il più possibile simile al gruppo beneficiario del programma in termini di caratteristiche osservabili. L'idea di fondo è quella di trovare da un grande campione di non partecipanti, gli individui che sono maggiormente simili ai partecipanti in termini di caratteristiche non influenzate dal programma. Ogni partecipante è quindi abbinato al suo più simile non partecipante e le differenze medie tra i due gruppi sono quindi utilizzate per calcolare l'impatto del programma. Se si assume che le differenze nella partecipazione sono basate solamente su differenze di caratteristiche osservabili e se vi sono abbastanza non partecipanti disponibili da abbinare ai beneficiari allora l'effetto del trattamento può essere calcolato anche senza la randomizzazione. Il problema è qui l'identificazione del gruppo di non partecipanti, in quanto anche se gli individui fossero abbinati lungo un vettore X di diverse caratteristiche, risulterebbe comunque difficile trovare individui esattamente simili. Per ovviare a questo problema un metodo comune è quello di abbinare gli individui sulla base dell'indice di propensione. Dal punto di vista teorico questo metodo costruisce un gruppo statistico di controllo basato su un modello della probabilità di partecipazione al programma (T) condizionale alle caratteristiche osservate X (indice di propensione): $P(X)=Pr(T=1|X)$ che se vengono rispettate due assunzioni (indipendenza condizionale e presenza di una regione di supporto comune) risulta essere uno strumento tanto valido quanto l'abbinamento lungo il vettore X di caratteristiche osservabili (Rosenbaum and Rubin, 1983). Questo metodo permette però di eliminare le distorsioni legate solamente alle caratteristiche osservabili, mentre rimane la minaccia della distorsione dovuta a differenze tra i due gruppi riguardo

caratteristiche non osservabili. La validità delle stime ottenute utilizzando il matching statistico si basa sul grado con cui le caratteristiche osservate determinano la partecipazione al programma. Se la distorsione da selezione campionaria legata a caratteristiche non osservabili è trascurabile allora le stime potranno essere ritenute valide, se al contrario le caratteristiche considerate nella creazione del modello di probabilità risultassero incomplete allora la validità interna della valutazione risulterebbe compromessa.

Il metodo della differenza nella differenza assume al contrario del matching statistico che sia presente nella partecipazione un'eterogeneità non osservata, ma al contempo presuppone che questa eterogeneità rimanga invariata, ovvero che le distorsioni da selezione campionaria siano costanti nel tempo. Il metodo DD (double difference) risolve il problema di mancanza di dati riguardanti i risultati (Y) e le variabili (X) per i partecipanti e i non partecipanti nei periodi antecedenti e posteriori all'intervento. Intuitivamente il metodo confronta il cambiamento avvenuto in un dato periodo (da prima dell'intervento a dopo) della variabile rilevante (Y) nel gruppo beneficiario del programma con il cambiamento di quella del gruppo di controllo. Per utilizzare questo metodo è però necessario disporre di dati riguardanti sia i partecipanti che i non partecipanti prima dell'implementazione del programma e è necessario raccogliere i dati una volta terminato l'intervento (Ravaillon, 2001). Una volta raccolti i dati il metodo della differenza nella differenza prevede il calcolo della differenza media tra il prima e dopo di entrambi i gruppi per poi calcolare la differenza tra le due differenze che risulterà essere la stima dell'impatto del programma. L'assunzione alla base del metodo della differenza nella differenza però non è nella realtà sempre valida e può portare erroneamente a attribuire o non attribuire cambiamenti avvenuti nel periodo di tempo osservato all'implementazione del programma. I metodi fino a qui presentati richiedevano un qualche tipo di assunzione di esogeneità o della partecipazione con altre determinanti del risultato finale (metodo PSM) o del cambiamento della partecipazione rispetto ai cambiamenti delle altre determinanti (metodo DD), il metodo invece successivo invece abbandona le assunzioni fin'ora fatte sull'esogeneità. Questo metodo utilizza infatti le variabili strumentali (IV); una variabile strumentale è una variabile che non è presente nella regressione come una variabile esplicativa, è correlata con la variabile esplicativa endogena ed è incorrelata con il termine di errore della regressione. Il metodo che utilizza questo tipo di variabili può essere scomposto in due stadi: per prima cosa, per isolare la parte della variabile del trattamento che è indipendente da altre caratteristiche non osservabili che influenzano il risultato, si regredisce la variabile T sulla variabile strumentale, il valore predetto ottenuto dalla regressione, che rappresenta la parte del trattamento influenzata dalla variabile strumentale, è il valore su cui

viene regredita la variabile Y. Per quanto riguarda la valutazione di un programma anti povertà questo vuol dire che si dovrà trovare una variabile che influisce sulla selezione dei partecipanti al programma ma che non è correlata con i fattori che influenzano i risultati. La principale problematica che sorge quando viene utilizzato questo metodo è la debolezza della variabile strumentale o la sua possibile correlazione con caratteristiche non osservate (Khandker, et al., 2009). Se infatti vi è correlazione tra lo strumento e caratteristiche non osservate vuol dire che la $cov(Z, \mu) \neq 0$ e le stime degli effetti del programma risulteranno distorte. Se invece lo strumento è solo debolmente correlato con la variabile partecipazione (T) allora l'errore standard della stima ottenuta con lo strumento risulterà molto probabilmente molto grande perché l'impatto predetto sulla variabile dipendente verrà misurato meno precisamente (Ravaillon, 2007).

3.2 I metodi nella pratica: le valutazioni di PROGRESA, MGNREGS e PSNP

Nel capitolo precedente dell'elaborato sono stati presentati tre programmi anti povertà anticipando il fatto che in qualche modo essi avessero avuto un impatto positivo sugli individui, comunità e aree in cui sono stati implementati. Ora che sono stati presentati gli strumenti utilizzati per la valutazione dei programmi si andrà a presentare tre valutazioni dei programmi. Tra la ampia letteratura disponibile sono stati scelti questi studi poiché presentano tre diversi metodi di valutazione e riescono a rendere chiaro come il problema delle distorsioni da selezione campionaria sia oltremodo presente nelle valutazioni dei programmi anti povertà, tanto che anche la decisione dei dati da utilizzare è subordinata all'obiettivo di ridurre le distorsioni.

La prima valutazione presentata è quella condotta da Paul Gertler nel 2004 :” *Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA’s Control Randomized Experiment*”. Lo studio investiga l'impatto di PROGRESA sulla salute dei bambini (uno degli obiettivi del programma), concentrandosi su tre variabili: la morbilità, l'altezza e l'anemia. Il metodo utilizzato dallo studioso è, come facilmente intuibile dal titolo, quello dell'esperimento randomizzato. La scelta di questo metodo è stata possibile perché il programma in sé aveva come disegno di implementazione la scelta di selezionare in maniera casuale i partecipanti al programma; il governo infatti, a causa dei vincoli di budget, non è stato in grado fin da subito a garantire la copertura totale delle famiglie. Per ragioni logistiche poi il governo decise di garantire la copertura a interi villaggi e quindi per ragioni di equità decise di selezionare in maniera casuale i villaggi che avrebbero partecipato inizialmente al programma (Gertler, 2004). Seguendo questo disegno di implementazione il governo scelse in maniera random 320 villaggi che avrebbero partecipato e 185 che invece avrebbero costituito

il gruppo di controllo. Le famiglie dei villaggi selezionati ricevettero immediatamente i trasferimenti a partire dal settembre 1998 mentre il gruppo di controllo non li avrebbe ricevuti prima di due anni e non venne nemmeno informato che li avrebbe ricevuti. I dati utilizzati per la valutazione del programma sono stati raccolti grazie a un sondaggio fatto alle famiglie che tra le varie domande richiedeva anche informazioni su la morbilità dei bambini e le loro caratteristiche socio economiche. Le altre misure rilevanti: l'altezza e l'emoglobina (per stabilire la presenza di anemia o meno) sono frutto di misure oggettive raccolte in un sottocampione delle 505 comunità che partecipavano all'esperimento. Per la valutazione poi sono state selezionate in maniera casuale un campione dalle comunità partecipanti al programma e successivamente sono state abbinare alle comunità selezionate quelle parte del gruppo di controllo in base alla popolazione le infrastrutture presenti e la locazione geografica. La randomizzazione insita nel programma e il fatto che i gruppi trattati e di controllo fossero bilanciati implica che un semplice confronto delle medie degli effetti dopo l'implementazione del programma fornisca una stima non distorta dell'impatto del programma. Ciò che Gertler trova è un significativo miglioramento della salute dei bambini come risultato dell'implementazione di PROGRESA. In particolare i bambini nati nei due anni dell'esperimento nelle famiglie selezionate per partecipare al programma aveva un tasso di malattia nei primi sei mesi meno di circa il 25,3 % rispetto ai bambini del gruppo di controllo. Il programma, secondo lo studio, ha avuto effetti positivi anche per quanto riguarda l'altezza e l'anemia. I bambini selezionati per partecipare a PROGRESA avevano il 25,3% di probabilità in meno di soffrire di anemia e di crescere un centimetro in più durante il primo anno di partecipazione al programma.

In India la possibilità di un così semplice approccio per la valutazione del programma MGNREGA è stato impossibile, Mehtabul Azam, nella sua valutazione dell'impatto del programma sulla partecipazione al lavoro pubblico, alla forza lavoro e ai salari reali dei lavori saltuari "*The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment*" (2012) ha utilizzato infatti lo stimatore della differenza nella differenza. I dati su cui si basa la valutazione sono quelli provenienti dalle schede di occupazione e disoccupazione compilate dalla National Sample Survey Organization del governo indiano. I dati riguardano il periodo antecedente all'implementazione 2004-2005, le prime due fasi del programma 2007 e 2008 e la terza fase 2008-2009. Il gruppo considerato trattato è quello dei distretti che hanno partecipato alla prima e seconda fase, mentre il gruppo di controllo è quello dei distretti che sono stati inseriti nel programma solo nella terza fase. Questo tipo di implementazione suddivisa in diversi stadi ha permesso di utilizzare lo

stimatore DD per cui era necessario solamente misurare gli effetti nel gruppo che riceveva il programma e nel gruppo di controllo, sia prima che dopo il programma. Lo studio ha trovato che il programma ha avuto un impatto positivo sulla partecipazione alla forza lavoro, più che altro causata da un aumento della partecipazione femminile. Legato al programma è stato anche l'aumento del salario reale delle donne, mentre quello degli uomini è risultato marginale (Mehtabul, 2012). A differenza dell'esperimento casualizzato utilizzato per la valutazione di PROGRESA è stato necessario in questo studio condurre un test (di falsificazione) per assicurare che le conclusioni a cui l'autore è arrivato non fossero distorte da trend differenti preesistenti al programma tra i distretti trattati e i distretti di controllo. Con la presentazione di questa valutazione del programma anti povertà indiano diventa subito chiaro ciò che era solo intuibile con la presentazione teorica dei metodi econometrici utilizzati: la possibilità di poter effettuare una valutazione mediante un esperimento casualizzato rende non solo il processo più semplice ma anche assicura *ex ante* la validità delle stime che si andranno a trovare.

Un metodo diverso è stato utilizzato nella valutazione del programma PSNP implementato in Etiopia, “*The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its Linkages*” (Gilligan, et al., 2009). Lo studio si è avvalso dei dati raccolti grazie a un sondaggio quantitativo effettuato tra Giugno e Agosto del 2006 nelle quattro regioni principali tra quelle in cui il programma anti povertà era stato implementato: Tigray, Amhara, Oromiya, and Southern Nations, Nationalities and People's Region. All'interno di queste regioni sono stati selezionati un campione di woredas per ogni regione in proporzione al numero totale di woredas in condizione di insicurezza alimentare cronica nelle quattro regioni. Il campione si compone di 3700 famiglie tra partecipanti al programma e non partecipanti. Per la valutazione di questo programma anti povertà l'ipotesi di un esperimento casualizzato è stato a priori scartato in quanto l'accesso al programma non era garantito in maniera casuale. Conseguentemente Daniel O. Gilligan (et al.) hanno utilizzato il metodo del matching statistico (PSM) per valutare l'impatto del programma, che ha garantito la validità delle stime in quanto era disponibile un gruppo di controllo e le caratteristiche raccolte dai sondaggi legate agli effetti da valutare erano complete al fine di evitare la distorsione da selezione campionaria legata alle caratteristiche non osservate. Oltre ad utilizzare il metodo PSM, quando dai sondaggi si riuscivano a ottenere informazioni anche rispetto al periodo antecedente al programma, gli effetti sono stati stimati utilizzando le differenze nelle differenze in quanto meno soggette alle distorsioni da selezione poiché eliminano l'effetto di ogni differenza invariata nel tempo tra il gruppo trattato e quello di controllo (Gilligan, et al.,

2009). L'obiettivo di questa valutazione è quella di valutare se il programma implementato ha raggiunto gli obiettivi. Per fare ciò si sono identificati alcuni indicatori critici, che descrivono la sicurezza alimentare delle famiglie, il consumo, l'uso del mercato del credito, l'uso di tecnologie agricole migliorate e così via. Lo studio condotto sui primi 18 mesi del programma anti povertà ha rivelato che se confrontati con i gruppi di controllo le famiglie beneficiarie del programma hanno una probabilità più alta di essere sicuri dal punto di vista alimentare, di accedere al mercato del credito per motivi produttivi e di utilizzare tecnologie agricole più avanzate.

Dalla presentazione dei metodi utilizzati per valutare questi tre programmi una cosa risulta chiara (Ravaillon, 2007): nessuno strumento di valutazione può essere ritenuto ideale in tutte le circostanze e sebbene la randomizzazione sia lo strumento più potente per ottenere l'impatto medio di un programma, non è sempre utilizzabile, soprattutto quando il programma ha una copertura molto ampia come lo è quello indiano e quello implementato in Etiopia. Importante è anche notare come poi una buona valutazione utilizzi in modo complementare i vari strumenti econometrici disponibili per riuscire a ridurre le distorsioni inevitabilmente presenti.

Conclusioni

La povertà affligge e molto probabilmente affliggerà per ancora molto tempo l'umanità. Ma come è stato presentato già molti progressi sono stati fatti e grazie alla teoria economica vi è sempre più consapevolezza sulle cause possibili della povertà e a conseguenza di ciò gli strumenti utilizzati per sradicarla si stanno continuamente evolvendo e i governi stanno dando sempre più spazio a politiche che promuovono oltre che solamente proteggere, in modo da garantire agli individui un'uscita dalla condizione di povertà permanente (Ravaillon, 2017). Gli anti poverty programs non sono di certo la soluzione alla povertà e da soli non sono in grado di rendere il primo degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'ONU una realtà, ma possono sicuramente contribuire alla riduzione della povertà, se disegnati e implementati in maniera efficace. È importante comunque che i policy makers siano consapevoli di come questi programmi operino e di quali risultati possano raggiungere, soprattutto in realtà, come i Paesi in via di sviluppo, dove i mercati sono imperfetti e le capacità amministrative sono ridotte. Le valutazioni dei programmi possono essere utili proprio in questo senso, in quanto consentono di comprendere se e come il programma implementato riesce attivamente a raggiungere gli obiettivi per cui è stato disegnato

Bibliografia

- ARNDT, C., MCKAY, A. AND TARP, F., 2016. *Growth and poverty in sub-Saharan Africa* (p. 528). Oxford University Press.
- CRUZ, M., FOSTER, J.E., QUILLIN, B. AND SCHELLEKENS, P., 2015. *Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity*. Washington, DC: World Bank.
- DUFLO, E., GLENNERSTER, R. AND KREMER, M., 2007. *Using randomization in development economics research: A toolkit*. Handbook of development economics, 4, pp.3895-3962.
- DUTTA, P., MURGAI, R., RAVALLION, M. AND VAN DE WALLE, D., 2012. *Does India's employment guarantee scheme guarantee employment?*. Washington, DC: The World Bank.
- GEBREMARIAM, A., LODIGIANI, E. AND PASINI, G., 2017. *The Impact of Ethiopian Productive Safety-Net Program on Children's Educational Aspirations*. Working Papers 2017:26, Department of Economics, University of Venice "Ca' Foscari"
- GERTLER, P., 2004. *Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment*. American economic review, 94(2), pp.336-341.
- GHOSE, A., 2015. *Addressing the employment challenge: India's MGNREGA* (No. id: 7469). Geneva: ILO.
- GILLIGAN, D.O., HODDINOTT, J. AND TAFFESSE, A.S., 2009. *The impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its linkages*. The journal of development studies, 45(10), pp.1684-1706.
- GROSH, M.E., DEL NINNO, C., TESLIUC, E. AND OUERGHI, A., 2008. *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets*. Washington, DC: The World Bank.
- HONORATI, M., GENTILINI, U. AND YEMTSOV, R.G., 2015. *The state of social safety nets 2015*. Washington, DC: World Bank Group.
- KHANDKER, S., B. KOOLWAL, G. AND SAMAD, H., 2009. *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. Washington, DC: The World Bank.

- LAHAYE, L., 2018. *Mercantilism*. [Online]
Available at: <http://www.econlib.org/library/Enc/Mercantilism.html>
[Consultato il giorno 17 08 2018].
- LIPTON, M., 2009. *Land reform in developing countries: Property rights and property wrongs*. London: Routledge.
- MINISTRY OF AGRICULTURE, E. (2014). *Productive Safety Net Programme Phase IV Programme Implementation Manual*. Addis Ababa: Ethiopia.
- MINISTRY OF LAW, 2005. *National Rural Employment Guarantee Act 2005*. The Gazette of India (7 September 2005)
- NIÑO-ZARAZÚA, M., 2011. *Mexico's Progresa-Oportunidades and the emergence of social assistance in Latin America*. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- PROSPERA, Programa de Inclusión Social, 2014. *Reglas de Operación que estuvieron vigentes entre los años 1998-2000*. [Online]
Available at: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf>
[Consultato il giorno 22 07 2018].
- RAVALLION, M., 2001. *The mystery of the vanishing benefits: An introduction to impact evaluation*. The World Bank Economic Review, 15(1), pp.115-140.
- RAVALLION, M., 2007. *Evaluating anti-poverty programs*. Handbook of development economics, 4, pp.3787-3846.
- RAVALLION, M., 2013. *The Idea of Antipoverty Policy* (No. 19210). National Bureau of Economic Research, Inc.
- RAVALLION, M., 2015. *The economics of poverty: History, measurement, and policy*. New York: Oxford University Press.
- RAVALLION, M., 2017. *Interventions against Poverty in Poor Places*. WIDER Annual Lecture, World Institute of Development Economics, Helsinki.
- RAVALLION, M. AND WODON, Q., 2000. *Does child labour displace schooling? Evidence on behavioural responses to an enrollment subsidy*. The economic journal, 110(462), pp.158-175.

RIVERA, J.A., RODRÍGUEZ, G., SHAMAH, T., ROSADO, J.L., CASANUEVA, E., MAULÉN, I., TOUSSAINT, G. AND GARCÍA-ARANDA, A., 2000. *Implementation, monitoring, and evaluation of the nutrition component of the Mexican Social Programme (PROGRESA)*. Food and Nutrition Bulletin, 21(1), pp.35-42.

ROSER, M. & ORTIZ-OSPINA, E., 2018. *Global Extreme Poverty*. [Online] Available at: <https://ourworldindata.org/extreme-poverty> [Consultato il giorno 10 08 2018].

STOCK, J.H. AND WATSON, M.W., 2005. *Introduzione all'econometria*. Pearson Italia Spa.

WORLD BANK, 2015. *India Development Update, April 2015: Towards a Higher Growth Path*. Washington, DC: World Bank.

WORLD BANK, 2016. *Monitoring Global Poverty: Global Report of the Commission on Global Poverty*. Washington, DC: World Bank Publications.

WORLD BANK GROUP, 2016. *Poverty and shared prosperity 2016: taking on inequality*. Washington, DC: World Bank Publications.