

POLITICHE INDUSTRIALI PER IL VENTUNESIMO SECOLO*

Dani Rodrik, Università di Harvard

John F. Kennedy School of Government
79 Kennedy Street
Cambridge, MA 02138
(617) 495-9454
Fax: (617) 496-5747
E-mail: dani_rodrik@harvard.edu
<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>

Versione:

settembre 2004

* Documento redatto per UNIDO. Ringrazio Francisco Sercovich per l'assistenza offerta. Ringrazio anche Robert Lawrence, Lant Pritchett, Andres Rodriguez-Clare, Andres Velasco e in particolare Ricardo Hausmann e Roberto Unger per le conversazioni intrattenute negli ultimi anni, che mi hanno portato a sviluppare queste idee. Nessuna delle persone sopra menzionate è responsabile dei pareri espressi nel presente documento. Colgo l'occasione per ringraziare anche Magali Junowicz per l'assistenza fornita nella ricerca di esperti.

I Introduzione

C'era una volta un gruppo di economisti che credeva che il mondo in via di sviluppo pullulasse di fallimenti del mercato e che i paesi poveri potessero sfuggire alla trappola della povertà solo grazie a pesanti interventi statali. Venne poi il tempo in cui gli economisti cominciarono a credere che il fallimento statale fosse il peggiore di tutti i mali e che la cosa migliore che lo Stato potesse fare era rinunciare a ogni pretesa di guidare l'economia. La realtà non è stata tenera verso nessuna delle due visioni. La sostituzione delle importazioni, la pianificazione e la proprietà statale hanno dato alcuni risultati positivi, ma dopo essersi radicate, si sono fossilizzate, portando, nel tempo, a fallimenti e crisi di portata colossale. La liberalizzazione economica e l'apertura hanno favorito le attività di esportazione, gli interessi finanziari e i lavoratori qualificati, tuttavia, e più spesso di quanto si pensasse potesse accadere, hanno prodotto tassi di crescita economica (in termini di lavoro e di produttività totale di fattori) ben inferiori a quelli sperimentati con le cattive e antiquate politiche del passato.

Oggi giorno solo in pochi continuano a credere seriamente che la pianificazione statale e l'investimento pubblico possano fungere da forza trainante per lo sviluppo economico. Anche gli economisti di sinistra mostrano un sano rispetto per il potere delle forze di mercato e dell'iniziativa privata, e al contempo si riconosce sempre più che le società in via di sviluppo devono integrare l'iniziativa privata in un quadro di interventi pubblici in modo da favorire la riorganizzazione, la diversificazione e il dinamismo tecnologico più di quanto possano farlo le forze di mercato. Forse non sorprende che tale visione emerga con particolare evidenza in quelle parti del mondo in cui le riforme orientate al mercato sono state spinte all'eccesso, con conseguente e grandissimo disappunto sui risultati, specialmente in America latina¹.

Siamo pertanto di fronte a una rara opportunità storica. L'ammorbidirsi delle convinzioni di ambo le parti concede un'apertura verso la creazione di un'agenda di politiche economiche che si ponga con intelligenza in posizione intermedia tra i due estremi. Alla guida di questa agenda dovrebbero esservi le forze di mercato e l'imprenditoria privata, ma anche lo Stato dovrebbe giocare un ruolo strategico e di coordinamento nella sfera produttiva, un ruolo che andrebbe oltre la semplice garanzia dei diritti proprietari, dell'esecuzione dei contratti e della stabilità macroeconomica. Il presente documento si propone come un contributo a una componente di questa agenda, concentrandosi su politiche votate alla riorganizzazione economica. In passato queste politiche sono state chiamate "politiche industriali" e, in assenza di termini migliori, si continuerà a chiamarle così, applicando l'espressione a politiche di riorganizzazione votate in linea generale ad aumentare il dinamismo delle attività, siano queste ultime industriali o manifatturiere.

¹ Cfr. p. es. De Ferranti et al. (2002). Si tratta di una relazione redatta dal dipartimento della Banca Mondiale per l'America latina e i Caraibi, in cui si riconosce la necessità di adottare una qualche politica industriale per poter generare dinamismo tecnologico nell'area.

Di fatto, molti degli esempi riportati nel presente studio hanno per oggetto attività non tradizionali legate all'ambito dell'agricoltura o dei servizi; non vi è alcuna prova che le tipologie di fallimento di mercato che richiedono l'applicazione di politiche industriali riguardino principalmente l'industria, e in questa sede non si fa alcuna supposizione in tal senso.

La natura delle politiche industriali è di integrare (gli oppositori direbbero "distorcere") le forze di mercato, rafforzando o ostacolando gli effetti allocativi che i mercati in essere andrebbero altrimenti a generare. L'obiettivo del presente lavoro è elaborare un quadro per condurre una politica industriale ad esprimere al massimo il proprio potenziale contribuendo alla crescita economica e riducendo al minimo i rischi di spreco e di rent-seeking (ricerca di rendita).

Per raggiungere tale obiettivo si ritiene, in questa sede, che si dovrebbe guardare alla politica industriale in un'ottica in qualche modo diversa da quella classica che si trova in letteratura. L'approccio convenzionale alla politica industriale consiste nell'elencare esternalità tecnologiche e di altro tipo per poi concentrare gli interventi della politica su questi fallimenti di mercato. Il dibattito ruota pertanto intorno alla fattibilità amministrativa e fiscale di questi interventi, ai loro requisiti in termini di informazione, alle loro conseguenze politico-economiche e così via. S'inizia pertanto da fallimenti del mercato generici, dando tuttavia per assodata l'elevata incertezza della loro localizzazione ed entità. Una delle argomentazioni centrali del presente è che il compito della politica industriale è tanto quello di estrapolare dal settore privato informazioni sulle esternalità significative e sui loro rimedi, quanto quello di attuare politiche appropriate. Il giusto modello di politica industriale non è quello di uno Stato autonomo che applica imposte e sussidi pigouviani, bensì quello di una collaborazione strategica tra il settore privato e lo Stato, una collaborazione che punti a scoprire dove risiedano i maggiori ostacoli alla riorganizzazione e quali tipi di intervento potrebbero più facilmente eliminarli. Analogamente, l'analisi della politica industriale deve concentrarsi non tanto sui risultati da essa conseguiti, che sono intrinsecamente sconosciuti ex ante, quanto piuttosto sulla correttezza del suo processo.

Bisogna preoccuparsi di come delineare uno scenario in cui attori privati e attori pubblici si riuniscano per risolvere i problemi della sfera produttiva, in modo che ciascuno apprenda le opportunità e i limiti dell'altra parte. Non si tratta di capire se, per esempio, il credito diretto o i sussidi alla ricerca e sviluppo (R&D) siano il giusto strumento per la politica industriale, o se si debba promuovere l'industria dell'acciaio anziché quella del software. La politica industriale va intesa come un processo di scoperta, in cui le imprese e lo Stato apprendono in merito ai costi e alle opportunità di fondo e si impegnano a coordinarsi in maniera strategica.

Le tradizionali argomentazioni contro la politica industriale perdono molta della loro forza se la si osserva in quest'ottica. Per esempio, la tipica risposta circa l'incapacità dello Stato di scegliere i vincitori (*picking winners*) diviene irrilevante. È vero, lo Stato dispone di informazioni incomplete, tuttavia anche il settore privato non è da meno. Sono le esternalità dell'informazione prodotte dall'ignoranza nel settore privato a dar vita a un ruolo pubblico utile, anche quando le informazioni a disposizione del settore privato sono di qualità inferiore a quelle disponibili al settore privato. Analogamente, muta radicalmente l'idea che per ridurre al minimo la corruzione e il rent-seeking lo Stato debba tenere le aziende private nelle normali condizioni di mercato. Non vi è dubbio che lo Stato debba mantenere la propria autonomia rispetto agli interessi privati; tuttavia, lo Stato può estrapolare informazioni utili dal settore privato solo instaurando con esso uno stretto rapporto, situazione che il sociologo Peter Evans (1995) definisce *embedded autonomy* (autonomia integrata).

È l'innovazione a consentire la riorganizzazione e la crescita della produttività. Un secondo tema chiave del presente studio è che l'innovazione nel mondo in via di sviluppo è limitata non sul lato dell'offerta, bensì su quello della domanda. Ciò significa che non solo la carenza di scienziati e ingegneri debitamente formati, l'assenza di laboratori di R&D o l'insufficiente tutela della proprietà intellettuale che limita le innovazioni che servirebbero a riorganizzare le economie a basso reddito. L'innovazione è minata piuttosto dalla carenza di domanda da parte dei suoi potenziali utenti nell'economia reale, cioè da parte degli imprenditori e la domanda di innovazione risulta a sua volta bassa perché nella percezione degli imprenditori le nuove attività si prospettano scarsamente redditizie.

I motivi di questa congettura saranno discussi nella sezione II, ma fin d'ora è utile tenere a mente l'utile analogia tra istruzione e capitale umano. Per diverso tempo i decisori politici hanno ritenuto che la soluzione alla scarsità di capitale umano risiedesse nel miglioramento delle infrastrutture scolastiche: più scuole, più insegnanti, più libri di testo e più possibilità d'accesso a tutti e tre gli elementi. Questi interventi hanno incrementato l'offerta di istruzione scolastica, tuttavia, dati alla mano, è evidente che l'incremento dell'istruzione non ha prodotto la crescita della produttività attesa (Pritchett, 2004). Il motivo è semplice: il vero vincolo era la bassa domanda di istruzione (cioè la bassa propensione ad acquisire competenze scolastiche) in quegli ambienti in cui l'assenza di opportunità economiche scoraggia il ritorno all'istruzione. Analogamente, un'espansione della capacità scientifica e tecnologica dell'economia non doterà quest'ultima del dinamismo produttivo necessario, salvo che vi sia un'adeguata domanda di innovazione da parte del settore commerciale.

La sezione II del presente studio analizza i principali argomenti a favore della politica industriale, evidenziando il ruolo pervasivo dei fallimenti di mercato generati dall'insufficienza di imprenditoria nella ricerca di un cambiamento strutturale. La logica standard della politica industriale si fonda sulle esternalità tecnologiche, statiche e dinamiche, nella forma del *learning-by-doing* ("imparare facendo"), che è esterna alle aziende. Si evidenzieranno altri due fallimenti di mercato che in questa sede si ritiene siano di gran lunga più diffusi: le esternalità dell'informazione insite nella scoperta della struttura dei costi di un'economia, e le esternalità del coordinamento in presenza di economie di scala. La sezione III tratta dei requisiti istituzionali di una politica industriale efficace, sostenendo che dare la corretta impostazione alla scena istituzionale, con un adeguato equilibrio tra autonomia e integrazione da parte dei funzionari statali, è decisamente più importante che preoccuparsi di quali siano gli strumenti politici da utilizzare. Si forniranno inoltre delle linee guida per l'architettura e la progettazione dell'istituzionalizzazione delle politiche industriali e si illustrerà una vasta gamma di programmi.

Nella sezione IV si discuterà dei programmi di politica industriale già in essere e li si valuterà alla luce della precedente disamina. Diversamente da quanto normalmente si pensi, gli ultimi vent'anni non sono stati il crepuscolo della politica industriale. Al contrario, gli incentivi e i sussidi sono stati riorientati alle esportazioni e agli investimenti esteri diretti, nella convinzione (ampiamente infondata, come dimostrato) che tali attività producessero ricadute positive di portata significativa. Pertanto, per la maggior parte dei paesi in via di sviluppo la vera sfida non è riscoprire la politica industriale, quanto piuttosto riutilizzarla in modo più efficace. Nella sezione V, infine, ci si chiede se la prassi della politica industriale rimanga fattibile nell'ottica delle odierne regole internazionali del gioco. Si tratterà dei limiti insiti negli accordi multilaterali, regionali e bilaterali, evidenziando che la maggior parte di tali limiti (fatta notoriamente eccezione per gli accordi sui sussidi del WTO e per gli accordi TRIPs) sono volontari oppure non significativamente vincolanti. Ciò che ostacola la coerenza della politica industriale è la volontà degli Stati di utilizzarla e non la loro capacità di agire in tal senso.

II Politica industriale: perché?

In un importante articolo pubblicato nell'*American Economic Review*, Jean Imbs e Romain Wacziarg (2003) hanno analizzato i modelli della concentrazione settoriale e della diversificazione in un'ampia varietà di paesi, e hanno rilevato una significativa regolarità nei dati: man mano che paesi poveri diventano ricchi, la produzione settoriale e l'occupazione diventano meno concentrate e più diversificate, e tale processo si protrae fino a un punto relativamente avanzato nel processo di sviluppo. Quando questi paesi raggiungono un livello reddituale pari all'incirca di quello dell'Irlanda, solo allora i modelli produttivi prendono a farsi più concentrati; elaborando un grafico che compara la concentrazione settoriale e il reddito pro capite si ottiene una curva a U. Imbs e Wacziarg che sottolinea la solidità delle proprie scoperte:

“Infatti, quanto abbiamo ottenuto è una caratterizzazione estremamente solida dei dati. La non-monotonicità si mantiene sopra e ben oltre il ben noto passaggio dei fattori di produzione dal settore agricolo a quello manifatturiero e, infine, al settore dei servizi. In particolare, il modello a U compare quando ci si concentra esclusivamente sui prodotti finiti, il che vale sia misurando le dimensioni di un settore in base alla sua quota sull'occupazione complessiva, sia misurandole in base alle quote di valore aggiunto. La sua costanza nel tempo si manifesta sia all'interno del singolo paese sia in modo trasversale, per livelli di disgregazione e fonti di dati diversi. Il punto di svolta stimato si ha in un momento piuttosto avanzato nel processo di sviluppo e a un livello sorprendentemente solido di reddito pro capite. Pertanto, l'incremento di specializzazione settoriale, per quanto rappresenti uno sviluppo significativo, si applica solo alle economie ad alto reddito. I paesi si diversificano lungo la maggior parte del loro percorso di sviluppo”. (Imbs e Wacziarg 2003, pag. 64)

Si ritiene, nel presente studio, che il tratto significativo di questa scoperta sia che essa che si oppone all'intuizione standard che deriva dal principio del vantaggio comparativo. La logica del vantaggio comparativo è una logica di specializzazione, perché la specializzazione aumenta la produttività generale in un'economia aperta al commercio. Chi associa il sottosviluppo a un'insufficiente esposizione ai mercati internazionali generalmente sottintende (spesso, appunto, senza dichiararlo esplicitamente), che secondo il vantaggio comparativo la specializzazione è un ingrediente essenziale dello sviluppo. Quanto rilevato da Imbs e Wacziarg suggerisce qualcosa di diverso. L'elemento che fa da forza trainante dello sviluppo economico, quale che sia, di certo non coincide con le forze del vantaggio comparativo come comunemente intese. Il segreto sta nell'acquisire maestria e padronanza in una gamma di attività più ampia anziché concentrarsi su ciò che già si fa meglio; ciò è ulteriormente evidenziato dall'analisi dettagliata condotta sui dati sulle esportazioni da Klinger e Lederman (2004), i quali dimostrano che il numero di nuovi prodotti esportati segue una curva a U inversa nei redditi.

Si viene ora alla domanda di che cosa determini la capacità di alcuni paesi di sviluppare la suddetta maestria meglio ad altri. Perché alcune economie trovano più facile diversificare i prodotti passando da quelli tradizionali a quelli non tradizionali e in tutto ciò continuano a progredire? Per capirlo, si capovolge la domanda e ci si chiede perché la diversificazione non sia un processo naturale e come la si possa facilmente sviare.

S'immagini l'economia in uno Stato diligente che ha assolto tutti i suoi compiti secondo il Washington Consensus.

L'instabilità macroeconomica non è un problema, gli interventi di mercato sono minimi, le restrizioni commerciali sono poche e rare, i diritti proprietari sono tutelati e i contratti rispettati. Il tipo di imprenditoria necessario a dar vita ad attività non tradizionali potrà usufruire di forniture sufficienti? Vi sono buoni motivi di ritenere che no, non potrà. Fondamentalmente, i prezzi di mercato non sono in grado di rivelare la redditività dell'allocazione di risorse ancora inesistenti (la teoria dell'equilibrio generale aggira il problema con il presupposto secondo cui i mercati sarebbero "completi" e che vi sia un prezzo per ogni cosa). Il ritorno sugli investimenti in attività non tradizionali è pertanto, e quantomeno, nebuloso. Per confermare questa difficoltà usando il linguaggio dell'economia convenzionale, di seguito si affronteranno due "esternalità" chiave che smussano gli incentivi per la diversificazione produttiva: le esternalità delle informazioni e le esternalità del coordinamento. Entrambe le esternalità danno motivo di ritenere improbabile che la diversificazione avvenga in assenza di interventi statali.

Si consideri un esempio recente, tratto dalle pagine del *New York Times*. Taiwan ha avuto una crescita di tipo tradizionale con le esportazioni di zucchero, industria che ultimamente ha subito un notevole crollo a causa dei prezzi internazionali bassi e di altri motivi. Che cosa si dovrebbe ora coltivare nei campi di Taiwan per sostituire la canna da zucchero, che è la fonte di reddito di tanti agricoltori? In molti paesi una tale situazione avrebbe portato alla depressione del settore agricolo e a imprese agricole sempre più indebitate, con il risultato di un forte rallentamento dell'economia. Taiwan, invece, ha reagito con un programma statale d'investimento del valore di 65 milioni di dollari, finalizzato allo sviluppo di un'industria delle orchidee di rilevanza mondiale. Lo Stato finanzia laboratori di genetica, siti di quarantena, aree di imballaggio e spedizione, nuove strade, collegamenti idrici ed elettrici per serre private e showroom, di fatto tutto, tranne il costo delle serre. Lo Stato offre inoltre agli agricoltori credito a tasso ridotto per la costruzione di serre².

Si tratta di un esempio chiaramente estremo, questo dell'esperimento di Taiwan con le orchidee, che potrebbe rivelarsi un flop colossale. Tuttavia, come suggerito più avanti, questo quadro sembra illustrare un principio generale e non un'eccezione. Gli esempi più significativi di diversificazione produttiva sono di fatto il risultato di azioni statali concertate e della collaborazione tra pubblico e privato, sia in America latina sia Estremo Oriente.

² Informazioni tratte dal *New York Times*, 24 agosto 2004, pag. A1.

Le esternalità dell'informazione

La diversificazione della struttura produttiva richiede la “scoperta” della struttura dei costi dell'economia, cioè che si determini quali nuove attività si possano produrre a costi sufficientemente bassi da garantirne la redditività. Gli imprenditori devono sperimentare nuove linee di prodotto, cimentarsi con tecnologie consolidate di produttori esteri e adeguarle alle condizioni locali. Questo è il processo che Ricardo Hausmann e l'autore del presente studio chiamano “*self-discovery*” (“scoprire da sé”, Hausmann e Rodrik, 2004) e che sembra coerente con i fatti che accompagnano lo sviluppo secondo quanto indicato da Imbs e Wacziarg (2003).

Mettendosi nei panni dell'imprenditore impegnato a scoprire i costi, si individua immediatamente il problema chiave: si tratta di un'attività dall'enorme valore sociale ma poco retribuita. L'imprenditore deve sostenere da solo i costi del proprio eventuale insuccesso, mentre quando ha successo deve condividere il valore della propria scoperta con altri produttori che possano seguirne l'esempio e confluire nella nuova attività. Nei limiti e in condizioni di libero accesso, questo tipo d'imprenditoria produce costi privati e guadagni sociali. Non sorprende che i paesi a basso reddito non pullulino di imprenditori impegnati nella *self-discovery*.

Si noti che il tipo di scoperta che rileva in questo contesto non coincide con i concetti di innovazione e R&D come comunemente intesi. Non si tratta infatti dell'emergere di nuovi prodotti o processi, bensì dello “scoprire” che un determinato bene, già consolidato nei mercati mondiali, può essere prodotto in patria e a basso costo, il che può comportare l'adeguamento di tecnologie estere alle condizioni locali, adeguamento che tuttavia di rado porta a qualcosa di effettivamente brevettabile e quindi monopolizzabile. Gli imprenditori che hanno visto un buon terreno per i fiori recisi nella Colombia, per le magliette nel Bangladesh, per i palloni da calcio nel Pakistan e per i software nell'India hanno generato grandi guadagni sociali per le loro economie, potendo tuttavia trattenerne solo pochi per se stessi: i regimi di politica industriale dei paesi in via di sviluppo, infatti, non dispongono di strumenti di tutela dell'innovazione analoghi al sistema dei brevetti in uso nei paesi avanzati.

In Hausmann e Rodrik (2004) si forniscono prove informali indicanti il carattere endemico di dette caratteristiche nel processo di sviluppo economico, e si dimostra che, guardando oltre gli aggregati più ampi quali i prodotti ad alta intensità di manodopera, paesi dotati di risorse e fattori quasi identici si specializzano in tipologie di prodotto molto diverse. Il Bangladesh esporta milioni di dollari in cappelli, mentre il Pakistan non ne esporta virtualmente nessuno; di contro, il Pakistan esporta tonnellate di palloni da calcio, mentre il Bangladesh non dispone di un'industria significativa nel settore. A un diverso livello di reddito, la Corea è una potenza mondiale per i forni a microonde ma una debolissima esportatrice di biciclette, mentre per Taiwan si verifica l'opposto. È impossibile attribuire questi pattern di specializzazione al vantaggio comparativo, ed è più probabile che essi siano il risultato di tentativi casuali di *self-discovery* seguiti da un ingresso imitativo. Di fatto, si è mostrato come interi settori siano spesso il risultato degli sforzi di sperimentazione di singoli imprenditori. Gli indumenti in Bangladesh, i fiori recisi in Colombia, l'IT in India e il salmone in Cile (con lo Stato come imprenditore in quest'ultimo caso), sono tra i casi meglio documentati. In ognuno di questi casi, il meccanismo chiave abilitante che ha reso possibile la crescita industriale (minando il reddito degli altri imprenditori) è stato l'ingresso imitativo con turnover manageriale e della forza lavoro. Il caso delle orchidee di Taiwan è un esempio delle fasi iniziali dello sviluppo: se non vi fossero state buone informazioni sulla redditività dell'impegno, l'agricoltore privato non si sarebbe sentito incentivato a investire sulle orchidee. Una volta che lo Stato avrà consolidato il settore, se i primi investimenti daranno frutto il numero delle serre private decollerà di certo.

Klinger e Ledermann (2004) forniscono evidenze più sistematiche circa fallimenti del mercato che limitano la *self-discovery*. La loro misura della *self-discovery* in un paese (numero di nuovi prodotti esportati) si associa positivamente all'entità delle barriere d'ingresso: più i regolamenti statali che ostacolano la creazione di nuove imprese sono onerosi, maggiore è il tasso di *self-discovery* nelle esportazioni. Questo risultato, in qualche modo controintuitivo, si spiega solo alla luce delle idee considerate in questa sede: la facilità d'ingresso agevola l'imitazione, mina la redditività aziendale della *self-discovery* e pertanto riduce la stessa *self-discovery*.

La prima migliore risposta politica alle esternalità delle informazioni che limitano la *self-discovery* è il sostegno agli investimenti in settori nuovi e non tradizionali. All'atto pratico, tuttavia, è difficile implementare sussidi di questo tipo. La difficoltà nel monitorare l'utilizzo dei sussidi (un investitore potrebbe anche utilizzarli per fornire vantaggi di consumo diretti) rende questo intervento politico il migliore e di puro interesse teorico³. In Hausmann e Rodrik (2003) si raccomanda genericamente di adottare la strategia del bastone e della carota. Poiché la *self-discovery* richiede che agli imprenditori si garantisca una rendita (*rent*), una parte della politica deve fungere da carota, il che potrebbe tradursi in sussidi, protezione commerciale o messa in disponibilità di capitale di rischio. Si noti che la logica del problema impone che si garantisca la rendita solo all'investitore iniziale e non ai suoi emulati. Per evitare la perpetuazione degli errori ed eliminare i progetti poco fruttuosi, la rendita deve rispondere a dati requisiti di performance (p. e. l'esportazione), oppure si deve monitorare attentamente il suo impiego. In altre parole, è necessario introdurre un bastone contro eventuali azioni opportunistiche da parte del beneficiario del sussidio. Le politiche industriali dell'Asia orientale hanno di norma entrambi gli elementi (cfr. la classica discussione in Amsden (1989) e Wade (1990)). Le politiche industriali dell'America latina hanno di norma fatto un uso eccessivo della carota a discapito del bastone, il che spiega perché l'America latina si sia ritrovata con grande inefficienza accanto ad alcune industrie di livello mondiale.

Un punto sottile quanto importante da sottolineare è che alcuni degli investimenti promossi si riveleranno fallimentari anche a fronte di un programma di incentivi ottimale; ciò perché la scoperta dei costi ottimali richiede di equiparare il costo sociale marginale dei fondi di investimento al ritorno *atteso* per i progetti nelle nuove aree. Il ritorno di alcuni dei progetti sarà necessariamente basso o negativo e sarà compensato dal ritorno elevato sui progetti di successo. Lo strabiliante successo che la Fundación Chile (un'agenzia pubblica) ha conseguito col salmone può ripagare molti errori successivi⁴. Di fatto, un numero di fallimenti esiguo o nullo potrebbe persino interpretarsi come segno dell'insufficiente aggressività o generosità del programma. Una buona politica industriale, tuttavia, eviterà che simili fallimenti divorino le risorse dell'economia a tempo indeterminato e ne garantirà l'eliminazione. Il segreto per lo Stato non sta nello scegliere i vincitori, bensì nel sapere quando ha a che fare con un perdente.

Le esternalità del coordinamento.

Molti progetti per generare dei profitti richiedono investimenti simultanei su larga scala. Tornando per esempio al caso delle orchidee in Taiwan, un singolo produttore che valuta l'opportunità di investire in una serra ha bisogno di sapere che può accedere a una rete elettrica situata in prossimità a un sistema di irrigazione, a una rete logistica e di trasporto e che sono state adottate misure di quarantena ed altre misure di sanità pubblica per proteggere le sue piante dagli antiparassitari dei vicini e che il suo paese si è pubblicizzato all'estero come fornitore affidabile di orchidee di alta qualità. Tutti questi hanno costi fissi elevati, molto probabilmente, non saranno erogati da enti privati, salvo che a questi ultimi non si garantisca che il numero di serre sarà sufficientemente elevato da richiedere in primis i loro servizi. Questo è un classico problema di coordinamento. I nuovi settori generatori di profitti potrebbero non riuscire a svilupparsi senza investimenti simultanei a monte e a valle. Gli investimenti a monte del governo di Taiwan puntano esattamente a superare questo ostacolo.

Più in generale, si possono verificare fallimenti di coordinamento quando i nuovi settori presentano economie di scala e alcuni degli input sono non commerciabili (o necessitano di prossimità geografica) (Rodrik, 1996). I modelli di sviluppo "big push" si fondano sull'idea che tali caratteristiche sono predominanti in ambienti a basso reddito. L'approccio per cluster allo sviluppo rappresenta una versione più ristretta della stessa idea e si concentra sullo sviluppo di settori specifici quali turismo, farmaceutica o biotecnologia. In tutte queste versioni, il modello di fallimento del coordinamento privilegia la capacità di coordinare le decisioni di investimento e produzione di diversi imprenditori. Talvolta, quando l'industria in questione ha un elevato livello di organizzazione e i vantaggi degli investimenti richiesti sono localizzabili, nel privato è possibile raggiungere il giusto livello di coordinamento senza che lo Stato debba assumere un ruolo specifico. Più comunemente, tuttavia, è necessario che lo Stato intervenga e abbia un proprio ruolo nei settori nascenti e in un settore privato che ancora manca di organizzazione.

Un aspetto interessante ma spesso trascurato dei fallimenti di coordinamento è che essi non necessitano di sussidi; inoltre, superarli non è necessariamente gravoso per il bilancio dello Stato. A tal proposito, le esternalità del coordinamento differiscono da quelle delle informazioni discusse in precedenza, che non richiedono alcun tipo di sussidio. Secondo la logica dei fallimenti di coordinamento, gli investimenti simultanei generano tutti profitto; pertanto, nessun investitore necessita di sussidi *ex post*, salvo in presenza di motivi ulteriori (cioè esternalità non pecuniarie) che lo rendano necessario. Il segreto è innanzitutto che si facciano questi investimenti, il che è reso possibile da un coordinamento vero e proprio (“la società A farà questo investimento se la società B farà quest’altro investimento”), oppure progettando dei sussidi *ex ante* da non pagarsi *ex post*. L’ esempio di un tale sussidio *ex ante* è il un bail-out implicito o una garanzia di investimento. Supponiamo che lo Stato garantisca di rimborsare interamente l’investitore in caso di fallimento completo del progetto: ciò indurrà l’investitore a procedere all’investimento e se il progetto avrà un successo, l’investitore non avrà bisogno di denaro dallo Stato, il quale non erogherà alcun sussidio. È in questo modo che alcuni settori hanno visto la luce in Corea del Sud, perché il presidente Park ha dato garanzie implicite ai Chaebol di punta che hanno operato investimenti in nuove aree. D’altro canto, questo tipo di politica è ovviamente aperta a rischi e ad abusi di natura morale; per un certo periodo risultava normale dare la colpa alla crisi finanziaria asiatica per il “clientelismo” generato da queste garanzie implicite di bail-out.

Come evidenziato di recente da Andres Rodriguez-Clare (2004), tutti i settori possiedono di massima le caratteristiche per produrre cluster. Inoltre, molti settori possono, in linea di principio, operare a un certo livello *in assenza* di cluster, il che denota che ad aver bisogno di supporto non sono i settori specifici di per sé, bensì le tecnologie con economie di scala o di agglomerazione, che non riuscirebbero a prendere piede in assenza di supporto. La semplice protezione del commercio di un particolare settore non basta a superare il fallimento di coordinamento che impedisce l’adozione di una tecnologia moderna, poiché aumenta la redditività dell’operare anche senza quella stessa tecnologia. L’intervento politico più adeguato non si concentra sulle industrie o sui settori, bensì sull’attività o sulla tecnologia che genera le caratteristiche di un fallimento di coordinamento. Ne consegue che le politiche in grado di superare il fallimento di coordinamento condividono un’importante caratteristica con quelle che si concentrano sulle esternalità delle informazioni. Entrambi gli insiemi di interventi devono puntare alle attività (una nuova tecnologia, un particolare tipo di formazione, un nuovo bene/servizio), anziché ai settori in sé. Sono le attività che risultano nuove per l’economia a richiedere supporto, non quelle già consolidate.

Ritorno alla realtà

Alla luce della discussione fin qui condotta, non sorprende osservare che la ristrutturazione industriale raramente avviene in assenza di un'importante supporto statale. Esaminando le storie di successo nell'ambito delle esportazioni non tradizionali, ovunque nel mondo si siano verificate, si scopre che sotto la superficie di ciascuna di esse vi sono, molto spesso, politiche industriali, R&D pubblici, supporto settoriale, sussidi alle esportazioni, accordi tariffari preferenziali e altri interventi analoghi. Il ruolo svolto da tali politiche in Asia orientale è ben noto, mentre lo è meno per quanto concerne l'America latina.

A titolo esemplificativo, la Tabella 1 elenca i primi cinque articoli di esportazione (verso gli Stati Uniti) delle tre economie di punta dell'America latina: Brasile, Cile e Messico. Tralasciando le esportazioni di merci tradizionali quali rame e greggio, è notevole come ognuno dei prodotti elencati abbia usufruito di politiche di supporto preferenziali. Nel caso del Brasile, le industrie dell'acciaio, aeronautica e (in misura importante) calzaturiera sono tutte frutto delle precedenti politiche di sostituzione delle importazioni. Per generare rendite per gli imprenditori che hanno investito in nuove aree e per dar vita a cluster industriali si è fatto deliberatamente uso di elevati livelli di protezione (acciaio e calzaturiero) e proprietà pubblica, R&D pubblici e agevolazioni al credito (aeronautica). Nel caso del Cile, le politiche industriali hanno avuto un ruolo enorme nell'industria dell'uva, della selvicoltura e del salmone. Si è già ricordato il ruolo della Fundación Chile nel decollo dell'industria del salmone. Per quanto riguarda l'industria dell'uva, negli anni '60 la ricerca e lo sviluppo pubblici hanno trasformato quest'industria principalmente orientata al mercato locale in una potenza mondiale (Jarvis, 1994). Nel caso della selvicoltura, da almeno 60 anni le attività di piantumazione beneficiano di sussidi (cfr. Clapp, 1995) e dal 1974 si è avuta una grossa spinta verso la trasformazione del cluster del legno, della pasta di legno, della carta e dei mobili in una delle maggiori industrie esportatrici (Agosin 1999).

La diversificazione produttiva in Cile non è attribuibile alla libertà dei mercati. In Messico le industrie dei veicoli a motore e dei computer furono inizialmente il frutto di politiche di sostituzione delle importazioni, poi delle successive politiche tariffarie preferenziali del NAFTA, e non derivano da politiche di non intervento, da parità di trattamento o dalle pure forze di mercato.

La differenza tra Asia orientale e America latina non risiede pertanto nel fatto che il motore della trasformazione industriale sia da individuarsi nello Stato per l'una e nel mercato per l'altra, bensì nel fatto che in America latina la politica industriale non è stata concertata e coerente come invece in Asia orientale, col risultato che nella prima la trasformazione si è radicata meno profondamente che nella seconda.

III. Le soluzioni istituzionali per una politica industriale

Sin qui si è messa in relazione la necessità di una politica industriale con due fallimenti chiave del mercato che indeboliscono la spinta imprenditoriale verso la ristrutturazione e la diversificazione delle economie a basso reddito. Il primo di tali fallimenti ha a che fare con le ricadute informativi legate all'individuazione dei costi strutturali di un'economia, il secondo riguarda invece il coordinamento delle attività di investimento nelle economie di scala. La tentazione è di proseguire discutendo i vari strumenti politici, i migliori e i secondi migliori, che potrebbero contribuire al superamento di queste difficoltà, ma questo significherebbe trascurare due questioni chiave che pregiudicano la conduzione della politica industriale di per sé. In primo luogo, il settore pubblico non è onnisciente: generalmente, rispetto al settore privato dispone di meno informazioni sull'origine e la natura dei fallimenti del mercato che bloccano la diversificazione. Gli Stati possono addirittura non essere consapevoli di quanto non sanno. Di conseguenza, occorre impostare una politica tale per cui i funzionari pubblici possano costantemente estrapolare dal settore commerciale le informazioni sui vincoli e le opportunità esistenti. Non si può tenere il settore privato in normali condizioni di mercato lasciando che le direttive siano emesse da funzionari pubblici indipendenti. Per usare un'espressione di Peter Evans, l'elaborazione di una politica industriale deve integrarsi in una rete di collegamenti con gruppi privati. In secondo luogo, la politica industriale lascia spazio alla corruzione e al rent-seeking. Un sistema di incentivi progettato per aiutare gli investitori privati a intraprendere nuove attività può rivelarsi un meccanismo di trasferimento delle rendite a imprenditori senza scrupoli e a funzionari pubblici che guardano solo al proprio interesse. La reazione più ovvia sarebbe isolare l'elaborazione della politica e la sua implementazione dagli interessi privati, evitando una troppo stretta interazione tra funzionari pubblici e imprenditori. È da osservare come l'impulso di "tenere funzionari pubblici e imprenditori lontani gli uni dagli altri" sia diametralmente opposto a quello precedente, legato alla necessità di un flusso di informazioni.

La sfida critica a livello istituzionale consiste nell'individuare una posizione intermedia fra piena autonomia e piena integrazione. Troppa autonomia ai funzionari pubblici significa un sistema che riduce al minimo la corruzione ma non è in grado di dare al settore privato gli incentivi che davvero servono⁵. Troppa integrazione dei funzionari pubblici, d'altro canto, implica il rischio di un loro coinvolgimento negli interessi commerciali e della loro controllabilità. Si auspica inoltre che il processo possa fregiarsi di responsabilità democratica e legittimità pubblica.

Alcuni anni fa si è proceduto a comparare l'efficacia di sei diversi programmi di sovvenzione alle esportazioni in tutto il mondo, scoprendo, con una certa sorpresa, che quelli con le regole più chiare e le minori possibilità di manipolazione da parte del settore privato non si rivelavano i più efficaci sul campo. I programmi che funzionavano meglio erano quelli introdotti in paesi quali Brasile e Corea del Sud, in cui i funzionari statali e i burocrati interagivano da vicino con gli esportatori beneficiari dei sussidi. Cfr. Rodrik (1995).

Trovare il giusto equilibrio è talmente importante da mettere in secondo piano tutti gli altri elementi della progettazione politica. In particolare, una volta stabilito il “corretto” quadro istituzionale, diminuirà la preoccupazione circa l’adeguatezza della scelta politica: una politica migliore nel contesto istituzionale sbagliato sarà infatti molto meno efficace di una politica seconda migliore in un contesto istituzionale corretto. In altre parole, per la politica industriale è più importante specificare il processo che l’esito.

Pensare alla politica industriale come a un “processo” offre un ulteriore vantaggio: lascia aperta la possibilità che gli ostacoli reali alla diversificazione possano rivelarsi molto diversi da quelli fin qui ipotizzati. Ascoltare la voce degli imprenditori senza lasciarsene “catturare” può rivelare che il problema reale non sono le eventuali omissioni dello Stato (p.e. esternalità non internalizzate), bensì le sue azioni errate (p.e. interventi incauti che hanno aumentato i costi del fare impresa). A volte, i problemi possono nascondersi dove mai si penserebbe, per esempio in un’incongruenza del codice fiscale o in un comma di una legge altrimenti “innocua”. In questi casi, eventuali raccomandazioni politiche basate su ragionamenti ex-ante si rivelerebbero assolutamente sbagliate. Queste idee hanno molto in comune con la recente letteratura sull’innovazione istituzionale, che mette in risalto i limiti del modello di governance gerarchico, del tipo principale-agente, in ambienti caratterizzati da forte volatilità e incertezza (cfr. in particolare Sabel 2003, 2004). Per risolvere i problemi evidenziati nella sezione precedente serve un apprendimento sociale: occorre scoprire dove risiedono le esternalità dell’informazione e del coordinamento e, dunque, quali obiettivi e struttura una politica industriale dovrebbe avere. In questo scenario, il modello principale-agente, in cui lo Stato è il principale e le imprese sono i suoi agenti, e una politica ottimale che allinei il comportamento dei secondi con gli obiettivi del primo al costo più basso, non funziona molto bene. È invece necessaria una forma di collaborazione strategica più flessibile fra pubblico e privato, progettata per reperire informazioni sugli obiettivi, ripartire le responsabilità delle soluzioni e valutare gli esiti man mano che si manifestano. Un processo politico industriale ideale opera in un ambito istituzionale così strutturato.

Come sottolinea Charles Sabel, le istituzioni di apprendimento devono per propria natura essere sperimentali. L’identificazione dei costi di base richiede una sperimentazione imprenditoriale e, analogamente, l’individuazione dei modi più idonei a superare i colli di bottiglia della ristrutturazione richiede un approccio all’elaborazione delle politiche basato su tentativi ed errori.

Queste idee devono essere rese operative per diventare concretamente utili. La sfida di uno studio come il presente è fornire spunti su come si possa, senza cadere nella trappola di una concretezza mal riposta e senza dare l’impressione di raccomandare una strategia istituzionale unica per tutti. Si procederà ora in due fasi, descrivendo alcune caratteristiche architettoniche genericamente auspicabili nelle istituzioni della politica industriale, per poi indicare alcuni principi che dovrebbero costituire la base della progettazione e formulazione della politica industriale. Tali suggerimenti intendono costituire il giusto mezzo tra le idee più astratte discusse sopra e le raccomandazioni concrete in materia di progettazione istituzionale⁶

⁶ Queste idee attingono al lavoro svolto in El Salvador e descritto in Hausmann e Rodrik (2003b). Cfr. anche Sabel e Reddy (n.d.) per maggiori indicazioni sull’architettura della politica industriale.

Gli elementi dell'architettura istituzionale

Leadership politica *in primis*. Spesso, il successo della politica industriale dipende da un sostegno politico di alto livello. La prudenza fiscale trova il suo paladino nel ministro delle finanze, la stabilità monetaria nel governatore della banca centrale. Anche la ristrutturazione economica richiede un sostenitore politico, nella persona del presidente o del primo ministro, che svolga un ruolo analogo a quello di altri membri dell'esecutivo economico. Ciò per motivi e scopi diversi. In primo luogo, migliora il profilo delle politiche industriali e porta la discussione dei problemi della trasformazione economica ai più alti livelli dello Stato. In secondo luogo, offre uno strumento di coordinamento, supervisione e monitoraggio per i funzionari pubblici e le agenzie incaricate della realizzazione delle politiche industriali. Se i funzionari pubblici devono avere autonomia, è fondamentale che le loro prestazioni siano sistematicamente monitorate dai funzionari di alto livello di cui sopra. In terzo luogo, individua chiaramente un principale politico come responsabile delle conseguenze delle politiche industriali. Questo fautore politico potrebbe essere un ministro, il vice-presidente (nei sistemi presidenziali) o persino lo stesso presidente (come nel caso della Corea del Sud con il presidente Park).

Consiglio/i di coordinamento e delibera. Naturalmente, le scelte istituzionali varieranno in base al contesto, secondo le condizioni iniziali, ma a livello generale servono organi di coordinamento o di deliberazione che possano ospitare lo scambio di informazioni e l'apprendimento sociale di cui si è discusso in precedenza. Si tratta di enti pubblico-privati che dovrebbero includere i gruppi interessati o i loro rappresentanti. Per evitare i pregiudizi concettuali di *incumbent* e *insider*, questi enti dovrebbero andare oltre il tipico modello degli organi "di punta" che solitamente comprende solo gruppi e associazioni industriali ben organizzate. Si creerebbe così un contesto in cui gli interessi privati comunicerebbero le proprie richieste di assistenza allo Stato, il quale risponderrebbe stimolandoli a nuovi sforzi d'investimento. I consigli di coordinamento e delibera dovrebbero ricercare e raccogliere informazioni (dal settore privato e non solo) sulle idee di investimento, garantire il coordinamento tra le diverse agenzie statali se necessario, promuovere modifiche legislative e normative volte a eliminare costi transattivi inutili e altri ostacoli, creare sovvenzioni e altri strumenti di sostegno finanziario alle nuove attività se necessario, oltre a collegare questi elementi di supporto in modo credibile con le adeguate condizionalità. Detti consigli possono istituirsi sia a livello nazionale, sia a livello sottonazionale e settoriale; preferibilmente, quelli più grandi avranno i propri tecnocrati.

Meccanismi di trasparenza e responsabilità. Le politiche industriali devono essere viste dalla società in senso lato quali elementi di una strategia di crescita orientata ad ampliare le opportunità per tutti, piuttosto che regalie a settori economici già privilegiati. Ciò è particolarmente importante dal momento che le politiche proattive del tipo discusso in questa sede talvolta possono essere parziali, dirette a imprese e imprenditori di grandi dimensioni (a differenza dei programmi di microcredito, per esempio, degli strumenti di sostegno alle piccole e medie imprese). Per tale ragione, le attività di promozione devono svolgersi in modo trasparente e responsabile, con debito annuncio e pubblicazione delle loro decisioni e azioni e completa documentazione di tutte le risorse pubbliche investite a sostegno di nuove attività.

Dieci principi di progettazione della politica industriale

Per le ragioni esposte in precedenza, non è possibile né auspicabile specificare ex ante i futuri esiti politici dell'architettura di cui sopra. Tutto dipende dalle opportunità e dai vincoli che si individueranno nel processo di deliberativo. Un paese può scegliere di sviluppare un cluster di servizi sull'espansione del porto nazionale; un altro può decidere di costituire fondi pubblici di capitale di rischio per le biotecnologie e i software informatici; un altro ancora può promuovere agevolazioni fiscali per promuovere la lavorazione a valle dei prodotti silvicoli; un paese potrà decidere di snellire la burocrazia che ostacola le nuove attività imprenditoriali. Tuttavia è possibile elencare alcuni "principi di progettazione" generali che possano costituire la base per la formulazione di una politica industriale.

1. Gli incentivi dovrebbero essere destinati esclusivamente ad attività "nuove". La politica industriale ha per obiettivo primario la diversificazione dell'economia e la generazione di nuove aree di vantaggio competitivo. Ne consegue che gli incentivi debbano concentrarsi su attività nuove per l'economia locale, intendendo per "nuovo" sia prodotti che sono nuovi per l'economia locale, sia tecnologie nuove per la produzione di prodotti già noti. Molti paesi offrono incentivi fiscali per i nuovi investimenti senza distinguere a sufficienza tra gli investimenti che ampliano le capacità dell'economia nazionale e quelli che non lo fanno. Si osserva che questo atteggiamento differisce in modo sostanziale dalla tendenza di molti altri programmi di incentivi, che sovvenzionano le piccole e medie imprese. Le politiche di sostegno alle PMI si basano sul criterio dimensionale, non sul potenziale di esplorazione di nuove aree di specializzazione: ma è quest'ultimo aspetto a produrre crescita economica.

2. Servono dei chiari benchmark/criteri di successo e fallimento. Come già sottolineato, la politica industriale è necessariamente un processo sperimentale. Per la natura stessa dell'imprenditoria, non tutti gli investimenti in attività nuove portano frutto e non tutti gli sforzi di promozione hanno successo. In Corea, Taiwan e Cile, i successi hanno ampiamente controbalanciato gli errori commessi; tuttavia, senza un'idea chiara di che cosa sia il successo e senza criteri osservabili per il suo monitoraggio, i fallimenti possono radicarsi in profondità, i beneficiari dei sussidi possono raggirare gli enti pubblici continuando a ricevere sostegno nonostante gli scarsi risultati, i funzionari pubblici che amministrano gli incentivi possono proclamare il successo di un'attività per scopi parziali. Idealmente, i criteri per individuare un successo devono basarsi sulla produttività, in termini di tasso d'incremento e in termini assoluti, e non sull'occupazione o sull'output. La produttività è notoriamente difficile da misurare, tuttavia indicazioni utili possono venire da audit di progetto condotti da consulenti tecnici e d'impresa; lo stesso vale per il benchmarking, che può prendere a riferimento esperienze analoghe in paesi vicini, la performance sui mercati internazionali (p.e. i livelli di esportazione) costituisce un buon indicatore perché costituisce un modo rapido ed efficace per verificare l'andamento del settore per comparazione con i principali concorrenti a livello globale.

3. Serve una clausola di caducità integrata . Un modo per garantire che le risorse(finanziarie e umane) non restino vincolate troppo a lungo ad attività che non portano risultati consiste nella revoca automatica del sostegno a tali attività. Un progetto che usufruisca del sostegno pubblico deve pertanto dichiarare esplicitamente ex ante che cosa ne indicherà il successo o il fallimento e dotarsi di una clausola di caducità automatica per la revoca del supporto allo scadere di un dato termine.

4. Il sostegno pubblico deve rivolgersi alle attività, non ai settori. È consuetudine, per le agenzie di promozione degli investimenti, specificare le proprie priorità in termini di aree o settori, per esempio turismo, call center o biotecnologie, il che porta a un errato orientamento delle azioni di promozione industriale. I beneficiari del sostegno pubblico non devono individuarsi in base al settore, bensì in base alle attività, in modo da facilitare la strutturazione del sostegno come mezzo correttivo di specifici fallimenti di mercato anziché come supporto generico a un settore o all'altro: i programmi statali non devono incentivare gli investimenti, per esempio, nel turismo o nei call center, bensì sostenere la formazione bilingue, le analisi di fattibilità nell'ambito dell'agricoltura non tradizionale, gli investimenti infrastrutturali, l'adeguamento delle tecnologie estere al contesto locale, il capitale di rischio, eccetera. Il vantaggio dei programmi trasversali è che possono coprire contemporaneamente vari settori e sono mirati direttamente ai fallimenti del mercato.

5. Le attività sovvenzionate devono avere un evidente potenziale di generazione di ricadute ed effetti dimostrativi

Non vi è ragione di offrire sostegno pubblico a un'attività che non abbia il potenziale di attrarre investimenti complementari o generare ricadute informative o tecnologiche: questo tipo di analisi è necessario per la concessione di sostegno pubblico. Inoltre, le attività beneficiarie delle sovvenzioni dovrebbero strutturarsi in modo tale da massimizzare le ricadute rispetto a nuovi soggetti in ingresso e concorrenti.

6.L'autorità per l'attuazione delle politiche industriali va attribuita ad agenzie di cui si sia dimostrata la competenza in materia.

Ci si lamenta spesso dell'incompetenza e della corruzione della burocrazia Statale e la competenza dei funzionari pubblici varia ampiamente da agenzia ad agenzia all'interno del medesimo paese. Nella maggioranza dei paesi, tuttavia, vi sono buone sacche di competenza, ed è auspicabile affidare le attività di promozione ad agenzie già in essere che abbiano dimostrato adeguata competenza, anziché creare agenzie *ex novo* o affidare il compito ad agenzie dalle scarse competenze. Ciò si rifletterà naturalmente sull'utilizzo degli strumenti della politica industriale. Se la banca per lo sviluppo è solida ma l'amministrazione fiscale è un disastro, la promozione potrebbe doversi condurre con lo strumento del credito diretto anziché con quello degli incentivi fiscali, e si noti che ciò può andare in conflitto con il requisito di orientare quanto più possibile gli strumenti politici diretti alla fonte del fallimento del mercato. L'attribuzione della competenza in materia avrà ruolo nel determinare quali siano gli strumenti da utilizzare. Tale compromesso è necessario: quando le risorse umane e amministrative sono inadeguate, è meglio impiegare modo efficace strumenti secondi migliori piuttosto che fare un cattivo uso di strumenti primi migliori.

7. Le agenzie di implementazione devono essere strettamente monitorate da un principale con chiari interessi nei risultati e dotato di autorità politica di massimo livello.

Come osservato, una politica industriale efficace richiede che alle agenzie incaricate della sua implementazione si conceda un certo livello di autonomia. Tale autonomia, tuttavia, non significa e non può significare assenza di un controllo e di una responsabilità superiori. È fondamentale lo stretto monitoraggio (e coordinamento) delle attività di promozione da parte di una figura dell'esecutivo politico, un "principale" che internalizzi l'agenda di ristrutturazione economica e si faccia carico delle responsabilità principali. Tale monitoraggio non solo tutela dal possibile comportamento "egoistico" delle agenzie, ma aiuta anche a proteggere queste ultime dalla "cattura" da parte di interessi privati. Come suggerito, il soggetto in questione dovrebbe essere un ministro, un vice-presidente, o anche lo stesso presidente (o primo ministro).

8. Le agenzie che svolgono attività di promozione devono mantenere dei canali di comunicazione con il settore privato

Autonomia e isolamento non significano che i funzionari pubblici debbano tenersi a distanza da imprenditori e investitori, anzi è importante garantire un contatto e una comunicazione costanti, in modo che i funzionari pubblici abbiano una solida base di informazioni sulle realtà imprenditoriali, fattore essenziale a una solida prassi decisionale.

9. Nei casi ottimali si verificheranno errori che comporteranno la "scelta dei perdenti".

Le strategie pubbliche del tipo qui invocato sono spesso svilite perché possono portare a scegliere i perdenti anziché che i vincenti. Come già detto, è indubbiamente importante tutelarsi affinché ciò non avvenga; la strategia ottimale di individuazione del potenziale produttivo di un paese comporta tuttavia necessariamente alcuni errori in questo senso. Alcune delle attività promosse falliranno, ma l'obiettivo non dovrebbe essere di ridurre a zero la probabilità che si verifichino errori (ciò sarebbe sostanzialmente d'ostacolo alla *self-discovery*), bensì di ridurre al minimo i costi degli eventuali errori. Lo Stato che non sbaglia, semplicemente non si sta impegnando come dovrebbe.

10. Le attività di promozione devono sapersi rinnovare per assicurare la continuità del ciclo di scoperta (*discovery*).

Non vi è un unico modo per fare promozione, e le esigenze e le circostanze della scoperta produttiva cambiano nel tempo; ciò impone che le agenzie responsabili delle politiche sappiano reinventarsi e ristrutturarsi. Nel corso del tempo si dovranno gradualmente eliminare alcuni dei compiti chiave della politica industriale per sostituirli con altri e rinnovarli.

Panoramica esemplificativa dei programmi di incentivi.

Come già spiegato, la politica industriale non va intesa come una serie generica di programmi di incentivi, quanto invece come un processo volto a individuare le aree in cui le azioni politiche hanno maggiore probabilità di fare la differenza. L'output di tale processo, cioè la tipologia delle politiche e degli approcci, dipende sostanzialmente dalle circostanze proprie di ogni paese. Si ritiene comunque utile discutere brevemente di alcuni programmi, a titolo esemplificativo, per una visione più concreta dei risvolti delle politiche industriali.

1. Sovvenzionare i costi della "self-discovery". Come già osservato, l'incertezza su quali nuovi prodotti possano prodursi con profitto è uno dei principali ostacoli alla ristrutturazione economica. Per risolvere tale incertezza in genere servono investimenti diretti, ma anche adattamenti ingegnosi e produttivi che facciano funzionare le tecnologie importate in modo adeguato alle condizioni locali; poiché entrambi gli ambiti sono ricchi di esternalità (i successi possono essere facilmente emulati), vi sono forti ragioni economiche per sovvenzionarle. Gli Stati hanno pertanto bisogno di una struttura per sostenere i costi delle prime fasi del processo di individuazione dei costi, il che potrebbe implementarsi nella forma di un "concorso" in cui gli imprenditori del settore privato presentino studi con proposte di pre-investimento per attrarre risorse pubbliche, con criteri di finanziamento che prevedano: (i) il riferimento ad attività sostanzialmente nuove; (ii) la presenza del potenziale di generazione di ricadute di apprendimento su altri soggetti economici; (iii) la disponibilità dei soggetti del settore privato a sottoporsi a monitoraggi e audit sulle prestazioni.
2. Sviluppare dei meccanismi per la finanza ad alto rischio. Il passaggio di un progetto dalla fase di pre-investimento alla fase di investimento richiede un dispendio di risorse consistente che deve essere finanziato in qualche modo. In genere, le banche commerciali non lo fanno: fungono da intermediari per depositi e devono mantenere la liquidità per motivi di prudenza. Lo sviluppo delle attività commerciali e la *self-discovery* necessita di forme di intermediazione finanziaria più a lungo termine e a maggior rischio, e si nota tipicamente l'assenza dalla scena anche di altre forme di finanziamento del rischio, quali i mercati del debito societario, i mercati dell'equity o i fondi di capitale di rischio privati. Gli Stati devono pertanto ricorrere a di tipologie di finanziamento alternative che possono avere varie forme secondo le risorse fiscali e burocratiche disponibili; tra gli esempi vi sono le banche per lo sviluppo, i fondi di rischio finanziati dallo Stato (ma gestiti da professionisti), garanzie pubbliche su prestiti a lungo termine erogati da banche commerciali o veicoli speciali che destinano una quota dei fondi pensionistici pubblici a un portafogli di investimenti a rischio più alto.
3. Internalizzare le esternalità del coordinamento. Le esternalità del coordinamento sono altamente specifiche per ogni singola attività, pertanto è sostanzialmente impossibile renderle concrete ex ante, per esempio, le esigenze del turismo sono molto diverse da quelle dei call center. Ciò richiede che lo Stato sappia individuare gli errori di coordinamento e cerchi di correggerli; i consigli di coordinamento e delibera di cui si sopra sono un meccanismo volto appunto a creare e sviluppare tale capacità. È evidente che tale impegno deve coinvolgere più livelli: nazionale, regionale e settoriale; in esso, le Camere di commercio e dell'industria e le associazioni degli agricoltori e di categoria possono svolgere un ruolo utile e costruttivo. Come già osservato, il rapporto dello Stato con questi soggetti del settore privato necessita di legittimazione sociale, da ottenersi con meccanismi di responsabilità e trasparenza: le proposte devono essere rese pubbliche, analizzate e valutate in modo ufficiale dai tecnocrati, e se ne deve calcolare l'impatto fiscale. Tutto ciò con l'obiettivo di individuare le opportunità di coordinamento e contenere le condotte eventualmente orientate al rent-seeking.

4. R&D nel settore pubblico.

La tecnologia non può essere acquisita dai paesi avanzati come un prodotto confezionato e pronto all'uso. Dall'uva cilena alla tecnologia informatica di Taiwan, tutti i nuovi settori industriali necessitano di fondi pubblici da impegnare nella R&D, per individuare, adattare e trasferire le tecnologie estere. Il segreto è garantire che tale impegno si integri correttamente con le attività del settore privato e si orienti secondo le necessità di dette attività. I programmi più efficaci sono verosimilmente quelli che rispondono alle necessità del settore privato.

5. Sovvenzionare la formazione tecnica generale. Le nuove attività si troveranno probabilmente a dover affrontare una carenza di personale adeguatamente formato, per quanto all'inizio ciò non costituisca limitazione vincolante, all'inizio. Le aziende innovative, nel timore che il turnover della forza lavoro riduca il rendimento della formazione sul campo, tenderanno a ridurre la formazione, il che ritarderà inevitabilmente il processo di *self-discovery*: vi sono dunque tutte le ragioni per sovvenzionare la formazione professionale, tecnica e linguistica. Nei paesi in via di sviluppo le strutture dell'istruzione pubblica hanno solitamente una pessima reputazione poiché raramente si orientano alle reali esigenze del settore privato; di conseguenza può essere preferibile offrire sovvenzioni e incentivi alle imprese e istituti privati e così cofinanziare il loro impegno formativo.

6. Trarre vantaggi dai connazionali all'estero. Sono molti i lavoratori che dai paesi in via di sviluppo emigrano nei paesi avanzati. Questi tendono a essere i più intraprendenti e spesso hanno competenze superiori rispetto ai lavoratori che restano nel paese di origine (cfr. Kapur e McHale, di prossima pubblicazione). La maggior parte degli Stati considera questi lavoratori espatriati esclusivamente come una fonte di reddito, tuttavia, dato il loro spirito imprenditoriale, le loro competenze e la loro esposizione alle attività commerciali dei paesi sviluppati, oltre al loro desiderio tornare a stabilirsi in patria (nelle giuste condizioni e circostanze), queste persone nei propri paesi d'origine potrebbero costituire una fonte di *self-discovery* ancor più preziosa. Gli Stati dovrebbero corteggiarli attivamente, incoraggiarne il ritorno e sfruttarli per generare nuove attività economiche a livello nazionale. Se anche una sola frazione degli incentivi fiscali usati per attirare investimenti esteri fosse indirizzata verso i cittadini emigrati all'estero, i benefici per tali paesi potrebbero essere notevoli.

IV Le voci sulla morte della politica industriale: un'esagerazione

Un'agenda come quella sopra illustrata potrebbe apparire eccessivamente ambiziosa e troppo lontana dalla prassi politica attualmente accettata. Dopotutto, si suppone che nelle economie moderne e in via di modernizzazione le politiche industriali siano state “gettate nel cestino dei rifiuti della storia” insieme ad altre politiche “demodé” quali quella della pianificazione centrale e il protezionismo. La realtà è che le politiche industriali sono dilagate negli ultimi due decenni, soprattutto nelle economie che hanno adottato con risolutezza l'agenda della riforma ortodossa. Se tutto ciò non ha attirato l'attenzione è perché le politiche preferenziali in questione hanno privilegiato le *esportazioni* e gli *investimenti esteri* (i due feticci dell'era del Washington Consensus) e perché i loro sostenitori le hanno chiamate strategie di “orientamento verso l'esterno”, o con altri nomi analoghi, anziché chiamarle politiche industriali. Quando uno Stato favorisce consapevolmente alcune attività economiche rispetto ad altre, sta facendo politica industriale: il passato più recente ha dunque visto succedersi numerose politiche industriali.

Le esportazioni sono state sostenute in molti modi diversi, ma le zone industriali di esportazione (EPZ, Export Processing Zone) restano la forma più visibile della discriminazione attuata a loro favore. Vi sono quasi 1000 EPZ nel mondo ed è difficile trovare un paese che non ne abbia una. Le imprese che hanno sede in una EPZ ricevono tutta una serie di trattamenti preferenziali: hanno accesso illimitato ed esentasse alle importazioni (a condizione che esportino l'output), e godono di esenzioni fiscali sulle imposte sul reddito, sull'impresa e sugli immobili; sono in genere immuni dai regolamenti con cui invece le altre imprese devono lottare, sono dotate di infrastrutture e servizi di comunicazione migliori e spesso non sono tenute a osservare il diritto del lavoro come le altre aziende (Madani 1998).

Gli incentivi agli investimenti esteri diretti sono più comuni. In pratica tutti i paesi del mondo dispongono di un'agenzia governativa addetta ad attrarre gli investimenti esteri e di regimi temporanei di esenzione fiscale e altre sovvenzioni per le aziende estere. Oltre a ciò, agli investitori esteri sono spesso dedicati servizi del tipo *one-stop shop* e di assistenza nella gestione dei requisiti normativi locali, a volta ricevono protezione commerciale a fronte degli investimenti fatti e spesso hanno uno status giuridico privilegiato, per esempio, a differenza delle imprese nazionali, spesso gli investitori esteri hanno la possibilità di ricorrere all'arbitrato internazionale per la composizione di controversie di ambito nazionale. I paesi in via di sviluppo competono attivamente tra loro per offrire incentivi generosi e attrarre investitori esteri, tuttavia tali incentivi hanno un ruolo generalmente marginale nelle decisioni delle multinazionali sulla propria collocazione geografica.

Il motore degli incentivi a favore delle esportazioni e degli investimenti esteri è la convinzione che tali attività economiche siano particolarmente propense a esternalità e ricadute positive. Le esportazioni e gli investimenti esteri diretti sono infatti ritenuti generatori di ricadute tecnologiche e di apprendimento su altre attività, pertanto, nonostante la svolta decisiva dei mercati negli ultimi vent'anni, la visione più diffusa tra i decisori politici (almeno per quanto si deduce dalle loro azioni) è che le esternalità specifiche siano ancora molte e che debbano essere corrette mediante l'attivazione di sovvenzioni generose. Da questo tipo di politica industriale emerge la forte convinzione che nelle esportazioni e negli investimenti esteri diretti risiedano esternalità importanti.

La ricerca economica fornisce pochi elementi a supporto di tale assunto. È noto da tempo che le imprese votate all'esportazione tendono a essere più produttive e più dinamiche a livello di tecnologia rispetto alle imprese che operano prevalentemente sui mercati nazionali. Ora si è compreso che ciò è dovuto, in generale, non ai vantaggi acquisiti con l'esportazione in sé, bensì, e semplicemente, agli effetti della selezione: solo le imprese migliori (sotto tutti gli aspetti) sono in grado o scelgono di esportare (per un'indagine, cfr. Tybout 2000). Di conseguenza, le sovvenzioni alle esportazioni possono fare ben poco per promuovere la capacità produttiva e tecnologica nel loro complesso. Analogamente, studi più dettagliati hanno trovato solo scarsissime evidenze sistematiche di esternalità tecnologiche e di diverse dagli investimenti esteri diretti: alcuni hanno individuato persino delle ricadute negative (per un approfondimento, cfr. Hanson 2001). In tale situazione, sovvenzionare gli investitori esteri sarebbe una politica alquanto sciocca, che avrebbe l'effetto di trasferire i redditi dei contribuenti dei paesi poveri nelle tasche degli azionisti dei paesi ricchi, senza alcuna contropartita.

Le zone industriali di esportazione e gli incentivi agli investimenti esteri diretti sono gli elementi più evidenti della politica industriale nei paesi in via di sviluppo, ma non sono gli unici. La maggior parte dei paesi ha continuato a mantenere politiche industriali di diverso tipo, alcune delle quali sono il residuo di vecchie politiche sostitutive delle importazioni, mentre altre costituiscono risposte *ad hoc* alle carenze percepite nel quadro politico attuale. Questo aspetto non è sufficientemente valorizzato, pertanto s'intende presentare, nella Tabella 2, un elenco degli incentivi fiscali e agevolazioni al credito per gli investimenti e la produzione nazionali in una serie di paesi in via di sviluppo. La tabella si basa su Melo (2001), che si è limitato ai paesi del Sud America, integrando i suoi dati con quelli relativi ad altri paesi del mondo, attinti da fonti nazionali e internazionali. Come mostra la tabella, le agevolazioni al credito e gli incentivi fiscali per i settori favoriti sono estremamente diffusi in America Latina come anche in Asia e in Africa. In America Latina gli incentivi tendono a concentrarsi su settori quali il turismo, l'industria estrattiva, la silvicoltura e il settore agroalimentare, mentre in altri paesi si rivolgono anche ad alcuni settori manifatturieri e dei servizi.

Da questa analisi della prassi corrente emerge il messaggio che la politica industriale è tutt'altro che scomparsa. Nella maggior parte dei paesi, la sfida non è ristabilire una politica industriale, bensì sviluppare il meccanismo già esistente in modo più produttivo. Come appena osservato, l'attuale politica industriale prende le mosse dalle presunte esternalità (esportazioni e investimenti esteri diretti), ed è formulata in termini settoriali. Raramente l'architettura istituzionale è adeguata ad affrontare il tipo di scoperta illustrata in questa sede. La visione globale sottesa alla progettazione non è quasi mai articolata, di conseguenza, ciò non serve una politica industriale bensì una politica industriale migliore. Non sorprenderebbe certo se in molti paesi le politiche industriali diventassero più efficaci proprio in virtù di una *riduzione* della loro portata (e di un loro migliore orientamento)⁷.

V La politica industriale è ancora fattibile?

Oggi, i paesi in via di sviluppo operano in un contesto globale molto diverso rispetto a quello di venti o trent'anni fa. In particolare, si è manifestata la tendenza a disciplinare le politiche economiche nazionali con accordi multilaterali, regionali o bilaterali, ponendo in tal modo dei limiti alla capacità dei paesi in via di sviluppo di mettere in atto alcune tipologie di politica industriale. Questo capitolo passerà in rassegna detti limiti. Sebbene sia vero che i paesi in via di sviluppo hanno oggi, in qualche modo, uno spazio più limitato per l'autonomia politica, è facile esagerare l'importanza delle limitazioni. C'è ancora ampio spazio per una politica industriale coerente del tipo sopra descritto, soprattutto se i paesi non rinunciano *volontariamente* alla propria autonomia politica sottoscrivendo accordi bilaterali con gli U.S.A. adottano codici internazionali restrittivi. Pochi dei programmi illustrati nel capitolo III rientrerebbero nel quadro della disciplina internazionale. Ciò che pone limiti a una politica industriale sensibile, oggi, è soprattutto la volontà di adottarla, non la capacità di farlo.

Le restrizioni alla politica industriale assumono svariate forme⁸, di cui di seguito si presentano alcune caratteristiche generali (per maggiori dettagli cfr. la Tabella 3). Le prime ad applicarsi in ordine gerarchico sono le norme del WTO, di portata molto più ampia e invasiva rispetto a quelle del vecchio sistema GATT. In precedenza, per entrare a far parte di un sistema di commercio mondiale, i paesi poveri dovevano soddisfare pochi o nessun requisito di accesso. La bilancia dei pagamenti e le eccezioni per le industrie nascenti erano sufficientemente liberali da consentire ai vari paesi di adottare qualsiasi politica industriale. Il WTO ha introdotto numerose restrizioni. Oggi le sovvenzioni alle esportazioni sono illegali secondo il WTO (per tutti i paesi eccetto i meno sviluppati), e lo stesso vale per alcuni requisiti di contenuto nazionale e altri requisiti di performance imposti alle imprese in ambito commerciale, le restrizioni quantitative alle importazioni e le leggi sui brevetti, che mancano di standard internazionali di riferimento. Tutto ciò ha costituito parte integrante dell'arsenale delle politiche industriali alimentate dalla Corea del Sud e da Taiwan negli anni '60 e '70. Inoltre, i paesi che ancora non fanno parte del WTO spesso devono soddisfare requisiti più restrittivi nell'ambito dei negoziati di adesione.

7

Per esempio, l'Uruguay ha un regime temporaneo di esenzione fiscale per i nuovi investimenti che non discrimina tra gli investimenti che verisimilmente genereranno le ricadute d'informazione e coordinamento qui discusse e quelli che non lo faranno. Di conseguenza, tale regime finanzia progetti quali quello per la riqualificazione di un ippodromo (apparentemente a oggi il progetto più ampio ad aver beneficiato degli incentivi fiscali).

⁸ Per una discussione delle attuali limitazioni, cfr. anche Lall (2004).

Gli accordi regionali e bilaterali generalmente ampliano la portata delle norme oltre quanto previsto dal WTO. In particolare, gli Stati Uniti hanno imposto maggiori restrizioni ai settori degli investimenti, della tutela della proprietà intellettuale e del capitale nell'ambito dei negoziati sul libero scambio commerciale con i paesi in via di sviluppo (cfr. Tabella 3). Dal punto di vista finanziario, vi è una serie di codici e standard internazionali che contengono clausole suscettibili di essere interpretate come restrittive rispetto all'adozione di una politica industriale (Tabella 3). Inoltre, spesso le condizioni imposte dal IMF vanno oltre le mere questioni monetarie e fiscali e si traducono in politiche sul commercio e sulla politica industriale (la cosiddetta condizionalità strutturale). L'apice della condizionalità strutturale del IMF è stato raggiunto durante la crisi finanziaria in Asia. Se da allora la linea ufficiale del IMF si è allontanata dalla condizionalità strutturale, i programmi del IMF in genere contengono ancora molti requisiti dettagliati sul commercio e sulle politiche industriali (cfr. la Tabella 3, in particolare su Turchia ed Etiopia).

È importante evidenziare che non tutte le discipline internazionali sono necessariamente dannose. Per esempio, il principio della trasparenza contenuto negli accordi commerciali e nei codici e standard finanziari internazionali è del tutto coerente con l'architettura della politica industriale delineata in precedenza, pertanto è difficile trovarvi dei difetti. Inoltre, se adeguatamente strutturati, gli accordi commerciali regionali possono essere uno strumento utile per i programmi di politica industriale. Sia il Marocco sia la Tunisia, per esempio, hanno messo in atto ambiziosi programmi di upgrading industriale (*mise à niveau*) nell'ambito dei rispettivi accordi di libero scambio con l'UE, ottenendo, a sostegno di tali programmi, fondi dall'UE e dalla Banca Mondiale. Il Mercosur ha adottato un regime speciale per il settore automotive, che ha dato forte impulso ai settori automobilistico e della componentistica in Argentina e Uruguay. Gli Stati dotati di un senso strategico per le priorità economiche solitamente riescono a fare buon uso di questi accordi internazionali e trasformano le potenziali restrizioni in opportunità. Tra le discipline internazionali esistenti, la più significativa è probabilmente quella che limita l'impiego delle sovvenzioni alle esportazioni. L'Accordo dell'WTO sulle sovvenzioni alle esportazioni rende sostanzialmente illegali le Zone di libero scambio (FTZ, Free Trade Zones) di cui sopra (oltre ad altri incentivi fiscali e al credito orientati alle esportazioni) per i paesi con un reddito pro capite superiore a 1.000,00 dollari. Non è del tutto chiaro quale sia l'entità della perdita reale. Come spiegato nel capitolo precedente, al momento le politiche adottate da molti paesi probabilmente sono troppo orientate all'esportazione in sé e per sé. Non vi è nulla nella letteratura empirica che suggerisca che le esportazioni generano un tipo di esternalità positiva tale da giustificare il sovvenzionamento come regola generale. D'altro canto, porre condizioni alle sovvenzioni per l'esportazione ha il rimarchevole effetto di garantire che degli incentivi facciano incetta i vincitori (cioè coloro che sono in grado di competere sui mercati internazionali) e non quelli perdenti. Le sovvenzioni alle esportazioni diventano così un ottimo esempio di politica degli incentivi basata sulla performance (e sono dunque coerenti con i principi di progettazione di cui sopra). Il successo delle sovvenzioni alle esportazioni nell'Asia Orientale è chiaramente legato al sistema "del bastone e della carota": si riceve una sovvenzione solo se si opera su mercati mondiali. Fondamentalmente, dunque, appare corretto affermare che l'Accordo sulle sovvenzioni ha fortemente intaccato la capacità dei paesi in via di sviluppo di adottare politiche industriali progettate in modo intelligente⁹.

Una seconda area suscettibile di essere compromessa dalle norme internazionali è quella della proprietà intellettuale. Come evidenzia Richard Nelson (2003), la capacità di imitare le tecnologie sviluppate nei paesi avanzati è storicamente uno dei determinanti della capacità dei paesi più arretrati di stare al passo. L'Accordo TRIPS dell'WTO e le sue versioni più restrittive

9. Si osservi che il veto ai sussidi all'esportazione non può giustificarsi con le tradizionali argomentazioni di una politica *beggar-thy-neighbor*. Diversamente, per esempio, dall'applicazione di dazi sulle importazioni da parte di un paese grande, l'impiego di sussidi per le esportazioni produce un vantaggio netto per il resto del mondo perché riduce il prezzo di mercato del bene oggetto del sussidio e migliora le condizioni commerciali esterne del resto del mondo.

negli accordi commerciali bilaterali/regionali rendono virtualmente impossibile l'implementazione di una strategia di retroingegneria e imitazione. Finora i costi di sviluppo dei TRIPs sono stati presi in considerazione principalmente nell'ambito della sanità pubblica e dell'accesso ai farmaci essenziali, mentre gli effetti negativi di tale accordo sulla capacità tecnologica restano negletti. Alla luce di quanto sopra, è incoraggiante che il dibattito sul regime di scambi multilaterali si stia sempre più concentrando (o almeno orientando) sulla questione dello "spazio politico" per i paesi in via di sviluppo (cfr. Hoekman 2004). È sempre più riconosciuto l'eccessivo spostamento dell'equilibrio tra autonomia politica e norme internazionali verso queste ultime, nei recenti round commerciali. Il tentativo del Doha Round di estendere le norme multilaterali alla concorrenza nazionale e alle politiche sugli investimenti non ha portato ad alcun risultato. E molti considerano ormai sorpassato il modello di negoziato commerciale dell'"accordo unico" (*single undertaking*) adottato con l'Uruguay Round, modello per cui tutte le nazioni sottoscrivono lo stesso testo indipendentemente dal loro livello di sviluppo e dalle loro esigenze. Una buona notizia, questa, nella prospettiva del presente studio. I paesi in via di sviluppo dovrebbero fare pressione per avere uno "spazio politico" nei negoziati del futuro. In passato sono scesi a compromessi per ottenere un maggiore accesso al mercato nei paesi ricchi, ma questa scelta si è rivelata un cattivo affare. L'obiettivo delle norme internazionali non dovrebbe essere di imporre norme comuni a paesi con sistemi normativi differenti, bensì di accettare le differenze e regolamentare il reciproco interfacciarsi dei vari paesi in modo da ridurre le ricadute avverse (Rodrik 2001).

VI Conclusioni

I mercati possono funzionare male sia perché il governo interferisce troppo, sia perché interferisce troppo poco. Le politiche di sviluppo degli ultimi vent'anni sono state eccessivamente ossessionate dagli errori politici del primo tipo, quelli commessi dagli Stati, cui sono seguite azioni per la riduzione o abrogazione delle norme, le restrizioni commerciali, i mezzi di repressione finanziaria e la proprietà pubblica. Non è stata posta alcuna enfasi, invece, sugli errori di omissione degli Stati, cioè su quegli interventi che sarebbero stati necessari ma non sono mai stati attuati, in parte per la grande enfasi postavi da precedenti politiche sostitutive delle importazioni. Recentemente i governi nazionali di tutto il mondo hanno rivolto i propri sforzi alla ricerca di una strategia più equilibrata, perché liberalizzazione e privatizzazione non hanno dato i risultati attesi. Nel presente lavoro si sostiene che una politica industriale adeguatamente formulata può svolgere un ruolo importante nell'ambito di queste strategie.

Le argomentazioni contrarie alla politica industriale non sono poche. Tra queste, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, le seguenti:

- i governi nazionali non possono scegliere i vincitori,
- i paesi in via di sviluppo non hanno le competenze burocratiche necessarie a renderla efficace,
- gli interventi industriali tendono alla cattura politica e alla corruzione,
- vi sono scarse prove a sostegno del buon funzionamento delle politiche industriali,
- non serve una politica industriale bensì un supporto trasversale alle attività di R&D e alla tutela della proprietà intellettuale,
- in ogni caso, le norme internazionali non lasciano più spazio agli interventi di politica industriale.

Ognuna di queste argomentazioni contiene degli elementi di verità, ma per ciascuna, come già osservato, vi sono anche valide contro-argomentazioni:

- È vero che gli Stati non possono scegliere i vincitori, ma una politica industriale efficace si basa meno sulla capacità di scegliere i vincitori e più sulla capacità di ridurre le perdite in caso di errori. In effetti, gli errori (“scegliere i settori sbagliati”) sono anch’essi parte di una buona politica industriale che si preoccupi anche della scoperta dei costi.
- La maggioranza dei paesi in via di sviluppo manca di adeguate competenze burocratiche, ma quasi tutti i paesi hanno (o possono creare) spazio per una burocrazia competente. In ogni caso, non è chiaro quali sia il controfattuale. Difficilmente il pacchetto standard orientato al mercato risparmia sulle competenze burocratiche. Come si è scoperto nel corso dell’ultimo decennio, e come indicato dall’ampliamento dell’agenda del Washington Consensus a includere aree di governance e istituzionali, la gestione di un’economia di mercato richiede una forte attenzione alla capacità normativa. La politica industriale non fa eccezione.
- Le politiche industriali possono essere catturate da quegli stessi interessi su cui intendono intervenire, ma, ancora una volta, non c’è molta differenza rispetto ad altre aree politiche. In molti paesi la privatizzazione si è rivelata essere una manna per gli insider o i “compari” del governo.
- Non è vero che mancano prove a sostegno dei vantaggi della politica industriale. Al contrario, come sopra illustrato con riferimento all’America Latina, è difficile trovare nel mondo in via di sviluppo dei vincitori veri, che non siano il prodotto di una qualche politica industriale.
- Le politiche di innovazione sul lato dell’offerta potrebbero avere un ruolo importante, ma a limitare la ristrutturazione della produzione è una caratteristica più propria degli ambienti a basso reddito: l’imprenditorialità che si dedica ad attività nuove ha un alto ritorno sociale elevato ma uno scarso ritorno privato.
- C’è ampio spazio per le politiche industriali nell’attuale scenario economico internazionale. Infatti, contrariamente a quanto comunemente si crede, gli ultimi vent’anni hanno visto il susseguirsi di numerose politiche industriali.

Nel presente lavoro si afferma che la politica industriale è un processo di *self-discovery* economico in senso ampio. La giusta immagine da tenere a mente non è quella di pianificatori onniscienti che possono intervenire con l'aiuto di migliori sussidi pigouviani per internalizzare ogni possibile esternalità, bensì quella di un processo interattivo di cooperazione strategica tra i settori pubblico e privato che, da un lato, consente di selezionare le informazioni relative ai limiti e alle opportunità di business e, dall'altro lato, genera in risposta delle iniziative politiche.

Non è possibile specificare i risultati di un tale processo ex ante: il punto è capire dove servano azioni e che tipo di azione serva per ottimizzare la risposta. Non serve, come invece spesso avviene nel dibattito sulla politica industriale, farsi ossessionare dalla questione degli strumenti politici e delle modalità di intervento. È molto più importante mettere in atto un processo che aiuti a definire le aree in cui è auspicabile s'intervenga. Gli Stati che comprendono questo aspetto s'impegheranno costantemente a facilitare il cambiamento strutturale e la collaborazione con il settore privato. Così descritta, la politica industriale è soprattutto uno stato mentale.

Per concludere, due osservazioni che collegano il presente contributo alla più ampia agenda dei paesi in via di sviluppo. In primo luogo, come già detto, buona parte della politica industriale riguarda la messa in disponibilità di risorse pubbliche per il settore produttivo. I laboratori e le attività di R&D in ambito pubblico, le strutture sanitarie, le infrastrutture, gli standard sanitari e fitosanitari e la formazione tecnica e professionale sono tutti esempi di risorse pubbliche necessarie a migliorare le capacità tecnologiche. In tale prospettiva, la politica industriale altro non è che una buona politica economica, come richiesto dai tradizionali approcci ortodossi. In secondo luogo, la capacità di rendere disponibili dette risorse pubbliche in modo efficace è una caratteristica essenziale delle capacità sociali necessarie a generare sviluppo. Ciò richiede, a sua volta, istituzioni capaci, dotate delle caratteristiche fondamentali sopra descritte. Un tale sviluppo istituzionale è alla base dell'attuale agenda dello sviluppo ortodosso¹⁰. In ambo i sensi, pertanto, l'agenda della politica industriale esposta nel presente lavoro non solo si discosta troppo dall'odierna e più ampia agenda dello sviluppo convenzionale, ma ne costituisce parte integrante.

10. Paradossalmente, come correttamente evidenziato da Ocampo (2004, 28), lo "il carattere sub-ottimale dello sviluppo delle istituzioni nelle aree dello sviluppo produttivo è ... diventata una lacuna diretta delle stesse istituzioni e ha effetti sulla crescita economica, fatto generalmente ignorato nell'appello al rafforzamento dello sviluppo istituzionale."

BIBLIOGRAFIA

- Agosin, Manuel**, "Trade and Growth in Chile: Past Performance and Future Prospects," Department of Economics, University of Chile, June 1999.
- Amsden, Alice H.**, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1989.
- Clapp, Roger Alex**, "Creating Comparative Advantage: Forest Policy as Industrial Policy in Chile," *Economic Geography*, vol 71, no. 3, July 1995, 273-96.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, and William F. Maloney**, *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, World Bank, Washington, DC, 2002.
- Evans, Peter**, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995.
- Hanson, Gordon H.**, "Should Countries Promote Foreign Direct Investment?" G-24 Discussion Paper No. 9, 2001.
- Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik**, "Economic Development as Self-Discovery," *Journal of Development Economics*, vol. 72, December 2003.
- Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik**, "Discovering El Salvador's Production Potential," John F. Kennedy School of Government, Harvard University, August 2003. (2003b)
- Hoekman, Bernard**, "Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Specialand Differential Treatment," World Bank, 2004.
- Imbs, Jean, and Romain Wacziarg**, "Stages of Diversification," *American Economic Review*, 93(1), March 2003, 63-86.
- Jarvis, Lovell S.** *Changing Private and Public Roles in Technological Development: Lessons from the Chilean Fruit Sector*, in *Agricultural Technology: Policy Issues for the International Community*, J.R. Anderson, ed. Wallingford: CAB International, 1994.
- Kapur, Devesh, and McHale, John**, *Sharing the Spoils: International Human Capital Flows and Developing Countries*, Center for Global Development, Washington, DC, forthcoming.
- Klinger, Bailey, and Daniel Lederman**, "Discovery and Development: An Empirical Exploration of 'New' Products," World Bank, August 2004.
- Lall, Sanjaya**, "Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness," G-24 Discussion Paper No. 28, April 2004.
- Madani, Dorsati**, "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones," World Bank, 1998.
- Melo, Alberto**, "Industrial policy in Latin America at the turn of the century," IADB, Research Department WP No 459, 2001.
- Nelson, Richard R.**, "The Changing Institutional Requirements for Technological and Economic Catch Up," Columbia University, June 2004.
- Ocampo, José Antonio**, "Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries," September 2004.
- Pritchett, Lant**, "Does Learning to Add Up Add Up? The Returns to Schooling in Aggregate Data," Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.
- Rodriguez-Clare, Andres**, "Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy," Inter-American Development Bank, June 2004.
- Rodrik, Dani**, "Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness," in A. Deardorff, J. Levinson, and R. Stern (eds.), *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995.
- Rodrik, Dani**, "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe," *Journal of International Economics* 40(1-2), February 1996, 1-22.
- Rodrik, Dani**, "The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered," UNDP, New York, 2001.
- Sabel, Charles F.**, "Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability," Columbia University, July 2004 (to appear in Ewald Engelen & Monika Sie Dhian Ho (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat*. WRR Verkenning 3, Amsterdam, Amsterdam University Press).
- Sabel, Charles F.**, "Theory of a Real Time Revolution," Columbia University, July 2003 (forthcoming in *Organizational Studies*, Winter 2004).
- Sabel, Charles F., and Sanjay Reddy**, "Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today," Columbia University, n.d.
- Tybout, James R.**, "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *Journal of Economic Literature* 38(1) (March 2000), pp. 11-44.
- Wade, Robert**, *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1990.

Tabella 1: 5 principali prodotti di esportazione (HS4) verso gli U.S.A (in 2000)

Paese	Prodotto	Valore (\$ mil)
Brasile	aeromobili	1.435
	calzature	1.069
	petrolio non greggio	689
	acciaio	485
	pasta di legno chimica	465
Cile	rame	457
	uva	396
	pesce	377
	legname	144
	legno	142
Messico	autoveicoli	15.771
	petrolio greggio	11.977
	computer & periferiche	6.411
	kit cavi di accensione	5.576
	camion	4.853

Table 2. Illustrative list of industrial policies in support of production and investment

Country	Loans for working capital	Loans for fixed assets and/or investment projects	Equity investment	Loans to specific sectors	Credit programs for particular regions	Horizontal tax incentives	Tax incentives to specific sectors	Tax incentives to particular regions
South American Countries								
Argentina	X	X		X	X		Mining, forestry	
Bahamas						X	Hotels, financial services, spirits and beer	
Barbados						X	Financial services, insurance, information technology	
Belize						X	Mining	
Bolivia							Mining	
Brazil	X	X	X	Oil, natural gas, shipping, power sector, telecom, software, motion picture industry	X			X
Chile	X	X			X	X	Forestry, oil, nuclear materials	X
Colombia	X	X	X	Motion picture industry	X			X
Costa Rica	X						Forestry, tourism	
Dominican Republic							Tourism, agribusiness	
Ecuador	X	X	X				Mining, tourism	
El Salvador	X	X		Mining; services sector				
Guatemala								
Guyana							Agribusiness	
Haiti						X		
Honduras	X	X		Transport sector, shrimp				
Jamaica							Motion picture industry, tourism, bauxite, aluminum, factory construction	

Table 2. Illustrative list of industrial policies in support of production and investment (cont.)

Country	Loans for working capital	Loans for fixed assets and/or investment projects	Equity investment	Loans to specific sectors	Credit programs for particular regions	Horizontal tax incentives	Tax incentives to specific sectors	Tax incentives to particular regions
Mexico	X	X	X	Motion picture industry		X	Forestry, motion picture industry, air and maritime transportation, publishing industry	
Nicaragua	X	X					Tourism	
Panama	X	X					Tourism, forestry	
Paraguay	X	X				X		X
Peru	X	X					Tourism, mining, oil	X
Surinam						X		
Trinidad & Tobago						X	Hotels, construction	
Uruguay	X	X				X	Hydrocarbons, printing, shipping, forestry, military industry, airlines, newspapers, broadcasters, theaters, motion picture industry	
Venezuela	X	X				X	Hydrocarbons and other primary sectors	
Other countries								
India	X	X	?	Motion Picture Industry, jute textiles, tea plantations	X	X	infrastructure facilities, Power projects, new industries in electronic hardware/software parks, airports, ports, inland ports and waterways, and industrial parks, for hotels, cold-storage firms and manufacturers of priority items.	X

Table 2. Illustrative list of industrial policies in support of production and investment (cont.)

Country	Loans for working capital	Loans for fixed assets and/or investment projects	Equity investment	Loans to specific sectors	Credit programs for particular regions	Horizontal tax incentives	Tax incentives to specific sectors	Tax incentives to particular regions
China	X	X	?	Software,	X	?	High Tech. IC manufacturers and software development enterprises that source production equipment made domestically in China.	X
Malaysia	X	X	?	Shipping industry, Shipyard Industry and maritime Related Activities	X	?	Manufacturing Sector, Technology Industries, Agricultural Sector, Tourism Industry, Research and Development, Software, Computers and ICT	X
Thailand	X	X	X	?	?	?	agriculture and agricultural products, direct involvement in technological and human resource development, public utilities and infrastructure, environmental protection and conservation, and targeted industries.	X
Nigeria	X	X	?	Agriculture	X	?	Agriculture, Oil and Gas sectors, Minerals such as Barytes, Gypsum, Kaolin and Marble, Energy Sector	X

Table 2. Illustrative list of industrial policies in support of production and investment (cont.)

Country	Loans for working capital	Loans for fixed assets and/or investment projects	Equity investment	Loans to specific sectors	Credit programs for particular regions	Horizontal tax incentives	Tax incentives to specific sectors	Tax incentives to particular regions
Ghana	X	X	?	manufacturing and processing industries, including agro-industrial, fishing and agricultural sectors — food production, livestock breeding, poultry farming and processing of agricultural produce	?	?	Non-Traditional Export , Hotels, Real Estate, Rural Banks, Agriculture and agro-industry, Waste Processing, Free Zones Enterprise/Development	X
Uganda	X	X	?	Agriculture, Forestry, Animal Husbandry including pisciculture, Agro-industries including manufacturing and distribution of agricultural inputs	?	?	Plants, machinery and construction materials	X

Table 2. Illustrative list of industrial policies in support of production and investment (cont.)

Sources: Melo (2001) for South American countries. See below for others.

India	http://www.idbi.com/	http://www.idbi.com/	-	http://www.idbi.com/ , http://www.finance.indiamart.com/exports_imports/incentives/index.html	http://www.finance.indiamart.com/exports_imports/incentives/index.html	EIU	http://www.finance.indiamart.com/exports_imports/incentives/general_tax_incentives.html and EIU	http://www.technopreneur.net/times/haryana/incentive.html
China	EIU (general Incentives)	EIU (general Incentives)	-	-	http://english1.peopledaily.com.cn/english/200005/18/eng20000518_41146.html	-	http://www.ey.com/GLOBAL/content.nsf/China_E/Tax_-_Tax_Insight_-_2003_July_31	http://www.hsb.com.hk/hk/corp/aoc/businf.htm
Malaysia	http://www.smidec.gov.my/detailpage.jsp?section=financialassistance&subsection=loan&detail=bankindustri3&level=4	http://www.smidec.gov.my/detailpage.jsp?section=financialassistance&subsection=loan&detail=bankindustri3&level=4	-	http://www.smidec.gov.my/detailpage.jsp?section=financialassistance&subsection=loan&detail=bankindustri3&level=4	EIU	-	http://e-directory.com.my/web/sw-investorinfo-incentive.htm	http://www.mida.gov.my
Thailand	http://www.ifct.co.th/database/index.asp?l=eng and	Industrial Finance Corporation of Thailand	http://www.ifct.co.th/database/index.asp?mid=7&sid=15&cid=54			-	http://www.detha.cec.eu.int/bic/doing_business_thailand/incentive_investment_promotion_act.htm	http://www.detha.cec.eu.int/bic/doing_business_thailand/incentive_investment_promotion_act.htm
Nigeria	http://www.nigeriabusinessinfo.com/ifcfinance-nigeria2002.htm	http://www.nigeriabusinessinfo.com/ifcfinance-nigeria2002.htm		http://www.nipc-nigeria.org/dfi.htm The Nigerian Industrial Development Bank (NIDB)	EIU	-	http://www.nigeria.gov.ng/business/incentives.htm	http://www.nigeria.gov.ng/business/incentives.htm
Ghana	The National Investment Bank is an industrial development bank providing financial assistance to manufacturing and processing industries, including agro-industrial projects. (no web site)		-	but don't know which specific sectors http://www.ghana-embassy.org/financial_institutions.htm	-	-	http://www.gipc.org.gh/IPA_Information.asp?hdnGroupID=3&hdnLevelID=3	http://www.gipc.org.gh/IPA_Information.asp?hdnGroupID=3&hdnLevelID=3
Uganda	http://www.bou.or.ug/DevFIN.htm	http://www.bou.or.ug/DevFIN.htm	-	http://www.bou.or.ug/DevFIN.htm	-	-	http://www.unctad.org/en/docs/iteipmisc3_en.pdf	http://www.ugandainvest.com/incentives.htm

Table 3: Restrictions imposed by international agreements on the ability of countries to undertake industrial policies.

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
WTO		
Most Favored Nation	A product made in one member country be treated no less favorably than "like" good that originates in another country	It applies unconditionally. Although exceptions are made for the formation of free trade areas or custom unions and for preferential treatment of developing countries
National Treatment	Foreign goods, once they have satisfied whatever border measures are applied, be treated no less favorably, in terms of internal taxation than like or directly competitive domestically produced good	The obligation applies whether or not a specific tariff commitment was made, and it covers taxes and other policies, which must be applied in a non-discriminatory fashion to like domestic and foreign products
Reciprocity	Mutual or correspondent concessions of advantages or privileges in the commercial relations between two countries	The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and the barriers to the trade of less developed contracting parties (yet, this condition is not legally binding)
Safeguard Actions	A WTO member may take a "safeguard" action (i.e., restrict imports of a product temporarily) to protect a specific domestic industry from an increase in imports of any product which is causing, or which is threatening to cause, serious injury to the industry	a) to attain no economic objectives (public health or national security) b) to ensure fair competition (antidumping measures, etc) c) economic reasons (serious balance of payment deficits or desire of the government to support infant industries)
Antidumping agreement	Imposes discipline on the use of antidumping by countries. Is one of the main safeguard instruments used among developing countries	Contains a number of provisions aimed at reducing the extent to which antidumping can be used against developing countries that are trying to develop their exports
Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM)	Prohibits export subsidies by countries with incomes per capita above US\$1,000 and lays out rules for the use of countervailing measures to offset injury to domestic industries caused by foreign production subsidies	Provision related to developing countries: If the subsidy is less than 2% of the per unit value of the product exported, developing countries are exempt from countervailing measures (whereas the figure is 1% when a product from an industrial country is under investigation)
Agreement on trade related Investment Measures	Prohibits the use of a number of investment performance-related measures that have an effect on trade: local content and trade-balancing requirements	The agreement requires mandatory notification of all non-conforming TRIMs and their elimination within two years for developed countries, within five years for developing countries and within seven years for least-developed countries.
TRIPS Agreement	The IP areas covered are patents and the protection of plant varieties; copyrights and related rights, undisclosed information, trademarks, geographical indications, industrial designs, and the layout of designs of integrated circuits. Generally, IP gives creators exclusive rights over the use of their creations for a fixed duration of time. In some cases however, the IPR are valid indefinitely.	The required strengthening of protection of intellectual property rights (IPR) has implications for industrial policy. In the case of domestic firms, it implies both a need to and greater incentives to innovate and compete dynamically, reverse engineering and imitations has become less feasible. For foreign firms it means that market access through a commercial presence may become more attractive as IPR protection improves TRIPS Article 66.2 requires industrial countries to support technology transfer to least developed countries.

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
International Financial Codes and Standards		
Basel Core Principles for Effective Banking Supervision		
Directed lending and connected lending	Bank supervisors must set prudential limits to restrict bank exposures to single borrowers or groups of related borrowers; they must have in place requirements that banks lend to related companies and individuals on an arm's-length basis, that such extensions of credit are effectively monitored and that other appropriate steps are taken to control or mitigate the risks.	These principles are voluntary, but compliance with them is frequently checked in the context of World Bank or IMF programs.
Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies		
Transparency of financial practices in support of government policies	Requires transparency in the conduct of Central Banking and financial operations, inter alia, when those operations are undertaken in support of government economic policies.	These principles are voluntary, but compliance with them is frequently checked in the context of World Bank or IMF programs.
Code of Good Practices on Fiscal Transparency		
Nondiscrimination in government regulation	Government involvement in the private sector (e.g., through regulation and equity ownership) should be conducted in an open and public manner, and on the basis of clear rules and procedures that are applied in a nondiscriminatory way.	These principles are voluntary, but compliance with them is frequently checked in the context of World Bank or IMF programs.
Regional trade agreements		
NAFTA		
Tariff Elimination	Except as otherwise provided in this Agreement, no Party may increase any existing customs duty, or adopt any customs duty, on an originating good	Each Party may adopt or maintain import measures to allocate in-quota imports, provided that such measures do not have trade restrictive effects on imports additional to those caused by the imposition of the tariff rate quota.
Restriction on Drawback and Duty Deferral Programs	1) No Party may refund the amount of customs duties paid, or waive or reduce the amount of customs duties owed, on a good imported into its territory. 2) No Party may, on condition of export, refund, waive or reduce: a) an antidumping or countervailing duty that is applied pursuant to a Party's domestic law	This Article does not apply to: a) a good entered under bond for transportation and exportation to the territory of another Party; b) a good exported to the territory of another Party in the same condition as when imported into the territory of the Party from which the good was exported (processes such as testing, cleaning, repacking or inspecting the good, or preserving it in its same condition, shall not be considered to change a good's condition). c) a refund of customs duties by a Party on a particular good imported into its territory and subsequently exported to the territory of another Party
Waiver of Customs Duties	No party may adopt any new waiver of customs duties, or expand with respect to existing recipients or extend to any new recipient the application of an existing waiver of customs duties, where the waiver is conditioned, explicitly or implicitly, on the fulfillment of a performance requirement.	This Article shall not apply to measures subject to Article 303 (Restriction on Drawbacks and Duty Deferral Programs)

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
Investment: Performance requirements	No Party may impose or enforce any of the following requirements, to an investment or an investor of a Party or of a non-Party in its territory: (a) to export a given level or percentage of goods or services; (b) to achieve a given level or percentage of domestic content; (c) to purchase, use or accord a preference to goods produced or services provided in its territory or to purchase goods or services from persons in its territory; (d) to relate in any way the volume or value of imports to the volume or value of exports or to the amount of foreign exchange inflows associated with such investment; (e) to restrict sales of goods or services in its territory that such investment produces or provides by relating such sales in any way to the volume or value of its exports or foreign exchange earnings; (f) to transfer technology; or (g) to act as the exclusive supplier of the goods it produces or services it provides to a specific region or world market.	Provided that such measures are not applied in an arbitrary or unjustifiable manner, or do not constitute a disguised restriction on international trade or investment, the restriction does not prevent any Party from adopting or maintaining measures, including environmental measures: (a) necessary to secure compliance with laws and regulations that are not inconsistent with the provisions of this Agreement; (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; or (c) necessary for the conservation of living or non-living exhaustible natural resources.
Import and Export Restrictions	Except as otherwise provided in this Agreement, no Party may adopt or maintain any prohibition or restriction on the importation of any good of another Party or on the exportation or sale for export of any good destined for the territory of another Party, .	Applies under all conditions except in accordance with Article XI of the GATT, including its interpretative notes, and to this end Article XI of the GATT and its interpretative notes, or any equivalent provision of a successor agreement to which all Parties are party, are incorporated into and made a part of this Agreement
EU		
Freedom of movement for goods	It follows from the abolition, in intra-Community trade, of customs duties and charges having equivalent effect in addition to quantitative restrictions in trade and measures having equivalent effect. In both cases, the dismantling of barriers is based on the standstill concept, according to which Member States are not authorized to restore such instruments between themselves.	It applies unconditionally
Freedom of movement for services	The concept of the freedom to perform services is closely linked to the right of establishment. In both cases, the non-national or Community business in question must be given national treatment i.e. the conditions applied to them must not be different from those applied to nationals or national businesses.	Certain limits have been set by the Treaty, which excludes services linked to the civil service and which stipulates that restrictions on the freedom to perform services can be justified on grounds of public policy, public security and public health. In addition, certain sectors such as transport, banking and insurance also have their own systems. These sectors have usually been subject to substantial regulation in the Member States and the application of the freedom of movement for services could not easily be achieved simply through mutual recognition of standards.

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
Freedom of movement for capital	In connection with the free movement of capital , the Treaty prohibits all restrictions on capital movements (investments) and all restrictions on payments (payment for goods or services).	Member States are, however, authorized to take any measure justified by the wish to prevent infringements of their own legislation, specifically relating to fiscal provisions or prudential supervision of financial institutions. Moreover, Member States may lay down procedures for declaring capital movements for administrative or statistical information purposes in addition to measures associated with public policy or public security. However, these measures and procedures must not be a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on the free movement of capital and payments.
EU-Morocco		
Free Movement of Goods	No new customs duties on imports nor charges having equivalent effect shall be introduced in trade between the Community and Morocco. Customs duties and charges having equivalent effect applicable on import into Morocco of products originating in the Community shall be abolished upon the entry into force of this Agreement.	There are some products that are exempt of this restriction (those listed in Annexes 3, 4, 5 and 6). Also, exceptional measures of limited duration may be taken by Morocco in the form of an increase or reintroduction of customs duties. These measures may only concern infant industries, or certain sectors undergoing restructuring or facing serious difficulties, particularly where these difficulties produce major social problems.
	Products originating in Morocco shall be imported into the Community free of customs duties and charges having equivalent effect.	
	No new quantitative restriction on imports or measure having equivalent effect shall be introduced in trade between the Community and Morocco.	
	The two Parties shall refrain from any measures or practice of an internal fiscal nature establishing, whether directly or indirectly, discrimination between the products of one Party and like products originating in the territory of the other Party.	

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
EU-Tunisia		
Free Movement of Goods	<p>No new customs duties on imports nor charges having equivalent effect shall be introduced in trade between the Community and Tunisia. Products originating in Tunisia shall be imported into the Community free of customs duties and charges having equivalent effect and without quantitative restrictions or measures having equivalent effect</p>	<p>This shall not preclude the retention by the Community of an agricultural component on imports of the goods originating in Tunisia listed in Annex 1. The agricultural component shall reflect differences between the price on the Community market of the agricultural products considered as being used in the production of such goods and the price of imports from third countries where the total cost of the said basic products is higher in the Community. The agricultural component may take the form of a fixed amount or an ad valorem duty. Such differences shall be replaced, where appropriate, by specific duties based on tariffication of the agricultural component or by ad valorem duties. Exceptional measures of limited duration which derogate from the provisions of Article 11 may be taken by Tunisia in the form of an increase or reintroduction of customs duties. These measures may only concern infant industries, or certain sectors undergoing restructuring or facing serious difficulties, particularly where these difficulties produce major social problems.</p>
	<p>The Community and Tunisia shall gradually implement greater liberalization of their reciprocal trade in agricultural and fishery products.</p>	
	<p>Without prejudice to the provisions of the GATT:</p> <p>(a) no new quantitative restriction on imports or measure having equivalent effect shall be introduced in trade between the Community and Tunisia;</p> <p>(b) quantitative restrictions on imports and measures having equivalent effect in trade between Tunisia and the Community shall be abolished upon the entry into force of this Agreement;</p> <p>(c) the Community and Tunisia shall apply to the other's exports neither duties or charges having equivalent effect nor quantitative restrictions or measures of equivalent effect.</p>	<p>Where any product is being imported in increased quantities and under such conditions as to cause or threaten to cause:</p> <ul style="list-style-type: none"> - serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of one of the Contracting Parties, or - serious disturbances in any sector of the economy or difficulties which could bring about serious deterioration in the economic situation of a region, the Community or Tunisia may take appropriate measures under the conditions and in accordance with the procedures laid down in Article 27. The safeguard measures shall be immediately notified to the Association Committee by the Party concerned and shall be the subject of periodic consultations, particularly with a view to their abolition as soon as circumstances permit."
	<p>1. The two Parties shall refrain from any measures or practice of an internal fiscal nature establishing, whether directly or indirectly, discrimination between the products of one Party and like products originating in the territory of the other Party.</p> <p>2. Products exported to the territory of one of the Parties may not benefit from repayment of indirect internal taxation in excess of the amount of indirect taxation imposed on them directly or indirectly.</p>	

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
US-Jordan		
Tariffs	The FTA eliminates all tariff barriers on virtually all goods traded between the United States and Jordan within ten years.	Not every export of the United States or Jordan will qualify for this duty-free treatment. The United States and Jordan has agreed to eliminate existing tariffs only on "originating goods of the other Party". Goods must qualify under the Rules of Origin in order to take advantage of the FTA. Also, Products under special staging categories including certain alcohol and textile products, generalized system of preference (GSP) exports, agriculture quota-class goods, poultry, apples, and cars will experience either an accelerated reduction of tariffs or a delay in reduction.
Intellectual property	Jordan has agreed to accede to: Articles 1-14 of the World Intellectual Property Organization's (WIPO) Copyright Treaty; Articles 1-23 of the WIPO Performances and Phonographs Treaty; Articles 1-22 of the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants; Articles 1-6 of the Joint Recommendation Concerning Provisions on the Protection of Well-Known Marks; Patent Cooperation Treaty (1984); Protocol Relating to the Madrid Agreement Concerning the International Registrations of Marks (1989)	The United States and Jordan have agreed to take measures related to certain regulated products, particularly in the area of "approving the marketing of pharmaceuticals or agricultural chemical products that utilize new chemical entities" and protecting the information against disclosure and unfair commercial use.
Services	Liberalization of bilateral trade in services between the United States and Jordan. With the liberalization of trade in services, United States companies will have greater access to Jordanian service industries, especially tourism, transportation, health, financial, education, environmental, business, communications, distribution and recreational/cultural services.	
Rules of Origin	The FTA defines originating goods as having three components: a qualitative definition of origin ("the "wholly obtained"/"substantial transformation" tests), a quantitative definition of origin (the 35% domestic content requirement) and a direct transport requirement.	The direct transport requirement and permitted exceptions are discussed in Chapter 9 of the Rules of Origin. not significant)

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
US-Chile		
Tariffs eliminations	Neither Party may increase any existing customs duty, or adopt any customs duty, on an originating good. Each Party shall progressively eliminate its customs duties on originating goods. 3. The United States shall eliminate customs duties on any non-agricultural originating goods that, after the date of entry into force of this Agreement, are designated as articles eligible for duty-free treatment under the U.S. Generalized System of Preferences, effective from the date of such designation.	a Party may:(a) raise a customs duty back to the level established in its Schedule to Annex 3.3 following a unilateral reduction; or (b) maintain or increase a customs duty as authorized by the Dispute Settlement Body of the WTO.
Drawback and Duty Deferral Programs	Neither Party may refund the amount of customs duties paid, or waive or reduce the amount of customs duties owed, on a good imported into its territory. Neither Party may, on condition of export, refund, waive, or reduce:(a) an antidumping or countervailing duty; (b) a premium offered or collected on an imported good arising out of any tendering system in respect of the administration of quantitative import restrictions, tariff rate quotas, or tariff preference levels; or (c) customs duties paid or owed on a good imported into its territory and substituted by an identical or similar good that is subsequently exported to the territory of the other Party	This applies on condition that the good is:(a) subsequently exported to the territory of the other Party; (b) used as a material in the production of another good that is subsequently exported to the territory of the other Party; or (c) substituted by an identical or similar good used as a material in the production of another good that is subsequently exported to the territory of the other Party.
Import and Export Restrictions	Neither Party may adopt or maintain any prohibition or restriction on the importation of any good of the other Party or on the exportation or sale for export of any good destined for the territory of the other Party	This prohibit any country from adopting (a) export and import price requirements, except as permitted in enforcement of countervailing and antidumping orders and undertakings; (b) import licensing conditioned on the fulfillment of a performance requirement; or (c) voluntary export restraints not consistent with Article VI of GATT 1994, as implemented under Article 18 of the SCM Agreement and Article 8.1 of the AD Agreement.
Export taxes	Neither Party may adopt or maintain any duty, tax, or other charge on the export of any good to the territory of the other Party	Applies always , unless such duty, tax, or charge is adopted or maintained on any such good when destined for domestic consumption.
Textile and Apparel	If, as a result of the elimination of a duty provided for in this Agreement, a textile or apparel good benefiting from preferential tariff treatment under this Agreement is being imported into the territory of a Party in such increased quantities, in absolute terms or relative to the domestic market for that good, and under such conditions as to cause serious damage, or actual threat thereof, to a domestic industry producing a like or directly competitive good, the importing Party may, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such damage and to facilitate adjustment, take emergency action, consisting of an increase in the rate of duty on the good to a level not to exceed the lesser of:(a) the most-favored-nation (MFN) applied rate of duty in effect at the time the action is taken; and (b) the MFN applied rate of duty in effect on the date of entry into force of this Agreement.	The importing Party may take an emergency action under this Article only following an investigation by its competent authorities. Also, (a) no emergency action may be maintained for a period exceeding three years; (b) no emergency action may be taken or maintained beyond the period ending eight years after duties on good have been eliminated pursuant to this Agreement; (c) no emergency action may be taken by an importing Party against any particular good of the other Party more than once; and (d) on termination of the action, the good will return to duty-free status.
Intellectual Property	Both parties need to accede or ratify to a series of patent and Intellectual property treaties	Each Party may, but shall not be obliged to, implement in its domestic law more extensive protection than is required by this Agreement provided that such protection does not contravene the provisions of this Agreement.

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
IMF (structural conditionality)		
Trade Policy (general)	Complete equalization of excises on all domestic, imported goods and Eliminate reference prices for all imports and remove exchange controls	
Indonesia.		
Stand-By Agreement 1998	Eliminate all restrictions on foreign investment in palm oil plantations, retail and wholesale trade and establish a level playing field in the import and distribution of essential food items between BULOG and private sector participants.	
	Eliminate subsidies on sugar, wheat flour, corn, soybean meal and fishmeal.	
	Phase out local content program for motor vehicles and abolish local content regulations on dairy products.	
	Discontinue budgetary and extra budgetary support and privileges to IPTN (Nusantara Aircraft Industry) projects.	
	Reduce by 5 percentage points tariffs on items currently subject to tariffs of 15 to 25 percent. Tariff reduction on non-food agricultural, chemical, steel-metal, and fishery products	
	Phase out remaining quantitative import restrictions and other non-tariff barriers.	
	Abolish export taxes on leather, cork, ores and waste aluminum products and Reduce export taxes on logs, sawn timber, rattan and minerals	
	Eliminate all other export restrictions.	
	Take effective action to allow free competition in: (i) importation of wheat, wheat flour, soybeans and garlic; (ii) sale or distribution of flour; and (iii) importation and marketing of sugar.	
Korea		
Stand-By Arrangement December 5, 1997 Economic Program	1) Eliminate trade-related subsidies; 2) Eliminate restrictive import licensing; 3) Eliminate the import diversification program; and 4) Streamline and improve the transparency of the import certification	
Turkey		
stand-by arrangement with the International Monetary Fund. 2001	Agriculture reform program : removal of credit subsidies from state banks, reform the sugar market and liberalization of the tobacco sector	
Ethiopia		
Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding 2001	Cease price verification on all nonagricultural commodity exports and non coffee agricultural exports for which verifiable international prices are not readily available. For other agricultural exports, except coffee, replace ex ante price verification with ex post audit, and, for coffee, replace the verification of a single point price with the verification of a range of prices for each variety; Reduce import tariffs and liberalize the payments and exchange regulations for foreign trade in goods and services	

Restriction	How the restriction is defined	Under what condition it applies
	(i) removing restrictions on foreign suppliers'/partners' credit and on importing inputs without payment from foreign collaborators, as well as on other implicit forms of credit not involving formal loan agreements; (ii) allowing all exporters of manufactures (including of agro-processed products) to obtain foreign commercial borrowing; (iii) easing the constraints on debt-equity ratios for exporters by allowing the NBE to authorize exporters to exceed the limit of 60/40 that currently obtains; and (iv) allowing banks to open import letters of credit for exporters with confirmed letters.	
	Eliminate price and quality preferences for domestic input suppliers and further improve the duty drawback and exemption schemes	
Mozambique		
Enhanced Structural Adjustment Facility 1998–2000	Rationalize import tariffs. Lower the top import tariff rate from 35 percent to at least 30 percent. Reduce export tax exemptions	

Sources:

WTO: World Bank (2002) "Development, Trade and WTO: A Handbook" Edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo and Philip English

NAFTA: http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/home/index_e.aspx

EU http://europa.eu.int/pol/comm/index_en.htm

EU-Morocco http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_070/l_07020000318en00020190.pdf

EU-Tunisia http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1998/l_097/l_09719980330en00020174.pdf

US-Jordan. <http://www.jordanusfta.com/>

US-Chile. <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/final/03.market%20access.PDF>

IMF <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/trade/index.htm>, <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/trade/index.htm>

Indonesia. <http://www.imf.org/external/np/loi/041098.pdf>

Korea. <http://www.imf.org/external/np/oth/korea.htm> & <http://www.imf.org/external/np/loi/122497.htm#box5>

Turkey. <http://www.imf.org/external/np/loi/2001/tur/02/index.htm> Letter of Intent. May 2001.

EThiopia. <http://www.imf.org/external/np/pfp/eth/etp.htm>, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1999/cr9998.pdf>

Mozambique. <http://www.imf.org/external/np/pfp/mozam/moztap.htm>