



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Le statistiche sulla povertà e i nuovi obiettivi
di poverty eradication e shared prosperity della Banca Mondiale

di Riccardo Settimo

Settembre 2015

Numero

288



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Le statistiche sulla povertà e i nuovi obiettivi
di poverty eradication e shared prosperity della Banca Mondiale

di Riccardo Settimo

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

LE STATISTICHE SULLA POVERTÀ E I NUOVI OBIETTIVI DI POVERTY ERADICATION E SHARED PROSPERITY DELLA BANCA MONDIALE

di Riccardo Settimo*

Sommario

La rilevanza delle statistiche sulla povertà si è accresciuta dopo l'annuncio, nell'aprile del 2013, dei due nuovi obiettivi strategici della Banca Mondiale (BM): ridurre la percentuale di popolazione mondiale in povertà estrema al di sotto del 3 per cento entro il 2030 (*poverty eradication*) e accrescere il reddito medio della popolazione al di sotto del 40-esimo percentile in ciascun paese (*shared prosperity*). L'annuncio è rivoluzionario per la BM perché, per la prima volta, fissa un target quantitativo e considera esplicitamente aspetti connessi alla disuguaglianza. Il lavoro descrive dapprima l'approccio della BM alla stima dei tassi di povertà – metodo complesso che integra fonti statistiche disomogenee – mettendone in luce le criticità; illustra quindi i due obiettivi della BM. Tra i messaggi principali, si mostra come a fronte di un'invarianza del livello di disuguaglianza, l'obiettivo di *poverty eradication* è raggiungibile nell'orizzonte prestabilito solo attraverso una crescita economica sostenuta (poco realistica nel caso di molti paesi). Gli sforzi tesi al perseguimento della *shared prosperity*, pertanto, sono cruciali al fine raggiungere l'obiettivo di *poverty eradication*.

Classificazione JEL: I32, O15.

Parole chiave: povertà, Banca Mondiale, crescita inclusiva.

Indice

1. Introduzione e principali conclusioni	5
2. L'approccio della Banca Mondiale alla misurazione della povertà.....	8
3. Il primo obiettivo della Banca Mondiale: “ <i>poverty eradication</i> ”	14
4. Il secondo obiettivo: “ <i>shared prosperity</i> ”	17
5. Riferimenti bibliografici	21

* Banca d'Italia, Dipartimento Economia e Statistica, Servizio Relazioni Internazionali.
contatti: riccardo.settimo@bancaditalia.it.

1. Introduzione e principali conclusioni

Gli andamenti storici della povertà – Negli ultimi vent’anni la povertà estrema a livello globale si è ridotta sensibilmente. In base alle stime più recenti della Banca Mondiale (BM), il numero di persone in condizioni di povertà estrema¹ è sceso da 1,9 miliardi nel 1990 a 1 miliardo nel 2011, pari al 17 per cento della popolazione dei paesi in via di sviluppo (14,5 per cento di quella mondiale; tavole 1.1a e 1.1b).

Tavola 1.1a – Milioni di persone al di sotto della soglia di povertà internazionale*					
Area geografica	1990	2005	2008	2010	2011
Asia orientale e Pacifico	957	324	272	207	161
di cui: Cina	689	206	164	123	84
Europa orientale e Asia centrale	7	6	2	3	2
America latina	53	41	31	28	28
Medio oriente e Nord Africa	13	9	7	6	6
Asia meridionale	603	589	533	465	399
di cui: India	446	457	415	362	301
Africa subsahariana	287	399	407	416	415
di cui: Nigeria	55	87	94	99	99
Totale	1.920	1.368	1.251	1.126	1.011

* 1,25 dollari al giorno, alle PPA del 2005
Fonte: Banca Mondiale, PovcalNet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?0>)

* * *

Tavola 1.1b – Percentuale di popolazione al di sotto della soglia di povertà internazionale*					
Area geografica	1990	2005	2008	2010	2011
Asia orientale e Pacifico	57,1	16,7	13,7	10,3	7,9
di cui: Cina	60,7	15,8	12,3	9,2	6,3
Europa orientale e Asia centrale	1,5	1,3	0,5	0,6	0,5
America latina	12,6	7,4	5,4	4,7	4,6
Medio oriente e Nord Africa	5,8	3,0	2,1	1,7	4,6
Asia meridionale	54,1	39,3	34,1	29,0	24,5
di cui: India	51,4	40,5	35,4	30,0	24,7
Africa subsahariana	56,8	52,9	49,7	48,2	46,9
di cui: Nigeria	57,7	62,1	62,2	62,0	60,1
Totale (paesi in via di sviluppo)	43,5	24,8	21,8	19,1	17,0
Totale (mondo)	36,4	21,1	18,6	16,3	14,5

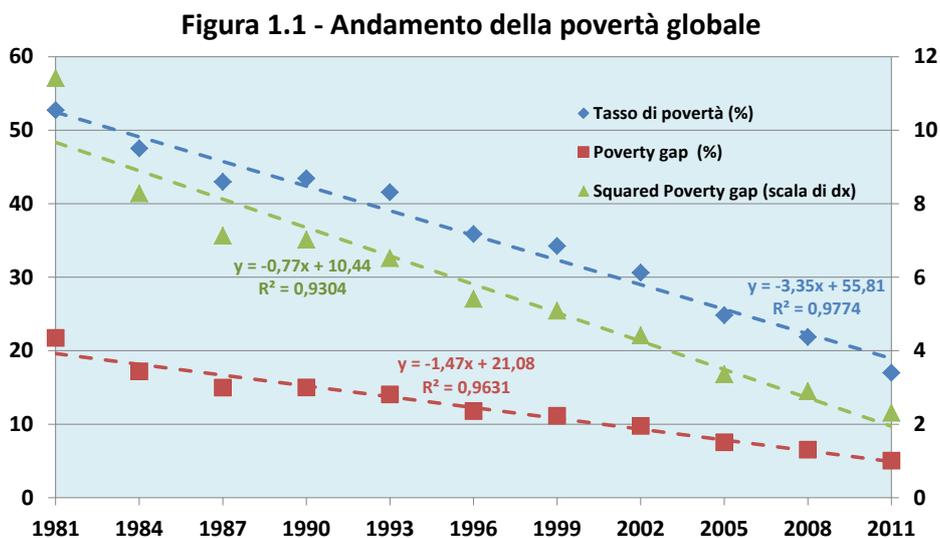
* 1,25 dollari al giorno, alle PPA del 2005
Fonte: Banca Mondiale, PovcalNet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?0>)

Uno dei fatti stilizzati più interessanti circa la riduzione del tasso di povertà² globale negli ultimi decenni è rappresentato dal suo andamento lineare, pari a circa 1 punto percentuale all’anno (cfr.

¹ Con un reddito al di sotto della soglia di povertà internazionale di 1,25 dollari al giorno, alle parità dei poteri d’acquisto (PPA) del 2005.

² Nel prosieguo del lavoro si farà spesso riferimento al “tasso di povertà” per indicare il rapporto tra il numero di persone al di sotto della soglia di povertà internazionale e la popolazione totale.

figura 1.1). Questa dinamica trova conferma anche con metriche diverse, come il divario medio di povertà (*poverty gap*) e lo *squared poverty gap*³.



Fonte: Banca Mondiale, PovcalNet

La diminuzione dei tassi di povertà è principalmente riconducibile all’eccezionale sviluppo di Cina e India, che ha consentito di raggiungere con 5 anni di anticipo, rispetto al 2015, il primo degli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs). Vi hanno contribuito anche fattori di natura “statistica”, come la disponibilità di nuove e più accurate indagini campionarie o la revisione dei dati di contabilità nazionale e di quelli sulla popolazione e sui prezzi al consumo.

Il Global Monitoring Report 2014-15, per esempio, sostiene che la riduzione dei tassi di povertà rifletterebbe, tra l’altro: (i) il calo di oltre 10 punti percentuali delle stime per l’India, grazie all’indagine nazionale del 2011, che rivedeva ampiamente i risultati dell’edizione del 2009, influenzati da eventi eccezionali; (ii) la revisione dei dati sulla popolazione di alcuni paesi, tra cui la Cina dove il tasso di povertà si è abbassato di circa 1-2 punti; (iii) la correzione, per molti paesi, dei dati sui prezzi al consumo e di contabilità nazionale.

I nuovi obiettivi strategici della Banca Mondiale – Nell’aprile del 2013, sotto l’impulso del neo-Presidente Jim Yong Kim, la BM ha annunciato due nuovi obiettivi strategici: ridurre la percentuale di popolazione mondiale in condizioni di povertà estrema al di sotto del 3 per cento entro il 2030 (*poverty eradication*)⁴ e promuovere una crescita inclusiva (*shared prosperity*), intesa come incremento del reddito medio della popolazione al di sotto del 40-esimo percentile in ciascun paese.

L’annuncio dei nuovi obiettivi rappresenta un evento rivoluzionario per la BM perché, per la prima volta, si fissa un target quantitativo e si considera esplicitamente una crescita economica più inclusiva. Sarà necessario procedere al potenziamento e all’armonizzazione delle procedure di rilevazione dei dati, in linea con l’ambizione strategica della BM di rafforzare il proprio ruolo di raccolta e diffusione di conoscenza nel campo dello sviluppo (*knowledge hub*). Appare, tuttavia, difficile a questo stadio valutare l’impatto sul bilancio della BM degli investimenti e delle revisioni procedurali richieste dal perseguimento di questi due obiettivi.

³ Il divario di povertà (*poverty gap*) è la distanza media dalla soglia di povertà di coloro che si collocano al di sotto di essa, espressa in percentuale della soglia di povertà; è una misura più accurata rispetto al tasso di povertà, poiché dipende dalla distribuzione degli individui poveri. Lo *squared poverty gap* differisce dal precedente in quanto ciascun divario, prima di essere sommato per calcolarne la media, viene elevato al quadrato, attribuendo così un peso maggiore agli individui più distanti dalla soglia di povertà; in questo senso è una misura della severità del fenomeno della povertà.

⁴ La scelta di esprimere l’obiettivo in termini di popolazione mondiale, includendo quella dei paesi avanzati, appare discutibile per almeno un paio di ragioni. In primo luogo, per l’assenza, in questi ultimi, di individui al di sotto della soglia di povertà internazionale; in secondo luogo, perché lega il raggiungimento del target alle dinamiche della popolazione nelle economie avanzate.

Il 2015 è un anno particolare per la lotta alla povertà: da un lato, è la data di riferimento per il raggiungimento degli MDGs; dall'altro, sta per essere completato il vasto processo di consultazione globale per la definizione dei nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs), che saranno annunciati nell'Assemblea Generale dell'ONU nel prossimo settembre. Le statistiche sull'andamento della povertà estrema sono state un elemento centrale degli MDGs e continueranno a esserlo anche nell'ambito della c.d. Agenda post-2015.

Obiettivi e conclusioni del lavoro – Oltre che per le ragioni sopra esposte, le statistiche sulla povertà sono importanti anche per altre ragioni: sono utilizzate in letteratura a fini di studio e analisi, dai paesi donatori per orientare l'allocazione degli aiuti ufficiali, nonché dai Governi e dalle Istituzioni internazionali per valutare l'efficacia dei programmi di sviluppo. Nonostante i dati sulla povertà siano oggi ampiamente utilizzati da accademici e *policymakers*, essi continuano a essere poco conosciuti e/o non sempre compresi correttamente, date le procedure di rilevazione molto articolate e complesse.

Questo lavoro si propone di fornire una descrizione il più possibile chiara e sintetica dell'approccio della BM alla stima della povertà (par. 2). Saranno poi illustrati i due nuovi obiettivi di *poverty eradication* (par. 3) e *shared prosperity* (par. 4), che devono essere conseguiti congiuntamente al fine di massimizzare le probabilità di successo.

Seguono le principali conclusioni.

- (i) La produzione di statistiche sulla povertà globale è il risultato di un procedimento complesso e articolato, che richiede la combinazione di una vasta mole di dati, provenienti da fonti diverse, di livello qualitativo disomogeneo e non sempre del tutto coerenti tra loro. In particolare, le stime possono risentire considerevolmente dell'aggiornamento degli indici di parità dei poteri d'acquisto (PPA), utilizzati per garantire la confrontabilità degli standard di vita tra paesi. E' attualmente in corso un attento processo di revisione dei dati dell'*International Comparison Programme* riferito al 2011 (ICP 2011), pubblicati nel maggio 2014, al fine di valutarne la potenziale utilità per aggiornare le statistiche sulla povertà; uno dei principali filoni d'indagine riguarda l'eventuale esistenza di un "*urban bias*", ossia della tendenza a concentrare le rilevazioni sui prezzi nelle maggiori città, a scapito delle aree rurali.
- (ii) L'annuncio dei due nuovi obiettivi strategici di *poverty eradication* e *shared prosperity*, basati sulle stime della povertà globale, avrà un deciso impatto sui processi interni della BM (che, si ricorda, è anche responsabile della produzione di queste stime); da un lato, in ciascun progetto di finanziamento si dovrà chiarire come e in che misura questo può contribuire al raggiungimento dei nuovi obiettivi, dall'altro, sarà necessaria la predisposizione di nuovi presidi qualitativi e di *governance* idonei a garantire l'attendibilità e l'indipendenza nella produzione delle statistiche.
- (iii) A fronte di un'invarianza del livello di disuguaglianza, l'obiettivo di *poverty eradication* appare raggiungibile nell'orizzonte prestabilito solo attraverso una crescita economica sostenuta, ipotesi per molti paesi poco realistica. Forti rischi verso il basso, inoltre, riguardano il potenziale impatto di future crisi economiche e finanziarie, instabilità geopolitica, conflitti armati, disastri naturali e pandemie. La particolare vulnerabilità di alcuni paesi, in prevalenza appartenenti all'Africa subsahariana, e la persistenza di ampie sacche di povertà nelle economie emergenti potrebbero complicare ulteriormente il raggiungimento dell'obiettivo.
- (iv) Pur prefigurando scenari di crescita futura molto sostenuta, i tassi di povertà rimarrebbero comunque assai elevati nei paesi della regione sub-sahariana, che nel 2030 ospiterebbe oltre l'80 per cento dei poveri del pianeta.
- (v) L'obiettivo di *shared prosperity* può essere di grande ausilio al raggiungimento di quello di *poverty eradication*; in particolare, solo ipotizzando in ciascun paese una crescita del reddito medio di coloro al di sotto del 40-esimo percentile superiore a quella del reddito medio dell'intera popolazione si ottengono scenari che consentono la pressoché totale eliminazione della povertà estrema entro il 2030.

2. L'approccio della Banca Mondiale alla misurazione della povertà

Le stime della povertà a livello globale sono basate sull'aggregazione di una vasta mole di dati, raccolti seguendo metodologie statistiche disomogenee, attingendo a diverse fonti e in momenti storici spesso disallineati⁵. Le fonti utilizzate per la stima finale sono cinque: (1) le indagini campionarie nazionali, (2) le rilevazioni sui prezzi al consumo, (3) le stime delle Parità dei Poteri d'Acquisto (PPA) di fonte *International Comparison Program* (ICP), (4) i dati di contabilità nazionale e (5) quelli censuari.

Le indagini – La fonte primaria dei dati sulla povertà è costituita dalle indagini campionarie sul livello di reddito o di consumo delle famiglie⁶. Queste, condotte a livello di singolo paese, solitamente sono progettate e realizzate dagli Istituti nazionali di statistica. I risultati, pertanto, devono essere armonizzati per poter essere utilizzati per le stime della povertà globale. La tavola 2.1 descrive sinteticamente le diverse fasi di questo processo.

I	Indagine campionaria del 2007	Consumo medio giornaliero nel 2007 in scellini, a prezzi del 2007: 665	Soglia di povertà nazionale (SPN) in scellini, a prezzi del 2007: 460	Tasso di povertà nel 2007, sulla base della SPN: 33,6%
II	Indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC)	Consumo medio giornaliero nel 2007 in scellini, a prezzi del 2005: 579	Soglia di povertà nazionale (SPN) in scellini, a prezzi del 2005: 401	Tasso di povertà nel 2007, sulla base della SPN: 33,6%
III	International Comparison Program (ICP)	Consumo medio giornaliero nel 2007 in dollari PPA, a prezzi del 2005: 1,21	Soglia di povertà internazionale (SPI) in dollari PPA, a prezzi del 2005: 1,25	Tasso di povertà nel 2007, sulla base della SPI: 67,9%
IV	Contabilità nazionale	Consumo medio giornaliero nel 2008 in dollari PPA, a prezzi del 2005: 1,23	Soglia di povertà internazionale (SPI) in dollari PPA, a prezzi del 2005: 1,25	Tasso di povertà nel 2008, sulla base della SPI: 66,8%
V	Censimenti	Popolazione nel 2008: 42,3 milioni		Numero di individui al di sotto della SPI: 28,3 milioni

Fonte: Chandy (2013)

Le indagini campionarie costituiscono solo il punto di partenza⁷. Le differenze esistenti nella progettazione e nella realizzazione delle indagini, sia tra paesi che all'interno dello stesso paese nel tempo, possono avere un impatto rilevante sulla qualità e comparabilità delle stime. Altre complicazioni sono connesse alla molteplicità di fonti statistiche complementari, che aggiungono nuovi potenziali margini di errore, sostanzialmente connessi alla qualità della fonte stessa e alla sua coerenza con il fenomeno che si intende misurare.

Contrariamente a quanto accade per le rilevazioni statistiche censuarie, dei prezzi al consumo o di contabilità nazionale, non esistono a livello internazionale sufficienti standard di armonizzazione sui metodi utilizzati per le indagini campionarie, che, perciò, possono differire tra loro per una molteplicità di ragioni.

Una prima differenza riguarda l'oggetto delle indagini. Nella costruzione di un indice di benessere materiale è naturale partire dalla stima dei livelli di consumo individuale (preferita dalla BM), sebbene

⁵ Chandy (2013) effettua un'efficace ricognizione della metodologia della BM per la stima della povertà globale.

⁶ Per ragioni indicate più avanti, la BM predilige usare la stima del consumo o, in sua assenza, quella del reddito.

⁷ La quantità e la qualità dei dati disponibili per le stime della povertà mondiale sono fortemente migliorate negli ultimi anni. La prima rilevazione, effettuata nel 1990, era basata su una singola indagine campionaria condotta in 22 paesi; quelle più recenti, relative al 2011, attingono a oltre mille indagini diverse, svolte nei vent'anni precedenti in quasi tutti i paesi in via di sviluppo. L'assemblaggio dei dati, a cura di un'apposita Divisione della BM, si trova nell'archivio *Povcal*, disponibile presso il sito <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>.

in teoria siano disponibili alternative come la stima del reddito⁸ o la valutazione di altri aspetti che influenzano lo standard di vita (salute, longevità, alfabetizzazione, sicurezza, etc.). Il focus sul consumo, tuttavia, possiede alcuni pregi: la semplicità di misurazione, la capacità di cogliere le diverse dimensioni della povertà estrema, l'immediatezza comunicativa. In assenza di misure basate sul consumo⁹, è giocoforza ricorrere a quelle basate sul reddito, andando incontro a complessi problemi di armonizzazione.¹⁰

L'esperienza empirica mostra anche come la struttura dei questionari influenzi le stime del consumo pro-capite¹¹. Sebbene il focus sia solitamente sul consumo di beni alimentari, molti questionari comprendono domande su altri beni e/o servizi, come le spese per il vestiario, l'energia, l'abitazione, la salute e l'istruzione; l'esclusione di queste voci può introdurre notevoli distorsioni nelle stime dei tassi di povertà. Alcune indagini, più raramente, chiedono ai rispondenti di tenere un registro dei consumi effettuati nell'arco di un dato periodo, in alternativa alle interviste, che, come mostrato da Beegle et al. (2010), tendono a sottostimare i consumi e quindi a sovrastimare i tassi di povertà.

Le indagini, inoltre, possono differire per la lunghezza del periodo di riferimento per indicare i consumi, la capacità di gestire eventuali fenomeni di stagionalità, il focus sugli individui o sui capi-famiglia, la frequenza e la regolarità delle indagini che, nonostante i sensibili miglioramenti degli ultimi anni, rimangono ancora insufficienti soprattutto nelle regioni più povere. Chandy (2013) nota che nel 2013 solo 28 dei 49 paesi dell'Africa subsahariana avevano realizzato un'indagine nei 7 anni precedenti. Paradossalmente, proprio nel caso dei paesi più poveri al mondo i tassi di povertà estrema sono attualmente stimati sulla base di indagini molto datate. La minore frequenza delle indagini nei paesi più poveri è riconducibile ad alcuni fattori oggettivi, come le lacune in materia di capacità tecniche, risorse finanziarie e qualità istituzionale. Miglioramenti sono tuttavia possibili, come dimostrano i casi di Uganda e Madagascar, che, pur a fronte di tassi di povertà superiori al 30 per cento, dispongono di indagini con una frequenza superiore a quella di molti paesi a medio reddito.

Una nota di cautela, infine, riguarda la discrepanza tra stime micro (di fonte indagini campionarie) e macro (di fonte contabilità nazionale) sia dei livelli sia dei tassi di crescita di consumo (reddito) aggregato. Come mostra Deaton (2005), queste differenze tendono a crescere con l'aumentare del PIL, essenzialmente per motivi teorici e di implementazione tra i due metodi, nonché per il diminuire dei tassi di risposta con l'aumentare del reddito, che può indurre una sottostima dei livelli di consumo individuale nel caso delle indagini campionarie. Sebbene il dibattito duri da oltre 40 anni, non si sono ancora raggiunte conclusioni univoche su come riconciliare stime micro e macro. Ciò rappresenta un problema serio per almeno un paio di ragioni. Innanzitutto, perché i dati di contabilità nazionale sono solitamente utilizzati per: (i) aggiornare i tassi di povertà negli anni in cui non sono disponibili le indagini campionarie (cfr. riga IV nella tavola 2.1); (ii) stimare l'elasticità della povertà alla crescita economica; (iii) effettuare proiezioni sull'andamento atteso della povertà. In secondo luogo, perché è a rischio la credibilità di una vasta mole di studi che mettono in relazione diverse variabili macroeconomiche (come la crescita, gli investimenti diretti, i flussi di capitale, gli aiuti ufficiali) da un lato, e la dinamica dei tassi di povertà (stimati con metodi micro) dall'altro.

⁸ Il reddito degli individui estremamente poveri è spesso molto variabile e/o proveniente dal settore informale, incrementando di fatto gli errori di misurazione.

⁹ Nella maggior parte dei paesi dell'America latina le indagini campionarie rilevano il reddito degli individui.

¹⁰ La BM svolge un ruolo centrale in tre iniziative internazionali volte a sviluppare e armonizzare le capacità statistiche a livello globale: la *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* (PARIS21), il *Trust Fund for Statistical Capacity Building* (TFSCB) e il *Marrakech Action Plan for Statistics* (MAPS).

¹¹ Jolliffe (2001) trova una correlazione positiva tra il livello di consumo stimato e l'ampiezza e il grado di disaggregazione delle liste di beni di consumo indicati tra le domande.

Comparabilità tra paesi: l'utilizzo degli indici PPA – Stimare l'entità della povertà a livello globale richiede che i risultati delle diverse indagini campionarie siano confrontabili tra paesi. Sin dal primo tentativo di stimare il numero di poveri in un contesto internazionale (Ahluwalia et al., 1979), si è fatto ricorso agli indici PPA – elaborati nell'ambito dell'*International Comparison Program* (ICP)¹² – sia per rendere comparabili i livelli di consumo (reddito) pro-capite di diversi paesi sia per convertire una determinata soglia di povertà internazionale (SPI) nelle singole valute nazionali (cfr. il riquadro sulla SPI).

Idealmente, ciascuna nuova release degli indici PPA dovrebbe essere utilizzata per aggiornare le statistiche sulla povertà per aggiornare il potere d'acquisto degli individui di paesi diversi in base ai nuovi dati sui prezzi e per rielaborare la SPI in modo che essa continui a rappresentare, approssimativamente, lo stesso standard di vita di base. In passato, tuttavia, ciò è accaduto solo in alcune occasioni, in considerazione dei numerosi punti di criticità che riguardano la raccolta e la coerenza dei dati ICP, e dell'impatto potenzialmente molto significativo che questi possono avere sulla stima dei tassi di povertà. Laddove utilizzate, le stime PPA hanno sempre subito un processo preliminare di revisione/integrazione, volto ad attenuare i potenziali errori e le incoerenze cui queste sono soggette.¹³

Tavola 2.2 – Stime dei tassi di povertà nel 1993 sulla base di tre diversi indici PPA			
	Indice PPA		
	1985	1993	2005
Soglia di povertà	1,01	1,08	1,25
Asia orientale e Pacifico	26,0	25,2	50,8
Europa orientale e Asia centrale	3,5	3,5	4,3
America latina	23,5	15,3	10,1
Medio oriente e Nord Africa	4,1	1,9	4,1
Asia meridionale	43,1	42,4	46,9
Africa subsahariana	39,1	49,7	56,9
Totale	29,4	28,2	39,2
Milioni di poveri	1.350	1.304	1.799

Fonte: Deaton (2010)

Al fine di illustrare l'effetto della revisione degli indici PPA, la tavola 2.2 contiene le stime dei tassi di povertà relative al 1993 sulla base di tre diverse versioni degli indici PPA relative ai cicli ICP del 1985, 1993 e 2005. L'applicazione dei risultati ICP 1993, per esempio, pur lasciando sostanzialmente invariato il dato globale, ha comportato un aumento di oltre 10 punti percentuali nella regione subsahariana e una diminuzione di oltre 8 in America latina.

Un cambiamento drastico delle stime della povertà globale è avvenuto nel 2010, con l'applicazione delle PPA di fonte ICP 2005 solo dopo un lungo processo di revisione delle stime e la correzione dei dati relativi a Cina, India e Indonesia, per l'esclusione o l'insufficiente considerazione dei livelli dei prezzi prevalenti nelle aree rurali di questi paesi. Utilizzando i nuovi indici PPA e la nuova soglia di

¹² L'ICP – la più vasta operazione di rilevazione statistica esistente – ha il fine di confrontare il PIL delle diverse economie mondiali per valutarne, tra l'altro, le dimensioni relative e il benessere materiale. Il confronto non avviene ai tassi di cambio di mercato, bensì a quelli basati sulle stime delle PPA, che sono corretti per le differenze nei livelli dei prezzi tra paesi. Dal 1970 sono state condotte 8 rilevazioni ICP; il numero di paesi coinvolti è salito da 10 nella prima edizione a 199 nell'ultima (2011).

¹³ Solo in tre occasioni – 1985, 1993 e 2005 – le stime delle PPA sono state utilizzate per aggiornare le statistiche sulla povertà.

povertà (pari a 1,25 dollari PPA 2005), il numero totale di poveri nel 1993 risultava più alto di circa 500 milioni di persone, pari a un tasso di povertà superiore di 11 punti percentuali.¹⁴

Riquadro – La soglia di povertà internazionale (SPI)

La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali. Un individuo è considerato povero in senso “assoluto” se sostiene una spesa per consumi (giornaliera, mensile o annuale) inferiore a tale valore monetario. Il paniere è solitamente basato sull’identificazione di uno standard di vita “di base” predefinito, la cui scelta dipende dal contesto del paese di riferimento.

Nelle economie ad alto reddito, dove situazioni di totale privazione sono più rare, le soglie di povertà sono spesso definite in modo relativo; nei paesi dell’Unione Europea, per esempio, sono considerate a rischio di povertà tutte le famiglie con un reddito netto al di sotto del 60 per cento della mediana nazionale.

Nei paesi in via di sviluppo, invece, dove ampie fasce della popolazione faticano a soddisfare i bisogni di base, ha più senso definire soglie di povertà in termini assoluti. La costruzione di un paniere di beni adeguato a garantire un livello minimo di benessere, e del relativo costo (c.d. metodo del “costo dei bisogni di base”), è un’operazione complessa. Per la componente costituita da beni alimentari si parte solitamente dal fabbisogno calorico standard di un individuo adulto in buona salute (2.100 Kcal al giorno), che, tuttavia, può essere ottenuto con svariate combinazioni di beni. Il costo di ciascuna combinazione dipende a sua volta dal livello locale dei prezzi; è evidente che, a seconda delle scelte effettuate e del contesto locale di riferimento, la soglia di povertà calcolata può variare sensibilmente.

Il calcolo è complicato dall’inclusione nel paniere delle spese per i beni non alimentari (vestiario, cure sanitarie, istruzione, abitazione e servizi collegati), per cui esistono svariati metodi di stima, ma nessun consenso su quale sia il migliore. Una possibilità è quella di seguire l’approccio utilizzato per la componente alimentare, sebbene sia più difficile stabilire un livello minimo adeguato in assenza di un riferimento oggettivo, come nel caso del fabbisogno calorico standard.

L’evidenza empirica mostra l’esistenza di una correlazione positiva tra la soglia di povertà e il reddito medio nazionale. Questa correlazione scompare se si limita l’analisi ai paesi più poveri, suggerendo che la soglia di povertà sia effettivamente rappresentativa del costo assoluto dei bisogni di base. Partendo da quest’ultima osservazione, Ravallion et al. (1991) definirono la prima soglia di povertà internazionale (SPI) come quella prevalente in 8 paesi, i più poveri in un campione di 33 per cui erano disponibili soglie nazionali di povertà. La SPI così definita (30,42 dollari al mese, pari a 1,01 dollari al giorno alle PPA del 1985) diventò la soglia dell’*“un dollaro al giorno”* e fu utilizzata dalla BM per il primo conteggio dei poveri a livello globale all’interno del *World Development Report* del 1990. Nell’aggiornare le statistiche sulla povertà con gli indici PPA del 1993, Chen e Ravallion (2001), usando la stessa metodologia di dieci anni prima, individuarono la nuova SPI in 1,08 dollari al giorno a prezzi del 1993. La SPI attualmente in uso, pari a 1,25 dollari PPA 2005 al giorno, è stata derivata come la media delle soglie di povertà dei 15 paesi più poveri al mondo.

Indipendentemente dalle specifiche modalità di stima, è importante sottolineare che la soglia di povertà non rappresenta una precisa linea di demarcazione tra poveri e non poveri; piuttosto, essa costituisce uno strumento di monitoraggio della povertà, utile ad effettuare confronti tra diverse aree geografiche e nel tempo. L’utilizzo di una SPI non tiene conto dell’ampia variabilità tra gli standard di vita dei poveri tra paesi diversi. In altri termini, due paesi con lo stesso tasso di povertà potrebbero apparire simili in termini di benessere nazionale anche se, in uno, i poveri hanno un livello di consumo molto più basso della SPI, mentre, nell’altro, appena al di sotto.

La pubblicazione delle nuove stime PPA (ICP 2011), nel maggio scorso, ha riaperto il dibattito in merito all’impatto sull’andamento delle statistiche sulla povertà globale. È plausibile ritenere che se in seguito alla revisione del 2005 (che indicava un livello dei prezzi più elevato di quello precedente) si è avuto un forte aumento del numero di poveri, le stime PPA del 2011 (che riducono il livello dei prezzi) dovrebbero comportare statistiche sulla povertà migliori. Secondo Chandy e Kharas (2014a) le PPA 2011 comportano un numero di poveri nel mondo inferiore di oltre 250 milioni di persone rispetto a quanto stimato in precedenza, scendendo dal 16,3 al 13,8 per cento della popolazione mondiale. I tassi di povertà scenderebbero in Asia e Africa, mentre salirebbero nei paesi emergenti dell’Europa e dell’Asia centrale e in America latina.

Nell’esperienza storica, le stime PPA sono state spesso oggetto di critiche e revisioni successive alla loro pubblicazione. Nonostante i miglioramenti significativi avvenuti nel corso degli anni, sia con

¹⁴ Ciascun utilizzo di nuovi indici PPA richiede una coerente rielaborazione della SPI.

riferimento al grado di copertura (199 paesi nel 2011), sia relativamente alla qualità delle rilevazioni, la loro affidabilità resta in discussione.

Il problema principale è la difficoltà di condensare, in un unico indicatore, la differenza tra il livello dei prezzi in un paese e quello in tutti gli altri paesi. Gli schemi di consumo variano considerevolmente da un paese all'altro e solo pochissimi beni sono consumati dappertutto; questi ultimi, inoltre, non risultano sempre facilmente comparabili a causa dell'esistenza di ampie differenze qualitative (nel caso dei servizi, come l'istruzione o la sanità, le differenze nei prezzi relativi si accompagnano spesso a una elevata eterogeneità qualitativa). Un'altra criticità dell'ICP è rappresentata dalla copertura geografica che, specialmente nel caso di alcuni grandi paesi emergenti (Cina, India, Brasile), è spesso sbilanciata a favore dei centri urbani. Chen e Ravallion (2010) mostrano l'esistenza di un cospicuo "urban bias" nell'ICP 2005, che, nel caso della Cina, era dovuto a uno svolgimento dell'indagine limitato unicamente alle 11 città principali. Questa "distorsione", poi corretta, aveva indotto una sovrastima del tasso di povertà in Cina di circa 10 punti percentuali, con un impatto rilevante sul calcolo del tasso di povertà globale.

Ulteriori problemi di attendibilità delle stime delle PPA derivano dal fatto che l'ICP si basa sui dati di contabilità nazionale per determinare la composizione e la quantità di beni consumati in ciascun paese. Jerven (2012) mostra come la qualità e il grado di aggiornamento dei dati sul PIL di molti paesi africani siano alquanto scadenti, intaccando l'affidabilità delle stime delle PPA proprio dove la povertà è più diffusa.

Attualmente è in corso presso la BM un attento processo di revisione dei dati ICP 2011 per valutarne l'impiego nell'aggiornamento delle statistiche sulla povertà. Uno dei filoni d'indagine riguarda proprio l'eventuale esistenza di un "urban bias", come già nell'edizione precedente.

Altre fonti: prezzi al consumo, dati di contabilità nazionale e censimenti – Gli indici dei prezzi al consumo nazionali (IPC) sono utilizzati per aggiornare i dati tra una rilevazione ICP e l'altra. Come rilevato da Deaton (2012), si tratta evidentemente di un approccio impreciso, visto che i due panieri (quello usato per le PPA e quello di riferimento degli IPC) sono diversi tra loro, sia per la quantità di beni presi in considerazione che per la loro composizione. Ciò rende questi aggiornamenti meno attendibili, man mano che ci si allontana dalle date delle rilevazioni ICP. Come nel caso dei dati di contabilità nazionale, inoltre, la qualità delle indagini sui prezzi al consumo varia sensibilmente da un paese all'altro; come per gli indici PPA, anche gli IPC risentono di sbilanciamenti a favore delle aree urbane.

Alle stime della povertà globale contribuiscono anche i dati di contabilità nazionale e quelli di origine censuaria, utilizzati per stimare i tassi povertà negli anni in cui non sono disponibili dati campionari aggiornati. Già si è accennato alle incoerenze tra le stime macro e micro del consumo (reddito). Vale, tuttavia, la pena di ripetere che quanto scarsa è la disponibilità di indagini aggiornate, tanto maggiore è la necessità di ricorrere a procedure di "aggiustamento" dei dati, con ripercussioni negative sull'attendibilità delle stime.

Infine, per quanto concerne l'importanza dei censimenti della popolazione, si osservi che poiché i tassi di povertà sono espressi in percentuale della popolazione complessiva e i dati censuari servono a definire i pesi campionari nelle indagini, la loro qualità impatta direttamente sulle stime della povertà. Cruciale è l'aggiornamento delle statistiche demografiche, specialmente laddove sono in atto migrazioni di cospicue quote di popolazione dalle aree rurali a quelle urbane.

Alcune considerazioni – Da quanto descritto è evidente che la produzione di statistiche sulla povertà globale è il risultato di un procedimento complesso e laborioso, costellato di aspetti problematici sia teorici che empirici. Richiede la combinazione di una vasta mole di dati, provenienti da fonti differenziate (non sempre del tutto coerenti tra loro), la correzione per le differenze di potere d'acquisto tra paesi, l'aggiustamento per l'inflazione, un'attenta revisione preliminare dei dati

campionari e ICP, la formulazione di alcune ipotesi semplificative per l'estrapolazione dei dati. Per queste ragioni, le statistiche sulla povertà vengono normalmente aggiornate ogni tre/quattro anni e si riferiscono a una data precedente di quattro/sette anni rispetto a quella di pubblicazione. Attualmente, per esempio, le statistiche ufficiali più aggiornate sono quelle relative al 2011. Questo ritardo, modesto ai fini di un'analisi storica, diventa meno tollerabile nel momento in cui le statistiche sulla povertà rappresentano un benchmark ufficiale per valutare la responsabilità di istituzioni multilaterali come la BM nei confronti dei propri azionisti (accountability).

L'impegno assunto dal Presidente della BM nell'aprile del 2013 per un aggiornamento dei dati con frequenza annuale è volto a soddisfare questa esigenza, ma non è stato ancora realizzato. Le numerose difficoltà legate a un aggiornamento più frequente dei dati descritte in questo lavoro, comportano elevati rischi reputazionali; tuttavia, si concorda con Chandy e Kharas (2014b) sull'opportunità di rilasciare pubblicazioni ufficiali più frequenti, accettando la possibilità di revisioni successive.

Oltre a una maggiore frequenza, è poi opportuno garantire l'attendibilità delle stime della povertà globale, per diverse ragioni. Innanzitutto, i dati sulla povertà sono utilizzati in letteratura a fini di studio e analisi, per cui una loro elevata "instabilità" può minarne la credibilità e ridurne l'utilizzo. Essi, inoltre, rappresentano per molti paesi donatori uno strumento utile a orientare l'allocatione degli aiuti ufficiali, incrementando il grado di trasparenza dei flussi finanziari e contribuendo a renderli più coerenti con le esigenze dei paesi beneficiari e meno proni a logiche geopolitiche.

Per i Governi dei paesi poveri e per le Istituzioni internazionali specializzate, le statistiche sulla povertà estrema sono utili, ex-ante, per individuare le priorità geografiche e settoriali di intervento, ex-post, per valutare l'efficacia delle strategie e dei programmi di sviluppo. I dati sui tassi di povertà, inoltre, sono alla base del primo degli Obiettivi di sviluppo del millennio e, con tutta probabilità, continueranno a rappresentare un importante punto di riferimento per la comunità internazionale nella definizione della nuova Agenda post-2015.

Le statistiche sulla povertà, infine, nel momento in cui vengono citate per la prima volta in modo esplicito tra gli obiettivi istituzionali, assumono un ruolo delicato per la BM. Per almeno due ragioni: a) d'ora in avanti, la BM dovrà chiarire come e in che misura ciascun progetto finanziato può contribuire al raggiungimento dei nuovi obiettivi; b) l'"ufficialità" dei nuovi target quantitativi richiede la predisposizione di presidi qualitativi e di *governance* idonei a garantire l'attendibilità e l'indipendenza nella produzione delle statistiche.

3. Il primo obiettivo della Banca Mondiale: “poverty eradication”

Come già accennato nella parte introduttiva, il primo dei due nuovi target fissati dalla BM è ridurre la percentuale di popolazione mondiale in condizioni di povertà estrema al di sotto del 3 per cento entro il 2030 (d’ora in avanti *poverty eradication*). Quanto è realistico il raggiungimento di questo obiettivo? Partendo dal lavoro di Ravallion (2013), la BM ha elaborato alcuni possibili scenari, utilizzando il 2011 come data di partenza.

Tavola 3.1 – Scenario di base				
Area geografica	2011		2030*	
	Tasso di povertà (%)	N. di poveri (mln)	Tasso di povertà (%)	N. di poveri (mln)
Asia orientale e Pacifico	7,9	160,8	0,3	8,0
Europa orientale e Asia centrale	0,5	2,3	0,1	0,4
America latina	4,6	27,6	2,1	15,1
Medio oriente e Nord Africa	1,7	5,6	0,2	0,8
Asia meridionale	24,5	399,0	1,3	24,9
Africa subsahariana	46,8	415,4	19,2	202,5
Totale (paesi in via di sviluppo)	17,0	1.010,7	3,5	251,8
Totale (mondo)	14,5	1.010,7	3,0	251,8

* Valori basati sulla SPI di 1,25 dollari PPA 2005 al giorno. Lo scenario ipotizza che il consumo (reddito) pro-capite medio cresca in ciascun paese del 4 per cento all’anno, mantenendo costanti sia la disuguaglianza *within-country* che quella *between countries*. Queste ipotesi producono l’effetto di spostare in avanti (dal 2011 al 2030) l’intera distribuzione mondiale del consumo (reddito) senza modificarne la configurazione.
Fonte: Banca Mondiale (2015)

Uno scenario di base, elaborato a fini illustrativi (poiché costruito appositamente per condurre al raggiungimento dell’obiettivo nel 2030), ipotizza un incremento del reddito pro-capite del 4 per cento all’anno in ciascun paese in via di sviluppo¹⁵, mantenendo uniforme la crescita della popolazione in tutti i paesi (tavola 3.1)¹⁶. Persino in uno scenario “di successo” come quello ipotizzato, i tassi di povertà rimarrebbero comunque molto elevati nei paesi della regione sub-sahariana, che nel 2030 ospiterebbero oltre i quattro quinti del totale dei poveri del mondo. Per contro, la povertà si ridurrebbe sensibilmente nei paesi asiatici.

La tavola 3.2 illustra i risultati di quattro scenari alternativi: nei primi due, il tasso del 4 per cento è sostituito per ciascun paese dal proprio tasso di crescita medio registrato negli ultimi venti e dieci anni, rispettivamente (di fonte contabilità nazionale). Il terzo scenario ricalca il secondo, con la differenza che il tasso di crescita medio degli ultimi 10 anni è calcolato sulla base dei risultati delle indagini campionarie. Nel quarto scenario, il tasso utilizzato per ciascun paese è quello medio relativo all’“evento” (8-10 anni) di maggiore crescita negli ultimi venti anni¹⁷; quest’ultimo scenario ipotizza che ciascun paese riesca a replicare, in media da qui al 2030, i migliori episodi di crescita sperimentati nel più recente passato.

¹⁵ Crescita media ponderata del reddito pro-capite registrata nell’aggregato dei paesi in via di sviluppo nel periodo 2000-2011 (dati di fonte campionaria). E’ evidente che l’ipotesi di una crescita del reddito pro-capite al 4 per cento annuo in tutti i paesi in via di sviluppo fino al 2030 è irrealistica; sebbene corrisponda al tasso di crescita medio ponderato del complesso delle economie in via di sviluppo negli anni 2000, infatti, la maggior parte dei paesi è cresciuta a tassi ben inferiori.

¹⁶ Ravallion (2013). Si noti che l’insieme di queste due ipotesi corrisponde a supporre l’invarianza dei livelli di disuguaglianza sia *within*, sia *between countries*.

¹⁷ Banca Mondiale (2015). Dati di contabilità nazionale.

Tavola 3.2 – Scenari alternativi per il 2030

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4	
	(crescita media negli ultimi 20 anni, dati di contabilità nazionale)		(crescita media negli ultimi 10 anni, dati di contabilità nazionale)		(crescita media negli ultimi 10 anni, da indagini campionarie)		(migliori episodi di crescita, dati di contabilità nazionale)	
Area geografica	%	mIn	%	mIn	%	MIn	%	mIn
Asia orientale e Pacifico	0,4	8,5	0.3	5.6	1.0	21.7	0.1	0.9
Europa orientale e Asia centrale	0,1	0,7	0.0	0.1	0.1	0.7	0.0	0.1
America latina	3,1	22,1	3.2	22.6	2.9	20.3	2.9	20.7
Medio oriente e Nord Africa	1,6	7,0	1.1	5.0	0.9	4.0	0.4	1.8
Asia meridionale	3,5	69,2	1.6	32.7	2.4	47.5	0.6	12.0
Africa subsahariana	32,8	465,4	23.9	339.4	33.2	470.7	21.0	297.4
Totale (paesi in via di sviluppo)	7,9	572,8	5.6	405.4	7.8	564.8	4.6	332.9
Totale (mondo)	6,8	572,8	4.8	405.4	6.7	564.8	4.0	332.9

Fonte: Banca Mondiale (2015)

Dal confronto tra i quattro scenari emerge che se ciascun paese continuasse a crescere al proprio tasso di crescita di lungo periodo (scenario 1), l'obiettivo di *poverty eradication* risulterebbe difficile da raggiungere. Il tasso di povertà globale nel 2030 scenderebbe al 6,8 per cento, ben al di sopra dell'obiettivo del 3 per cento. Il secondo scenario consente di ottenere risultati più favorevoli, ma sempre insufficienti, grazie alla migliore performance fatta registrare dai paesi in via di sviluppo dal 2000.

Come già accennato, tuttavia, i tassi annuali di crescita pro-capite calcolati sulla base dei dati di contabilità nazionale divergono spesso in misura significativa da quelli di fonte campionaria¹⁸, con i primi solitamente superiori ai secondi. Utilizzando questi ultimi in via prudentiale, il terzo scenario giunge a risultati simili a quelli del primo, e quindi a una riduzione insufficiente dei tassi di povertà. Le ipotesi alla base del quarto scenario, pur avendo almeno un fondamento storico in ciascun paese, sono molto ottimistiche; nonostante ciò, il tasso di povertà scenderebbe al 4 per cento nel 2030, un livello superiore, sebbene non lontano, dall'obiettivo dichiarato dalla BM.¹⁹

Il messaggio di queste simulazioni è chiaro: a disuguaglianza costante, l'obiettivo di *poverty eradication* appare raggiungibile solo attraverso una sensibile accelerazione della crescita in tutti i paesi nei prossimi vent'anni, che contrasta con la situazione, attuale e prospettica, di paesi avanzati ed emergenti. Ovviamente, in esercizi siffatti va considerata la possibilità di eventi al momento imprevedibili, come future crisi economiche e finanziarie, instabilità geopolitica, conflitti armati, cambiamenti climatici e pandemie.

Prima di concludere può essere interessante far notare come la lotta alla povertà avrà verosimilmente risultati marginali decrescenti nel corso dei prossimi decenni. Applicando al periodo 1990-2010 le ipotesi dello scenario di base (tavola 3.1), l'andamento dei tassi di povertà risulterebbe molto simile a quello osservato ex-post²⁰. Ma quanto è verosimile ipotizzare che la riduzione della povertà globale possa mantenere nei prossimi 15 anni lo stesso andamento pressoché lineare registrato nell'ultimo trentennio?

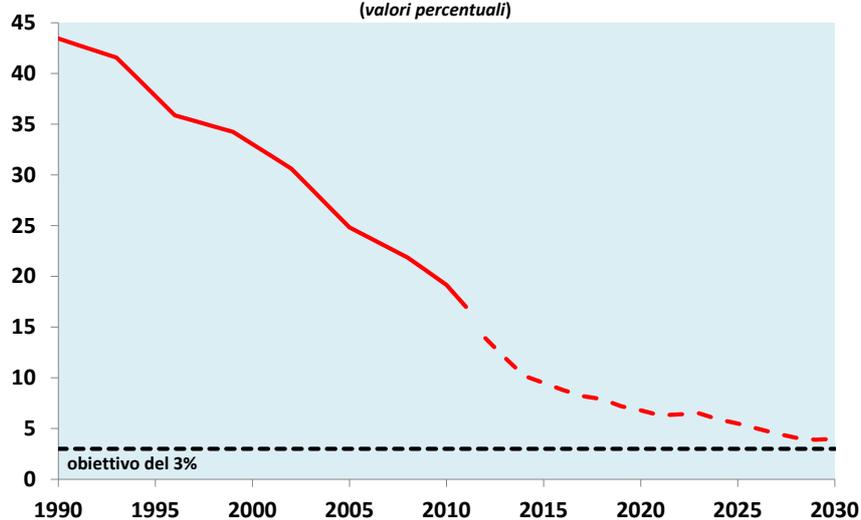
¹⁸ Un caso eclatante è quello dell'India (cfr. Deaton e Kozel, 2005), in cui le due stime tendono, inoltre, a divergere con il tempo.

¹⁹ Un serio problema di questo scenario è che esso è basato sui dati di contabilità nazionale, mentre, come sappiamo, la stima dei tassi di povertà è di fonte campionaria.

²⁰ Negli ultimi vent'anni vi è stata una forte eterogeneità nei tassi di crescita (e di riduzione della povertà) tra paesi. Cina e India, per esempio, sono cresciuti a ritmi molto elevati, compensando le performance deludenti di altri (soprattutto quelli appartenenti alla regione dell'Africa subsahariana).

In primo luogo, poiché la maggior parte della popolazione è concentrata intorno alla media della distribuzione del consumo (reddito), la quota di persone che supera la soglia di povertà in conseguenza della sola crescita economica andrà via via riducendosi; ciò implica che, sempre sotto l'ipotesi di invarianza nella distribuzione del consumo (reddito) pro-capite, esiste un nesso meccanico tra crescita e elasticità della riduzione della povertà alla crescita. Secondo questo meccanismo, l'unico modo di mantenere costante il tasso di riduzione della povertà è quello di conseguire una crescita economica in continua accelerazione²¹.

Figura 3.1 - Tassi di povertà globale*
(valori percentuali)



*Valori storici fino al 2011; previsioni basate sullo scenario 4 successivamente.
Fonte: Banca Mondiale (2015)

Nel caso in cui ciascun paese cresca ad un tasso in linea con i propri migliori precedenti storici – come prefigurato nel quarto scenario della tavola 3.2 – il tasso di povertà globale si ridurrebbe dapprima in misura più pronunciata, per poi rallentare verso la fine del periodo di riferimento (linea rossa tratteggiata nella figura 3.1).

Tale andamento sarebbe riconducibile a paesi come Cina e India che, connotati da un numero iniziale cospicuo di poveri e da tassi di crescita elevati, contribuirebbero nei primi anni alla rapida riduzione del tasso di povertà globale. Col passare del tempo, in questi grandi paesi con elevata crescita ci sarebbero sempre meno persone al di sotto della SPI, mentre la stragrande maggioranza di essi rimarrebbe concentrata in un limitato numero di paesi a bassa crescita (appartenenti prevalentemente alla regione dell’Africa subsahariana); ne deriverebbe un rallentamento nella diminuzione del tasso di povertà globale.

In secondo luogo, proprio come a livello globale è difficile ipotizzare una riduzione costante del tasso di povertà (a causa delle differenze di crescita tra paesi), anche all’interno di ciascun paese sono possibili rallentamenti per la persistenza di sacche di povertà, ossia di situazioni in cui alcuni segmenti della popolazione riescono a beneficiare della crescita economica in misura molto limitata. In alcuni casi estremi si tratta di vere e proprie “trappole” della povertà, da cui è difficile uscire a causa della sfavorevole localizzazione geografica, di fallimenti del mercato o per l’insufficienza nel livello iniziale di istruzione, capacità professionali, salute. In talune società si aggiungono fattori di discriminazione legati a differenze di genere, etnia, religione, casta, razza. Le condizioni di vita delle persone all’interno di queste “sacche” non migliorano con la crescita economica del paese, riducendone l’impatto sulla povertà.

²¹ Con simulazioni che conducono a un azzeramento del tasso di povertà globale nel 2030, Yoshida et al. (2014) mostrano come sia necessario, alla fine del periodo, ipotizzare un tasso di crescita economica del 48 per cento.

4. Il secondo obiettivo: “shared prosperity”

La critica che viene tradizionalmente mossa all'utilizzo dell'aumento del PIL pro-capite come indicatore di sviluppo economico è che questo non dice nulla sulla distribuzione dei proventi della crescita ai diversi strati della popolazione. Il secondo obiettivo fissato dalla BM va nella direzione di rimediare a questo problema: il monitoraggio della crescita del consumo (reddito) medio della popolazione al di sotto del 40-esimo percentile (d'ora in avanti *shared prosperity*) consente di dirigere l'attenzione verso le fasce più povere della popolazione, mantenendo nel contempo il focus sulla crescita.

Il concetto di “crescita inclusiva” ha origini lontane in letteratura²²; esso si fonda sull'idea che la crescita economica di una nazione, tipicamente misurata dall'andamento del PIL, sia inadatta a cogliere il livello di benessere sociale. Si sono quindi proposti diversi indicatori di benessere non-monetari²³, nonché l'inclusione di obiettivi di sviluppo “umano” tra i *Millennium Development Goals*. Sulla base delle stesse considerazioni, il Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi suggerisce di dare maggiore enfasi agli aspetti riguardanti la distribuzione del reddito (e/o del consumo e/o della ricchezza) e a quelli concernenti la sostenibilità ambientale, all'interno di indicatori di benessere sociale²⁴. Infine, è attualmente in corso in ambito OCSE un imponente progetto volto a individuare le misure di policy che possano rendere la crescita economica più “inclusiva”²⁵.

Il dibattito si è sviluppato lungo due direttrici principali: le modalità di costruzione di indicatori multi-dimensionali di povertà e l'opportunità di concentrarsi sulla povertà assoluta piuttosto che quella relativa (definita dal rapporto tra i redditi dei poveri rispetto a quelli dei non poveri).

Quanto al primo filone di letteratura, sebbene sia pressoché unanime la convinzione che la povertà sia un fenomeno multi-dimensionale, vi è scarso accordo sia sull'opportunità/utilità di aggregare le singole dimensioni di privazione in un unico indicatore, sia sulle eventuali modalità di aggregazione.

Il secondo filone di letteratura mette a confronto l'approccio “assoluto” e quello “relativo”. Secondo Ravallion e Chen (2003), e Kraay (2006) qualsiasi episodio di crescita che conduca a una qualche riduzione della povertà può essere definito “*pro-poor*”. Secondo altri autori, una tale definizione richiede che i poveri beneficino della crescita in misura più che proporzionale²⁶. Subramanian (2011) introduce il concetto di “crescita egalaritaria”, il cui requisito è che almeno il 40 per cento dei proventi dalla crescita del PIL affluisca al 40 per cento più povero della popolazione. Basu (2006) trova una forte correlazione tra alcuni indicatori di benessere non monetari, come la speranza di vita o il livello di istruzione, e il reddito pro-capite medio del primo quintile della popolazione; propone, pertanto, il monitoraggio di quest'ultimo come obiettivo di sviluppo. Il Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi suggerisce l'utilizzo della mediana come indicatore di benessere, per la sua migliore capacità di rappresentare le condizioni di vita dell'individuo tipico²⁷.

²² Un contributo fondamentale è provenuto dai lavori di John Rawls (1971) e Amartya Sen (1983, 1985, 1990).

²³ L'Indice di Sviluppo Umano delle Nazioni Unite (*Human Development Index*, HDI), il *Multidimensional Poverty Index* (Oxford Poverty and Human Development Initiative) e lo *Human Opportunity Index* (Banca Mondiale). L'HDI, realizzato nel 1990 da Mahbub ul Haq e Amartya Sen, è utilizzato dall'ONU dal 1993 per valutare la qualità della vita. Esso si compone di: PIL pro-capite, speranza di vita e grado di alfabetizzazione.

²⁴ Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009).

²⁵ L'approccio dell'OCSE si fonda su tre pilastri: (i) il riconoscimento del carattere “multidimensionale della povertà, (ii) l'attenzione agli aspetti redistributivi (disuguaglianza), (iii) l'accurata selezione delle riforme strutturali necessarie (OECD 2014). L'obiettivo è quello di fornire alle autorità di politica economica uno strumento in grado di misurare l'impatto atteso delle politiche su diversi gruppi sociali, individuandone le sinergie e i *trade-off* sulla base di un insieme più ampio di indicatori e di dimensioni di benessere.

²⁶ Kakwani e Pernia (2000). Son (2004). Klasen (2004, 2008). Essama-Nssah e Lambert (2009). Negre (2010).

²⁷ Posizione sostenuta con forza anche in Birdsall e Meyer (2014).

Individuare un target di riferimento non è semplice; occorre che sia sufficientemente condiviso e rappresenti un giusto equilibrio tra fondamenti teorici/empirici e considerazioni pragmatiche, come semplicità di misurazione ed efficacia comunicativa. La formulazione prescelta dalla BM per il suo secondo obiettivo cerca di trovare un equilibrio, basandosi su dati già disponibili, come le indagini campionarie nazionali che forniscono informazioni sull'intera distribuzione del consumo (reddito), da cui il calcolo immediato del valore medio del consumo (reddito) della popolazione al di sotto del 40-esimo percentile.

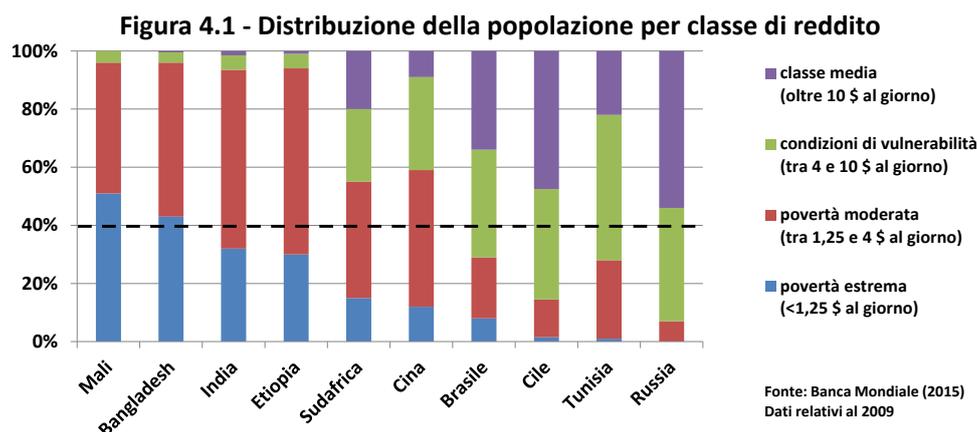
Occorre sottolineare che l'obiettivo di *shared prosperity* non è un indicatore di mobilità sociale; esso misura il reddito medio del 40 per cento più povero della popolazione in due momenti storici (per calcolarne la variazione), ma non ne segue l'evoluzione nel tempo.

Se, da un lato, bisogna riconoscere che il 40 per cento è una scelta arbitraria, dall'altro, essa rappresenta una soluzione di compromesso tra una soglia più alta, che potrebbe risultare troppo simile alla media dell'intera popolazione, e una più bassa (per esempio il 20 per cento), che rischia di sovrapporsi all'obiettivo di *poverty eradication*, visto che in molti paesi la povertà estrema è concentrata proprio nel primo quintile della popolazione (una soglia troppo bassa, essendo più vicina alla coda della distribuzione, è esposta maggiormente al rischio di errori di misurazione).

L'indicatore di *shared prosperity* presenta una serie di inconvenienti. In primo luogo, esso non contiene informazioni sulla distribuzione del reddito inferiore al 40-esimo percentile e, essendo una media, attribuisce per costruzione un peso maggiore agli individui più ricchi di questa fascia. In secondo luogo, esso risente del non sempre perfetto grado di comparabilità tra le diverse indagini campionarie, sia quelle effettuate a distanza di tempo in uno stesso paese, sia quelle svolte in paesi diversi. In terzo luogo, può dare adito a difficoltà di interpretazione, per esempio a un dato valore medio nazionale possono corrispondere performance estremamente diverse tra i contesti urbani e rurali (come in Cina o India).

Diversamente dall'obiettivo di *poverty eradication*, definito in termini assoluti e stabilito a livello globale, quello di *shared prosperity* è disegnato in termini relativi e riguarda il singolo paese. Non è pertanto necessario aggregare i dati tra paesi (cfr. par. 2); inoltre, non avendo un riferimento quantitativo, lascia a ciascun paese ampi margini di manovra. Per la BM rappresenta un criterio utile per orientare i singoli interventi “*country specific*”, nonché per apprezzarne l'efficacia: ex-ante, gli interventi e i progetti dovranno indicare l'impatto atteso sul reddito medio del 40 per cento più povero della popolazione del paese beneficiario, ex-post si disporrà di un benchmark di riferimento per valutare i risultati.

L'obiettivo di *shared prosperity* riguarda fasce di popolazione appartenenti a gruppi di reddito anche molto diversi tra paesi: il reddito medio al di sotto del 40-esimo percentile in Brasile (India) è pari a 1/8 (1/16) di quello statunitense. Inoltre, anche la distribuzione del reddito al di sotto del 40-esimo percentile varia sensibilmente da paese a paese (figura. 4.1); in paesi come il Mali e il Bangladesh il 40 per cento più povero della popolazione è composto esclusivamente dagli individui al di sotto della SPI, mentre in altri (Tunisia e Russia) include fasce considerate moderatamente povere o vulnerabili.



Ciò permette di interpretare l'obiettivo di *shared prosperity* in modo diverso da paese a paese: in quelli più poveri consentirà di moltiplicare gli sforzi volti a ridurre la povertà estrema, in quelli più ricchi servirà a rivolgere l'attenzione verso le fasce più vulnerabili, dando luogo a potenziali *trade-off* con le politiche a favore dei più poveri.

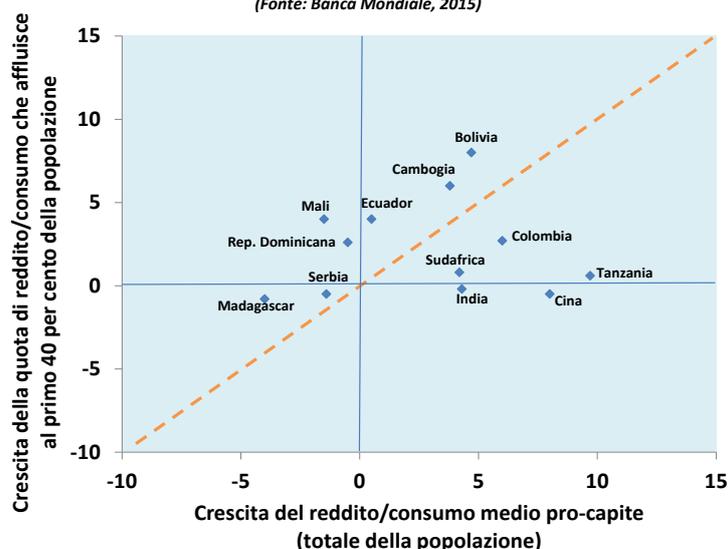
A questo punto è lecito interrogarsi sui vantaggi di concentrarsi sulla *shared prosperity*, piuttosto che sulla crescita del reddito/consumo medio dell'intera popolazione, per la riduzione dei tassi di povertà. Da un lato, infatti, i vantaggi appaiono evidenti, in considerazione dell'ampia sovrapposizione, in molti paesi, tra gli individui al di sotto del 40-esimo percentile e quelli al di sotto della SPI. D'altro canto, diversi studi, proprio sulla base della forte correlazione positiva tra la crescita del consumo (reddito) medio dell'intera popolazione e quella del 40 per cento più povero, suggeriscono l'assenza di vantaggi particolari nel concentrarsi sulla performance di quest'ultimo per la lotta alla povertà²⁸.

L'indicatore di *shared prosperity*, nonostante non rappresenti un indice di disuguaglianza, è strettamente collegato ad esso. Rosenblatt e McGavock (2013) mostrano come una variazione di questo indicatore possa essere attribuita a due componenti: la variazione della quota di reddito totale che affluisce al 40 per cento più povero della popolazione (disuguaglianza) e la crescita del reddito medio dell'intera popolazione (crescita).

Fig 4.2 - Disuguaglianza e crescita

(tassi di crescita medi annui nel periodo 2006-11)

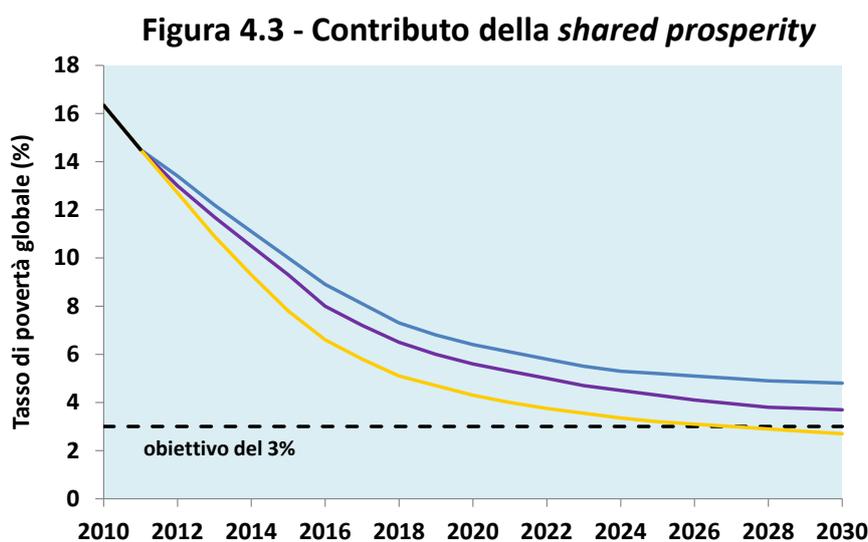
(Fonte: Banca Mondiale, 2015)



²⁸ Dollar e Kraay (2002); Dollar, Kleineberg e Kraay (2013).

La figura 4.2 illustra un'approssimazione di questa scomposizione in alcuni paesi nel periodo 2006-11. In Ecuador, Cambogia e Bolivia, i miglioramenti nella *shared prosperity* sono prevalentemente attribuibili alla riduzione della disuguaglianza (crescita della quota di reddito della popolazione al di sotto del 40-esimo percentile), mentre in Sudafrica, Colombia e Tanzania prevale il contributo della crescita. E' interessante notare come per Cina e India il merito sia interamente della crescita economica generale, che ha compensato l'aumento della disuguaglianza. Paesi come Madagascar e Serbia hanno, invece, sperimentato arretramenti in termini di *shared prosperity*, in seguito al contributo negativo di entrambe le componenti. E' evidente come il peso di ciascun fattore vari da paese a paese, fornendo informazioni utili a orientare gli interventi di policy a seconda dei diversi contesti nazionali: in alcuni paesi, per esempio, occorre concentrarsi su come raggiungere una crescita economica soddisfacente, in altri – già connotati da elevati tassi di crescita – si possono privilegiare interventi volti ad attenuare le disuguaglianze.

Risulta da quanto detto fin qui che l'obiettivo di *shared prosperity* può essere di grande ausilio al raggiungimento di quello di *poverty eradication*. A riprova di ciò, un paio di ulteriori simulazioni svolte dalla BM partono dallo scenario 2 (tavola 3.2) e aggiungono l'ipotesi che in ciascun paese il consumo (reddito) medio degli individui al di sotto del 40-esimo percentile cresca più rapidamente di quello medio di coloro al di sopra, mantenendo costante la crescita del reddito medio della popolazione totale (figura 4.3).



Fonte: Banca Mondiale (2014)

Rispetto allo scenario di base, che ipotizza l'invarianza delle distribuzioni del consumo (reddito) (linea azzurra; corrispondente allo scenario 2 della tav. 3.2), nella figura 4.3 il primo e il secondo scenario (linee viola e gialla) ipotizzano che il consumo (reddito) medio al di sotto del 40-esimo percentile cresca rispettivamente di 1 e 2 punti percentuali in più rispetto a quello medio dell'intera popolazione in ciascun paese. Nel primo caso, il tasso di povertà nel 2030 scenderebbe dal 4,8 al 3,7 per cento; nel secondo (linea gialla) il target del 3 per cento sarebbe raggiunto con due anni di anticipo, nel 2028. E' evidente, in conclusione, come buoni risultati sul fronte della *shared prosperity* siano indispensabili per raggiungere l'obiettivo di eliminazione della povertà estrema (*poverty eradication*) entro l'orizzonte indicato dalla BM.

Riferimenti bibliografici

- Ahluwalia, Montek S., Nicholas G. Carter, and Hollis B. Chenery. 1979. "Growth and Poverty in Developing Countries." *Journal of Development Economics* 6 (3): 299–341.
- Basu, Kaushik. 2006. "Globalization, Poverty, and Inequality: What Is the Relationship? What Can Be Done?" *World Development* 34 (8): 1361–73.
- Beegle K., De Weerd J., Friedman J. and Gibson J.. 2010. "Methods of Household Consumption Measurement through Surveys: Experimental Results from Tanzania." Policy Research Working Paper Series 5501. World Bank, Washington DC.
- Birdsall, Nancy, and Christian Meyer. 2014. "The Median Is the Message: A Good-Enough Measure of Material Well-Being and Shared Development Progress." Center for Global Development Working Paper No. 351, Center for Global Development, Washington, DC.
- Chandy, Laurence. 2013. "Counting the Poor: Methods, Problems, and Solutions Behind the \$1.25 a Day Global Poverty Estimates." *Investments to End Poverty Working Paper 3*, Development Initiatives, Bristol, U.K.
- Chandy, Lawrence, and Homi Kharas. 2014a. "What Do New Price Data Mean for the Goal of Ending Extreme Poverty?" Brookings Institution, Washington, DC. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/05/05-data-extreme-poverty-chandy-kharas>.
- . 2014b. "The Poverty of Poverty Data" Brookings Institution, Washington, DC. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/10/10-global-poverty-data-chandy-kharas>.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2010. "The Developing World Is Poorer Than We Thought, but No Less Successful in the Fight Against Poverty." *The Quarterly Journal of Economics* 125 (4): 1577–1625.
- Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Deaton, Angus. 2005. "Measuring Poverty in a Growing World (or Measuring Growth in a Poor World)." *Review of Economics and Statistics* 87 (1): 1–19.
- . 2010. "Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty." *American Economic Review* 100 (1): 5–34.
- . 2012. *Consumer price indexes, purchasing power parity exchange rates, and updating*. Princeton University, New Jersey.
- Deaton, Angus, and Bettina Aten. 2014. "Trying to Understand the PPPs in ICP 2011: Why Are the Results so Different?" Princeton University, Princeton, NJ. http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Deaton_Aten_Trying_to_understand_ICP_2011_V3_1.pdf.
- Deaton, Angus, and Valerie Kozel. 2005. "Data and Dogma: The Great Indian Poverty Debate." *The World Bank Research Observer* 20 (2): 177–99.
- Dollar, David, Tatjana Kleineberg, and Aart Kraay. 2013. "Growth Still Is Good for the Poor." Policy Research Working Paper 6568, World Bank, Washington, DC.
- Essama-Nssah, B., and Peter J. Lambert. 2009. "Measuring Pro-Poorness: A Unifying Approach with New Results." *Review of Income and Wealth* 55 (3): 752–78.

Foster, James E., Suman Seth, Michael Lokshin, and Zurab Sajaia. 2013. *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality: Theory and Practice; Streamlined Analysis with ADePT Software*. Washington, DC: World Bank.

International Comparison Program. 2014. *Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies: Summary of Results and Findings of the 2011 International Comparison Program*. Washington, DC: World Bank.

Jerven M. 2012. *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*. Cornell University Press.

Jolliffe D. 2001. "Measuring absolute and relative poverty: The sensitivity of estimated household consumption to survey design." *Journal of Economic and Social Measurement*. Volume 27. pp 1–23.

Kakwani, Nanak Chand, and Ernesto M. Pernia. 2000. "What Is Pro-Poor Growth?" *Asian Development Review* 18 (1): 1–16.

Klasen, Stephan. 2004. "In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?" In *Proceedings from the Annual World Bank Conference on Development Economics—Europe, 2003: Toward Pro-Poor Policies: Aid, Institutions, and Globalization*, edited by Bertil Tungodden, Nicholas Stern, and Ivar Kolstad, 63–93. Washington, DC, and New York: World Bank and Oxford University Press.

———. 2008. "Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement Issues Using Income and Non-Income Indicators." *World Development* 36 (3): 420–45.

Kraay, Aart. 2006. "When Is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries." *Journal of Development Economics* 80 (1): 198–227.

Negre, Mario. 2010. "Concepts and Operationalization of Pro-Poor Growth." WIDER Working Paper 2010/47, United Nations University, Helsinki.

OECD. 2014. *All On Board – Making Inclusive Growth Happen*.

Ravallion, Martin. 2013. "How Long Will It Take to Lift One Billion People Out of Poverty?" *The World Bank Research Observer* 28 (2): 139–58.

———. 2014. "An Exploration of the International Comparison Program's New Global Economic Landscape." Georgetown University, Washington, DC.

Ravallion, Martin, and Shaohua Chen. 2003. "Measuring Pro-Poor Growth." *Economics Letters* 78 (1): 93–99.

Ravallion, Martin, Gaurav Datt, and Dominique van de Walle. 1991. "Quantifying Absolute Poverty in the Developing World." *Review of Income and Wealth* 37 (4): 345–61.

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Rosenblatt, David, and Tamara J. McGavock. 2013. "A Note on the Simple Algebra of the Shared Prosperity Indicator." Policy Research Working Paper 6645, World Bank, Washington, DC.

Sen, Amartya. 1983. "Development: Which Way Now?" *The Economic Journal* 93 (372): 745–62.

———. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.

———. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Son, Hyun Hwa. 2004. "A Note on Pro-Poor Growth." *Economics Letters* 82 (3): 307–14.

Subramanian, Subbu. 2011. “‘Inclusive Development’ and the Quintile Income Statistic.” *Economic and Political Weekly* XLVI (4): 69–72.

World Bank. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. New York: Oxford University Press.

———. 2015. *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals*. Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.

———. 2015. *Global Monitoring Report 2014/2015: Ending Poverty and Sharing Prosperity*. Washington, DC: World Bank.

Yoshida, Nobuo, Hiroki Uematsu, and Carlos E. Sobrado. 2014. “Is Extreme Poverty Going to End? An Analytical Framework to Evaluate Progress in Ending Extreme Poverty.” Policy Research Working Paper 6740, World Bank, Washington, DC.