

# ANDAMENTO DELLA CRESCITA E RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NELLE REGIONI IN VIA DI SVILUPPO

MARCO SPINEDI (\*)

**L**a forte accelerazione nei processi di integrazione economica fra le diverse regioni del mondo ed il lento ma costante procedere verso una sempre maggiore liberalizzazione degli scambi commerciali alimentano un crescente interesse verso quello che accade anche nelle regioni economicamente meno sviluppate del nostro pianeta.

Fino alla seconda metà degli anni '70, l'insieme dei paesi più arretrati, pur partendo da livelli di sviluppo molto diversi da regione a regione, sembra destinato a percorrere un comune sentiero di crescita ed i principali indicatori economici tendono ad aumentare in modo relativamente omogeneo nella maggior parte di essi.

A partire dai primi anni '80, però, si è andata manifestando una crescente divergenza nei sentieri di sviluppo dei singoli paesi, che, in media, si ripresenta anche a livello regionale. Tale tendenza, che per la prima volta dal dopoguerra ad oggi ha assunto una forma così netta, riguarda l'andamento non soltanto del reddito pro capite, ma anche di alcune fra le variabili chiave per lo sviluppo economico, quali ad esempio gli investimenti, le esportazioni o la produttività dei fattori di produzione.

La rilevanza del fenomeno è facilmente comprensibile se si pensa alle importanti implicazioni che esso tende ad avere sulle prospettive di sviluppo delle diverse regioni, finendo con l'influire sulla direzione degli investimenti diretti dei paesi sviluppati, sul comportamento dei governi occidentali nella distribuzione degli aiuti economici, e, nell'ambito dei paesi in via di sviluppo (da ora PVS), sulla crescente competizione fra le stesse nazioni più povere sui mercati internazionali delle materie prime.

L'emergere di diversi sentieri di crescita nell'universo dei PVS contribuisce a mettere in crisi l'opinione che possa esistere un'unica ricetta per lo sviluppo basata su alcuni capisaldi come: rapida industrializzazione, accompagnata da una progressiva riduzione del peso relativo dell'agricoltura, elevati tassi di investimento pubblico e privato, diretta ed ampia partecipazione dello Stato all'attività economica e produttiva del paese, lenta ma graduale apertura ai mercati internazionali. Il tutto inserito in un sistema di pianificazione centralizzata dell'economia, da realizzarsi secondo i

## Abstract

From the analysis of some indicators it comes out that in the last 10-15 years the patterns of economic growth of the four developing regions of the world have become considerably different. The levels and rates of growth in income and productivity have shown increasing divergencies, in particular between Asia and the Pacific on one hand and Sub-Sahara Africa on the other hand. Similar and significant divergences were evident in the pattern of some key-indicators of the development process: investments and exports. Asian countries benefited from a constant expansion in real terms, whereas most of African and numerous South America countries have shown, especially in the last ten years, worrying drops in the level of gross fixed investments and in the growth capacity of exports, with the subsequent loss in competitiveness on the international markets and severe crises in the balance of payments. Among the factors which have positively influenced the economic development of Asian countries, a decisive role was played by the effort of governments in maintaining a high monetary stability and pursuing a balanced tax policy. The adoption of structural adjustment programs in most countries in a state of crisis has further increased the regional differences and has contributed to modify the role of the main international organisms in the development process of the Third World countries.

## Résumé

*D'après l'analyse de certains indicateurs, il résulte qu'au cours de ces 10-15 dernières années, les modèles de croissance économique des quatre régions en voie de développement du monde se sont profondément différenciés. Les niveaux et les taux de croissance du revenu et de la productivité ont enregistré des divergences croissantes, en particulier entre l'Asie et le Pacifique d'une part et le Sub-Sahara Afrique de l'autre. Des divergences significatives analogues se sont manifestées dans l'évolution de certains indicateurs-clés du processus de développement: les investissements et les exportations. Les pays asiatiques ont bénéficié d'une expansion constante en termes réels de tels indicateurs, tandis que la plupart des pays africains et de nombreux pays de l'Amérique du sud ont enregistré, surtout ces dix dernières années, des chutes inquiétantes du niveau des investissements fixes bruts et de la capacité de croissance des exportations, avec une perte de compétitivité sur les marchés internationaux et de graves crises dans la balance des paiements. Parmi les facteurs qui ont positivement influencé le développement économique des pays asiatiques, un rôle décisif a été joué par l'effort des gouvernements de maintenir une forte stabilité monétaire et poursuivre une politique fiscale équilibrée. L'adoption de programmes d'ajustement structurel dans la plupart des pays en état de crise a rendu encore plus nettes les différences régionales, et a contribué à modifier le rôle des principaux organismes internationaux dans le processus de développement des pays du Tiers Monde.*



(\*) Nomisma, Bologna.

programmi riportati nei cosiddetti "Piani Quinquennali", che tende ad accomunare governi sia di stampo rigorosamente socialista sia di ispirazione più liberale.

La profonda crisi recessiva dei primi anni '80, caratterizzata dai persistenti e gravi squilibri verso l'estero, dal progressivo aumento dell'inflazione e dal crescente indebitamento del settore pubblico, contribuisce a modificare profondamente l'importanza relativa che i provvedimenti destinati a contrastarne gli effetti hanno nell'ambito delle strategie di lungo periodo dei PVS, dando alla politica economica e finanziaria un rilievo crescente nel dibattito sulle misure atte a favorire lo sviluppo.

Gli organismi internazionali (sia Banche Internazionali e Regionali che Agenzie dell'ONU) che operano nella cooperazione allo sviluppo hanno colto l'emergere di queste nuove tendenze, da un lato ridisegnando con maggiore attenzione le proprie politiche di intervento, a seconda delle aree geografiche in cui si trovano ad operare, e dall'altro dando maggior peso alle conseguenze che il perseguimento di determinate politiche fiscali e monetarie può produrre sul funzionamento dei mercati e sulla redditività degli investimenti.

## Confronti regionali nell'andamento di alcune variabili economiche (1)

Il seguente paragrafo riporta i risultati dei confronti regionali nel periodo 1969-91 per le seguenti variabili:

- popolazione e reddito pro capite;
- produzione alimentare ed agricola;
- investimenti ed esportazioni;
- tasso di inflazione;
- saldo della bilancia commerciale e debito totale estero;
- saldo di bilancio del settore pubblico,

con riferimento alle quattro regioni in cui sono suddivisi i PVS: Africa Sub-sahariana, Nord Africa e Vicino Oriente, Asia e Pacifico, America Latina e Caraibi (2).

(1) I dati delle tabelle e dei grafici presenti nei prossimi paragrafi fanno riferimento ad un campione di 72 paesi, pari al 70% dell'insieme dei paesi in via di sviluppo; di essi, 33 sono in Sub-Sahara Africa, 6 in Nord Africa e Vicino Oriente, 12 in Asia e Pacifico, 21 in America Latina e Caraibi. In appendice A è riportata la lista dei paesi per regione. Il periodo di riferimento copre gli anni che vanno dal 1969 al 1991. I dati regionali sono stati calcolati come medie ponderate dei singoli paesi appartenenti a ciascuna regione.

(2) L'assegnazione di ciascun paese alle quattro regioni citate è stata effettuata seguendo la classificazione generalmente utilizzata nei documenti ufficiali delle principali Agenzie delle Nazioni Unite.

(3) Espressi a prezzi 1987.

(4) L'evento è tanto più significativo, se si ricorda che nell'area vivono oltre 2 miliardi e 600 milioni di persone, pari a più del 70% della popolazione dei PVS.

(5) La Corea del Sud, Hong Kong, Singapore e Taiwan.

## Popolazione e reddito pro capite

Nei paesi presi a campione nelle quattro regioni in via di sviluppo vivono complessivamente oltre 3.7 miliardi di abitanti (tabella 1).

L'Asia è la regione più popolata, con oltre 2.6 miliardi, l'Africa Sub-sahariana (con 468 milioni) e l'America Latina (con 431 milioni) ne hanno meno di un quinto del totale, mentre i paesi del Nord Africa e del Vicino Oriente non arrivano a 200 milioni. Il continente più popolato, l'Asia, presenta però i tassi di incremento demografico più contenuti: al di sotto del 2% all'anno; al contrario, l'aumento della popolazione è superiore al 3% nei paesi a Sud del Sahara ed è di oltre il 2.5% in quelli del Nord e del Vicino Oriente. L'aspetto più preoccupante in questo caso non è soltanto rappresentato dal livello del tasso di crescita, ma dal fatto che esso è in fase di ulteriore accelerazione in molti paesi. In America Latina e nei Caraibi, infine, l'incremento annuo della popolazione si aggira intorno al 2%.

Sebbene la crescita demografica presenti un andamento abbastanza differenziato tra una regione e l'altra, ed in particolare tra l'Africa Sub-sahariana e le altre regioni, è nell'aumento del prodotto interno lordo (da ora PIL) che si manifestano le differenze più marcate. La diversa espansione demografica non fa che accentuare i crescenti divari già presenti nella performance dell'economia.

Nel 1991 le quattro regioni si attestano su due diversi livelli di reddito pro capite: tra i 300 ed i 400 US \$ (3) in Africa Sub-saha-

riana ed in Asia e Pacifico e tra i 1.500 ed i 2.000 in Nord Africa e Vicino Oriente ed in America Latina e Caraibi. Riportando in numero indice la serie storica dal 1969 al '91, il periodo può essere suddiviso in 3 sotto-periodi (figura 1): il primo, dal 1969 al 1976, durante il quale il PIL pro capite cresce più o meno allo stesso ritmo nelle quattro regioni; il secondo, dal 1977 al 1981, durante il quale la crisi africana comincia a manifestarsi in tutta la sua gravità e l'andamento del reddito pro capite della regione si distacca in modo netto da quello delle altre tre, ed, infine, l'ultimo periodo, dal 1981 al 1991, durante il quale ogni regione sembra seguire un suo pattern di sviluppo.

Complessivamente, emergono due tendenze contrastanti: da un lato, la continua crescita del reddito nel Nord Africa e soprattutto in Asia, dove il PIL pro capite più che raddoppia, e dall'altro il calo che invece si verifica in America Latina e, in modo ancora più drammatico, in Africa Sub-sahariana, dove scende al di sotto dei livelli raggiunti nel 1969. Come risultato delle due opposte tendenze, la regione asiatica, che nel 1969 aveva un reddito pro capite pari a circa la metà di quello africano, già dal 1986 ne effettua il sorpasso (4). Negli anni successivi, i paesi asiatici accelerano ulteriormente il passo, favoriti anche dalla maggiore dinamicità delle economie più avanzate del Lontano Oriente come il Giappone, l'Australia ed i cosiddetti NICs (5) e nel 1991 il reddito pro capite dei PVS asiatici è di circa un terzo più elevato di quello dei paesi dell'area Sub-sahariana.

**Tabella 1**

<b>Prodotto interno lordo pro capite - US \$ a prezzi 1987</b>			
Regioni	1969	1980	1991
Africa Sub-sahariana	341,5	384,7	338,2
Nord Africa e Vicino Oriente	759,4	1.119,2	1.289,2
Asia e Pacifico	187,4	273,7	467,5
America Latina e Caraibi	1.294,9	1.870,4	1.725,7
<b>Popolazione totale (mil.)</b>			
Regioni	1969	1980	1991
Africa Sub-sahariana	238,9	334,2	468,2
Nord Africa e Vicino Oriente	106,1	138,5	182,9
Asia e Pacifico	1.721,4	2.161,3	2.639,0
America Latina e Caraibi	263,1	344,0	431,3
<b>Prodotto interno lordo pro capite - variazioni % annuali</b>			
Regioni	1969-91	1969-80	1980-91
Africa Sub-sahariana	-0,044	1,09	-1,16
Nord Africa e Vicino Oriente	2,44	3,59	1,29
Asia e Pacifico	4,24	3,50	4,99
America Latina e Caraibi	1,31	3,40	-0,73

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati World Bank.

Il successo dell'Asia ha radici profonde nelle economie dei paesi che la compongono che si manifesta, fra l'altro, nell'andamento della produttività del lavoro, in forte espansione in tutti i settori, ma soprattutto in quello manifatturiero ed industriale, dove la maggior parte dei paesi registra, soprattutto negli ultimi dieci anni, performances molto significative.

In America Latina, la netta inversione di tendenza verificatasi nel periodo 1980-91, definito da molti economisti la "lost decade", accompagnata dai noti fenomeni di indebitamento verso l'estero e di iperinflazione, contribuisce a consolidare il già elevato peso relativo di Argentina, Brasile e Messico sull'economia della regione, nei confronti della quale essi svolgono una funzione di "locomotive", sia nelle fasi di espansione che in quelle di recessione. Il debito estero, che la maggior parte dei paesi sudamericani ha accumulato a partire dalla seconda metà degli anni '70<sup>(6)</sup>, costituisce tuttora un vincolo determinante nel frenare la crescita. Una quota non indifferente dei proventi delle esportazioni della regione, pari al 25%, viene infatti assorbita ogni anno dal servizio del debito.

#### Produzione alimentare e ruolo dell'agricoltura

L'affermarsi di tendenze divergenti nei sentieri regionali di sviluppo dei PVS si conferma anche nel caso dell'agricoltura. Nel corso degli anni '80 l'Africa Sub-sahariana e l'America Latina vedono progressivamente calare la propria produzione agricola pro capite. Il calo, che nel continente africano raggiunge in media il 15%, tocca circa il 90% dei 33 paesi rappresentati nel campione; soltanto in 4 di essi l'indice aumenta rispetto al livello raggiunto nel periodo 1969-71. La crisi dell'agricoltura Sub-sahariana, che si protrae ormai da circa un ventennio, è dunque diffusa in mo-

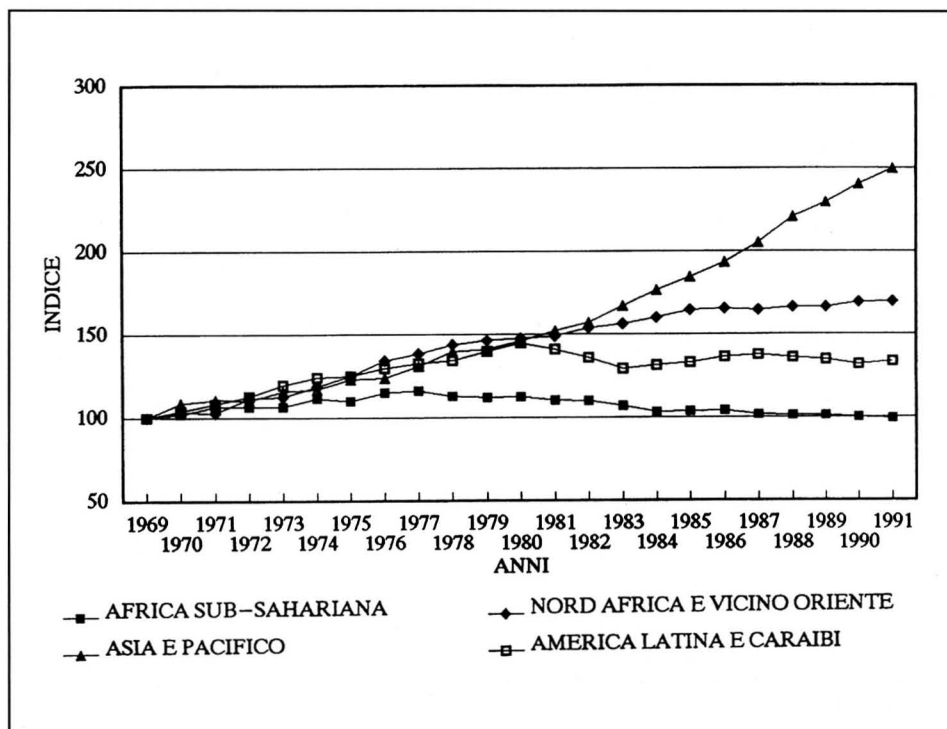


Figura 1 - Prodotto interno lordo pro capite a prezzi 1987. Indice 1969=100.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati World Bank.

do omogeneo in tutta la regione. In alcuni paesi, il calo della produzione alimentare pro capite tocca livelli drammatici: in 13 di essi, ad esempio, la riduzione si è attestata fra il 20 ed il 40%.

In nessun'altra regione un così elevato numero di paesi registra una crisi della produzione alimentare tanto profonda nell'ultimo ventennio. In Asia, ad esempio, dove il livello del reddito pro capite è, in media, ancora molto basso, soltanto il Bangladesh, con un 15% circa di riduzione dell'indice, può essere confrontato con la situazione africana. Al contrario, paesi di grandi dimensioni e con popolazioni nu-

merose come la Cina, l'India o l'Indonesia beneficiano di una crescita della produzione alimentare pro capite di più del 20% in media e che in alcuni casi raggiunge livelli record, fino a +35-40%.

L'andamento di lungo periodo del peso relativo del settore agricolo rispetto al PIL registra, come previsto, un trend negativo in tutte le regioni. La tendenza è più accentuata in Africa Sub-sahariana ed in Asia, dove il rapporto scende da oltre il 40% nel 1969 al 24% nel 1991<sup>(7)</sup>.

Nel caso dell'America Latina, l'andamento dell'ultimo ventennio riflette il fatto che già dal 1969 il rapporto aveva raggiunto livelli piuttosto modesti, almeno per gli standard dei paesi in via di sviluppo, attestandosi poi all'inizio degli anni '80 intorno al 10%.

La riduzione del peso relativo del settore primario sul PIL è un fenomeno di tipo strutturale, che di per sé non deve giustificare però il fatto che l'agricoltura, soprattutto in un paese in via di sviluppo, sia penalizzata rispetto agli altri settori produttivi. In teoria, anzi, perché la produzione agricola continui ad espandersi e nello stesso tempo il settore liberi fattori di produzione destinati ad alimentare la crescita di quello manifatturiero, sarebbe

<sup>(6)</sup> Nel 1987, il debito totale della regione ammonta a 440 miliardi di US \$, per oltre il 50% in Argentina, Brasile e Messico.

<sup>(7)</sup> Al contrario dell'Asia, dove la crescita dell'industria e dei servizi mantiene un trend molto elevato per tutti gli anni '80, nell'Africa Sub-sahariana la tendenza si inverte a partire dal 1983-84, come conseguenza, però, della grave recessione che colpisce il settore industriale piuttosto che di un effettivo aumento nella crescita di quello agricolo.



necessario che la produttività agricola aumentasse più rapidamente che nel resto dell'economia. Ciò richiede però l'adozione di politiche più decisamente a favore dello sviluppo del settore che incentivino attività produttiva ed investimenti. Nella realtà, è spesso prevalsa invece la tesi che nel processo di sviluppo il settore primario debba svolgere una funzione di fatto "residuale" come fornitore di materie prime a basso prezzo e come "bacino di riserva" dal quale gli altri settori produttivi possono estrarre risorse umane e mezzi finanziari per il proprio sviluppo. Tale tesi ha raccolto un così vasto consenso, soprattutto negli anni '60 e '70, da giustificare l'adozione di politiche che hanno provocato un progressivo depauperamento del comparto agricolo, attraverso ad esempio il mantenimento di ragioni di scambio interne sfavorevoli all'agricoltura<sup>(8)</sup>, la tassazione diretta ed indiretta delle esportazioni agricole<sup>(9)</sup> o la sistematica riduzione degli investimenti pubblici ad essa destinati.

Ciò ha influito negativamente sulle capacità di sviluppo del settore stesso, paradossalmente proprio in quei paesi più poveri, soprattutto dell'Africa Sub-sahariana, dove invece l'agricoltura avrebbe dovuto ricoprire un ruolo maggiore.

Da questo punto di vista, i risultati ottenuti da molti paesi, non solo asiatici ma anche del Nord Africa e dell'America Latina, dimostrano come l'aver continuato ad investire non soltanto nella dotazione infrastrutturale del settore<sup>(10)</sup> ma anche nella qualità dei servizi sociali nelle aree rurali, con programmi espressamente dedicati nel campo ad esempio della sanità e della scuola, sia stata nel lungo periodo la scelta vincente.

### Gli investimenti<sup>(11)</sup> e le esportazioni

Fino al 1981 l'andamento degli investimenti non manifesta significative divergenze fra le quattro regioni (figura 2).

Nel decennio successivo, invece, mentre in Africa Sub-sahariana ed in America Latina

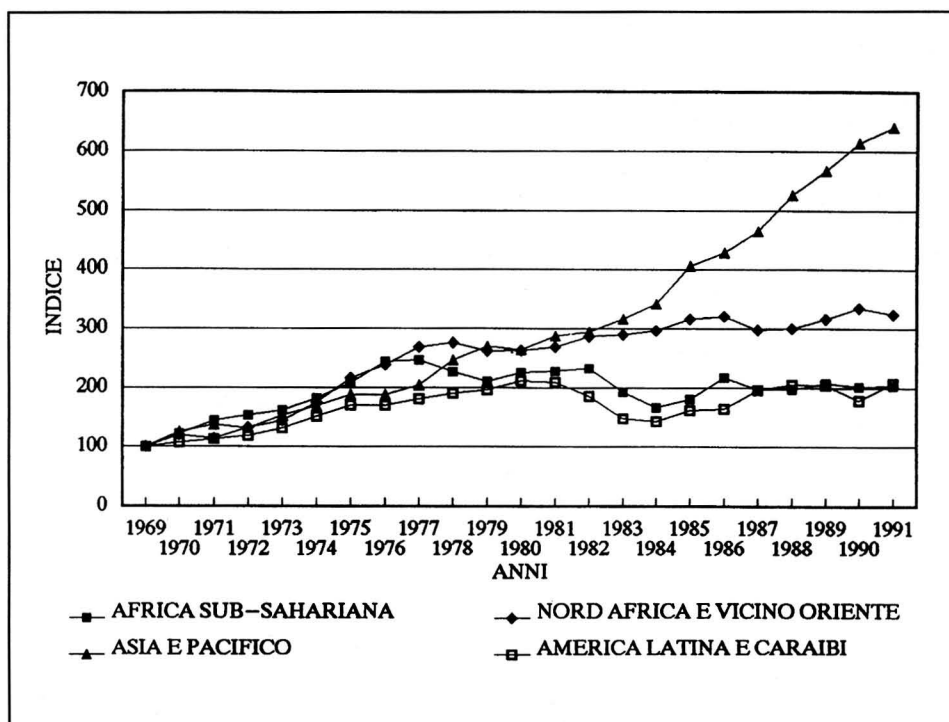


Figura 2 - Investimenti interni lordi - US \$ a prezzi 1987. Indice 1969=100.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati World Bank.

l'accumulazione di capitale registra un sostanziale ristagno ed in Nord Africa subisce un marcato rallentamento, i paesi dell'Asia non solo non risentono della recessione dei primi anni '80 ma accelerano ulteriormente il passo, giungendo nel 1991 ad un livello di investimenti, di poco inferiore al 30% del PIL, che in termini reali è sei volte superiore a quello del 1969. Al raggiungimento di questo risultato contribuisce notevolmente l'aumento degli investimenti esteri diretti in questa regione, dei quali beneficiano non soltanto i già citati NICs ma anche paesi con un reddito pro capite molto più basso, come la Malesia, la Thailandia, l'India o la Cina<sup>(12)</sup>. Va osservato come la crescente divergenza nei livelli di investimento fra le quattro regioni tenderà inevitabilmente a riflettersi in futuro anche sulla dotazione infrastrutturale e di capitale fisso di cui esse potranno beneficiare.

Fino a che punto ciò determinerà, nel lungo periodo, un ulteriore ampliamento del divario nei livelli di crescita del reddito? Tale preoccupazione è tanto più giustificata se si pensa che in alcuni paesi africani gli investimenti totali<sup>(13)</sup>, sono scesi al di sotto del 10% del PIL, finendo con il compromettere il mantenimento delle infrastrutture ed il funzionamento stesso degli impianti industriali attualmente esistenti.

La recente adozione di programmi di aggiustamento strutturale che prevedono un consistente contenimento nella crescita della domanda aggregata non sembra aver migliorato la situazione, poiché la riduzione degli investimenti interni ha spesso rap-

presentato, per molti governi, la soluzione più semplice da adottare nel breve periodo, soprattutto nel settore pubblico, dove le spese correnti difficilmente possono subire riduzioni, senza provocare gravi conseguenze di carattere sociale e politico.

Come noto, le esportazioni rappresentano un importante indicatore di performance di un'economia in quanto costituiscono non soltanto una preziosa fonte di reddito destinato a finanziare l'acquisto di beni di importazione ma anche una misura indiretta del livello di efficienza e di competitività raggiunto da un sistema produttivo.

L'analisi dei dati sanziona l'impressionante crescita dell'Asia, dove nell'arco di 20 anni le esportazioni di beni e servizi in percentuale del PIL raddoppiano, attestandosi intorno al 10-15% (figura 3). Nel valutare il peso di questo risultato si deve tenere conto della presenza nella regione di paesi di grandi dimensioni quali l'India e la Cina, tradizionalmente poco aperti al commercio internazionale, date le dimensioni dei loro mercati interni.

In alcuni paesi, come ad esempio la Malesia, la Thailandia o la Corea del Sud, l'aumento delle esportazioni, soprattutto nell'ultimo decennio, raggiunge livelli molto elevati, trascinando la crescita dell'intera economia.

Mentre sia il Nord Africa e Vicino Oriente sia soprattutto l'America Latina ed i Caraibi registrano una discreta crescita delle esportazioni rispetto al PIL, al contrario, nell'Africa Sub-sahariana l'indice subisce addirittura un calo rispetto ai livelli del 1969. I risultati che le quattro regioni conseguono

(8) Attraverso il controllo pubblico dei prezzi sia dei prodotti agricoli che dei fattori produttivi.

(9) Attraverso, ad esempio, la sopravvalutazione del tasso di cambio.

(10) Come del resto si era fatto negli anni '50 e '60 anche in Africa.

(11) Sul livello di investimenti necessari a garantire il decollo di un'economia in via di sviluppo e soprattutto sul numero di anni per i quali tale livello va mantenuto gli economisti non si sono finora espressi in modo univoco. Secondo una regola "del pollice", basata principalmente sull'osservazione empirica, si parla di livelli di investimento pari al 20-25% del PIL, per una durata di almeno 15-20 anni. Di fatto, acquista particolare peso il contesto all'interno del quale l'investimento viene effettuato. Si ha riferimento, ad esempio, al livello di dotazioni infrastrutturali disponibili nel paese, al grado di istruzione e di formazione professionale della forza lavoro, alle risorse naturali di cui il paese è dotato, ecc.

(12) Fatto 100 nel 1980 il livello degli investimenti esteri diretti, l'indice si attesta nel 1991 intorno a quota 800 per quanto riguarda l'Asia, raddoppia in America Latina, mentre rimane sostanzialmente invariato sia in Nord Africa che nell'Africa Sub-sahariana.

(13) In media, nei PVS gli investimenti si suddividono fra privati e pubblici nella misura del 50%.

no nell'andamento delle esportazioni suggeriscono due osservazioni:

a) Il diverso andamento regionale delle esportazioni ha importanti conseguenze sulle quote di mercato che ciascuna regione ricopre nel commercio mondiale; fino al 1979, l'Africa Sub-sahariana, ad esempio, si era mantenuta intorno al 3-4% delle esportazioni mondiali; negli anni seguenti tale quota si riduce progressivamente, fino a portarsi, nel 1990, al di sotto del 2%. Al contrario, le esportazioni dei paesi asiatici guadagnano costantemente quote di mercato, passando dal 5.5% nel 1970 al 10% circa nei primi anni '90. Analogamente registrano le esportazioni dei paesi latino-americani, che nel 1991 rappresentano oltre il 25% di quelle mondiali. La presenza di opposte tendenze evolutive nelle quote di mercato delle regioni in via di sviluppo conferma l'esistenza di una "guerra tra poveri", che riguarda ormai i mercati non soltanto dei prodotti tradizionalmente appannaggio dei PVS ma anche di quelli manifatturieri.

b) La profonda modifica strutturale nella composizione merceologica delle esportazioni, che avviene soprattutto in Asia ed in parte in Nord Africa e Vicino Oriente<sup>(14)</sup>; i prodotti agricoli e le materie prime minerarie passano da oltre il 70% del totale alla fine degli anni '60 a meno del 35-40% nei primi anni '90, mentre quelli manifatturieri, soprattutto in paesi, come la Corea del Sud, la Thailandia o l'Indonesia, arrivano anche al 70% del totale. In Africa Sub-sahariana, la maggior parte dei paesi è ancora largamente dipendente dalle esportazioni di un limitato numero di materie prime. In Zaire, Nigeria, Tanzania ed Etiopia, ad esempio, le commodities rappresentano ancora oggi oltre il 90% del totale delle esportazioni, come accadeva alla fine del periodo coloniale. La mancanza di diversificazione nella composizione delle merci esportate, l'eccessiva dipendenza da commodities tradizionalmente soggette alle fluttuazioni dei prezzi internazionali e la mancata differenziazione nei mercati di sbocco<sup>(15)</sup> certamente non contribuiscono a migliorare le prospettive di sviluppo della regione.

## Crisi economica ed aggiustamento strutturale nei diversi scenari regionali

È significativo che l'emergere di forti differenze regionali nelle performances di alcuni indicatori chiave coincida con l'inizio di una grave crisi economica e con la conseguente necessità per molti paesi di adottare adeguate politiche di aggiustamento.

All'inizio degli anni '80, la fase recessiva che investe i paesi sviluppati modifica profondamente le caratteristiche del quadro internazionale. Le politiche restrittive adottate dai governi dell'OCSE per contenere l'inflazione e riportare in equilibrio la

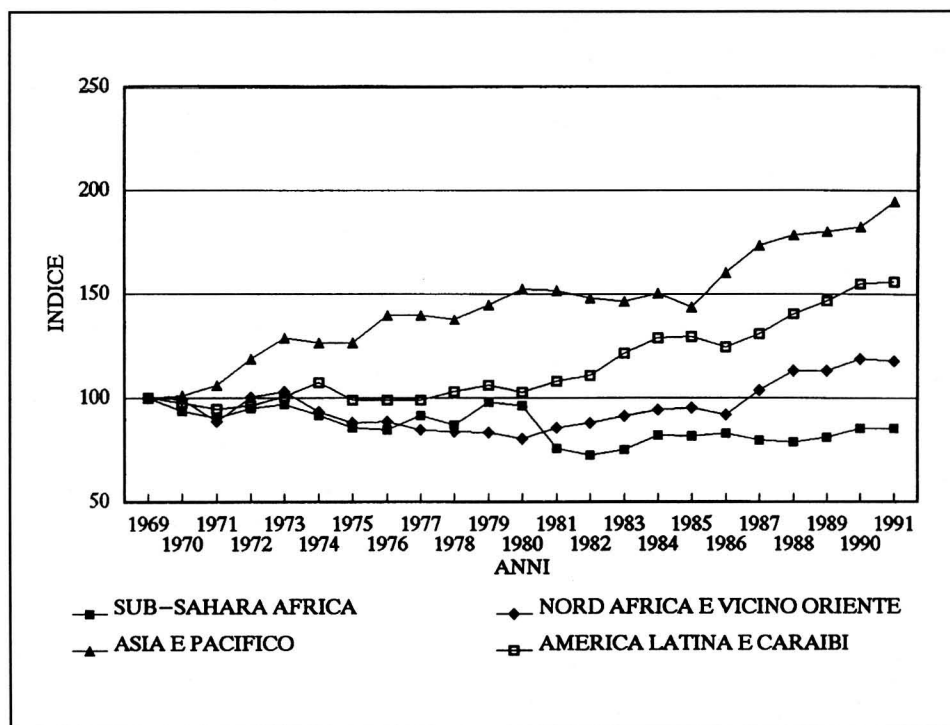


Figura 3 - Esportazioni di beni e servizi in % del PIL. Indice 1969=100.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati World Bank.

bilancia delle partite correnti provocano un generale rialzo dei tassi di interesse ed una riduzione della domanda mondiale delle esportazioni dei PVS.

L'aumento del costo del denaro ed in generale l'aggravamento delle condizioni legate all'ottenimento di prestiti, anche di tipo agevolato, sui mercati internazionali rendono progressivamente sempre più insostenibile la posizione debitoria di quei paesi in via di sviluppo che nel corso degli anni '70 avevano perseguito politiche eccessivamente espansionistiche, registrando un persistente squilibrio verso l'estero ed un disavanzo del settore pubblico.

È soprattutto nell'entità di tali squilibri che si giustifica la diversa intensità con la quale la crisi si manifesta nelle quattro regioni. Dall'analisi dell'andamento di alcuni indicatori di "malessere" di un'economia, quali il tasso di inflazione, il debito estero in percentuale del PIL ed il disavanzo del settore pubblico, emergono infatti tre diversi scenari:

1) Il primo riguarda il caso dell'Asia e del Pacifico. L'economia della regione presenta una netta tendenza ad abbinare tassi di crescita del PIL relativamente elevati con livelli di inflazione decisamente contenuti<sup>(16)</sup> e con disavanzi della bilancia commerciale e del settore pubblico che in media si mantengono entro limiti più che accettabili, e comunque sempre al di sotto del 5% del PIL per tutto il periodo considerato. Ciò fa ritenere che la maggior parte dei governi dei paesi asiatici sia stata in grado di perseguire con sufficiente coerenza e determina-

zione un'efficace combinazione di politiche monetarie e fiscali<sup>(17)</sup>. Nel lungo periodo, la crescita relativamente contenuta del debito totale esterno in percentuale del PIL, che nel 1991 si attesta intorno al 25%, conferma il buon equilibrio finanziario che i paesi asiatici sono stati in grado di mantenere, riuscendo ad assorbire i possibili effetti negativi degli shock esterni (figura 4).

2) Il secondo scenario si riferisce ai casi dell'America Latina e Caraibi e del Nord Africa e Vicino Oriente.

Sebbene con alcune, significative differenze, nelle due regioni la fase recessiva del ciclo si manifesta a conclusione di un periodo di crescita inflazionistica della domanda aggregata, alimentata prevalentemente dall'espansione dei consumi e della spesa pubblica che rende insostenibili i deficit della bilancia commerciale e delle partite correnti da un lato e del settore pubblico dall'altro. Nel caso dell'America Latina l'aumento dei prezzi assume per diversi anni e per alcuni paesi, quali ad esempio Argentina, Bolivia, Brasile e Perù, dimensioni che superano qualsiasi imma-

<sup>(14)</sup> In America Latina tale cambiamento si era già verificato nel corso degli anni '60 e '70, a seguito del rapido processo di industrializzazione di molti dei paesi della regione.

<sup>(15)</sup> Molti paesi africani, ad esempio, continuano ad esportare una quota rilevante dei propri prodotti nei paesi da cui dipendevano in epoca coloniale.

<sup>(16)</sup> Dopo aver superato il 10% nel 1980-81, il tasso medio di inflazione in Asia cala già nel 1982, tornando ai livelli pre-crisi, che oscillano tra il 6 e l'8%.

<sup>(17)</sup> Si fa riferimento, per esempio, alle conclusioni contenute in *The East Asian Miracle*, (1993), World Bank, Washington, DC, USA.

ginazione (18). Rispetto ai livelli raggiunti nella prima metà degli anni '80, comunque, l'inflazione inizia, soprattutto dopo il 1988-89, una fase di lenta discesa. Quali conseguenze ciò ha determinato sull'andamento della bilancia commerciale, del disavanzo pubblico e soprattutto del debito verso l'estero? In entrambe le regioni, sia la bilancia commerciale sia quella del settore pubblico registrano un deficit per tutti gli anni '70. A partire dal 1981, però, si verifica una netta inversione di tendenza, che riporta, nel caso dell'America Latina, il saldo della bilancia commerciale addirittura in attivo fin dal 1983. Gli effetti del processo di aggiustamento si riflettono positivamente sull'andamento del debito totale esterno a partire dal 1986-87 (figura 4).

Come abbiamo visto nell'analisi precedente, comunque, le performances dei principali indicatori di sviluppo risentono negativamente dello sforzo intrapreso nel tentativo di riportare l'economia delle due regioni in equilibrio.

3) Il terzo scenario fa riferimento all'Africa Sub-sahariana. Durante gli anni '70, la regione registra una progressiva crescita dell'inflazione, causata principalmente dal perseguimento di politiche fiscali espansive che favoriscono la crescita della domanda interna ed un netto peggioramento del disavanzo commerciale, determinato soprattutto dal declino dei prezzi internazionali delle materie prime e dalla perdita di competitività delle esportazioni della regione.

L'andamento dei prezzi interni subisce un'ulteriore impennata nel corso degli anni '80, fino ad arrivare negli ultimi anni della decade alla soglia del 100% all'anno. La bilancia commerciale, dopo aver toccato il livello record di -24% del PIL nel 1981, inizia un lento ma costante periodo di recupero, che ha però costi elevatissimi per l'economia regionale, basandosi prevalentemente su di una netta contrazione delle importazioni. Lo sforzo volto a riportare le economie africane in equilibrio non sembra riflettersi positivamente né sull'andamento del PIL pro capite, degli investimenti e delle esportazioni, né sul livello dell'indebitamento verso l'estero, che nel 1991 sfiora il 100% del PIL.

Il progressivo allontanamento fra i sentieri di sviluppo delle quattro regioni sembra principalmente dovuto alla combinazione di due fattori:

- la fase di recessione delle economie occidentali e le conseguenze che essa ha apportato all'ambiente economico internazionale;
- le ampie differenze fra regioni per quanto riguarda l'entità dei disavanzi sia della bilancia commerciale che di quella dello Stato, ed il conseguente livello raggiunto nell'indebitamento verso l'estero.

(18) Nel 1985 il tasso di inflazione in Bolivia è stato del 12000%!

(19) Come la World Bank e le Banche regionali di sviluppo.

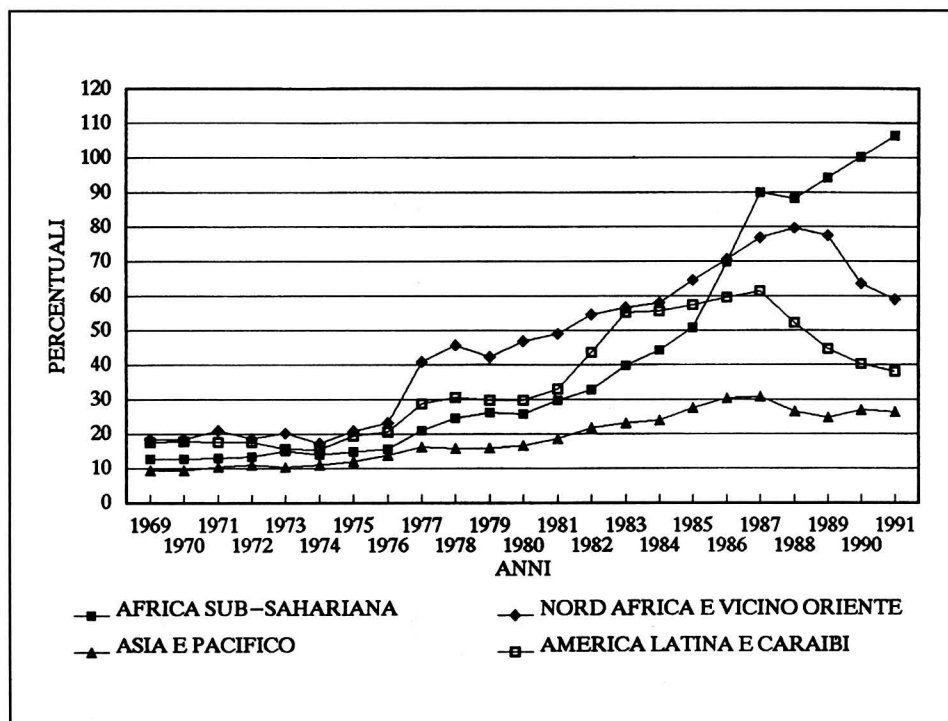


Figura 4 - Debito totale esterno in percentuale del Pil. Valori nominali in US \$.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati World Bank.

Nel lungo periodo, assumerebbe dunque un valore strategico il fatto che un paese abbia o meno perseguito un corretto mix di politiche fiscali e monetarie, a garanzia di stabilità e di equilibrio nella crescita, soprattutto in periodi di frequenti shocks provenienti dai mercati internazionali.

### Alcune osservazioni conclusive in merito al ruolo degli organismi internazionali

Dopo la crisi dei primi anni '80, il quadro di riferimento che caratterizza le economie delle regioni in via di sviluppo si sta dunque profondamente modificando secondo tre diverse tendenze:

- l'emergere di crescenti divergenze nella struttura dell'economia e nelle performances dei PVS, da imputarsi non soltanto alla diversa dotazione di risorse (naturali, umane e di capitale) ma anche a sostanziali differenze nelle strategie economiche perseguite dai singoli governi;
- l'emergere del "primato" della politica economica, vista come combinazione di strumenti monetari, valutari e fiscali da utilizzare, nel breve e medio termine, a fini di stabilizzazione ed aggiustamento, sulla pianificazione economica centralizzata di lungo periodo.

Si fa strada parallelamente la convinzione che per migliorare le performances dell'economia sia necessario contenere l'intervento pubblico a favore di un maggiore "laissez-faire";

- contemporaneamente si fa strada la con-

vinzione che l'accumulazione di capitale fisico, soprattutto attraverso la realizzazione di grandi progetti di investimento, di per sé non costituisca il principale fattore critico di successo per lo sviluppo. Entrano in ballo altre variabili, considerate fondamentali, come ad esempio l'investimento nell'educazione scolastica, nella formazione professionale e nella sanità, con l'obiettivo di una piena valorizzazione del capitale umano. Rispetto alla realizzazione di un progetto di investimento in capitale fisico (come una diga o un impianto industriale), però, l'attuazione di un programma di valorizzazione del capitale umano richiede la disponibilità di doti organizzative e manageriali molto più complesse ed avanzate.

Come si collocano in questo contesto gli organismi internazionali che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo? Da un lato vi sono quegli istituti di credito internazionali (19) che operano sui mercati dei capitali con l'obiettivo di raccogliere fondi da destinare al finanziamento di progetti di investimento. Sono probabilmente questi a porsi per primi il problema del possibile fallimento del modello di sviluppo in vigore in molti PVS. Si arriva allora alla conclusione che in vari casi il ridotto rendimento o addirittura il fallimento di molti dei progetti di investimento sia dovuto non tanto ad errori di valutazione circa l'effettiva redditività del progetto stesso, quanto piuttosto al contesto generale, all'"ambiente" all'interno del quale esso viene ad essere realizzato. Se la politica economica perseguita da un governo provoca effetti fortemente distorsivi

**Appendice A Lista dei paesi per regione geografica.**

Africa Sub-sahariana	America Latina e Caraibi	Nord Africa e Vicino Oriente	Asia e Pacifico
Benin	Argentina	Algeria	Bangladesh
Botswana	Bolivia	Egypt	China
Burkina Faso	Brasile	Marocco	Fiji
Burundi	Chile	Syria	India
Cameroon	Colombia	Tunisia	Indonesia
Rep. Centrale Africana	Costa Rica	Turkey	Korea del Sud
Chad	Rep. Dominicana		Malaysia
Congo	Ecuador		Nepal
Cote d'Ivoire	El Salvador		Pakistan
Ethiopia	Guatemala		Philippines
Gabon	Guyana		Sri Lanka
Gambia	Haiti		Thailand
Ghana	Honduras		
Kenya	Jamaica		
Madagascar	Mexico		
Malawi	Panama		
Mali	Paraguay		
Mauritania	Peru		
Mauritius	Trinidad e Tobago		
Niger	Uruguay		
Nigeria	Venezuela		
Rwanda			
Senegal			
Sierra Leone			
Somalia			
Swaziland			
Tanzania			
Togo			
Uganda			
Zaire			
Zambia			
Zimbabwe			

nel funzionamento dei mercati e nell'allocazione delle risorse, il rendimento atteso degli investimenti tende a risentirne negativamente.

L'esperienza del passato e gli studi effettuati tendono a dimostrare che un progetto ha migliori possibilità di successo se ha luogo in un contesto economico privo di gravi distorsioni. Quadro macroeconomico ed efficienza microeconomica finiscono, cioè, con l'essere strettamente correlati.

Sulla base di tali conclusioni, la persistente presenza di fenomeni distorsivi ha spinto alcuni organismi internazionali, quali ad esempio la World Bank, a destinare una parte crescente delle proprie risorse finanziarie (intorno al 25-30% del totale) verso il "policy lending" piuttosto che il "project lending".

Il fatto che nel "policy lending" l'erogazione del prestito risulti vincolata al perseguimento da parte del governo destinatario di pre-fissate misure di politica economica tende a generare in alcuni casi un contenzioso fra World Bank e paese in oggetto che può acquistare toni polemicici, legati alla diversa interpretazione che le due parti tendono a dare delle conseguenze (che talvolta possono presentare un impatto negativo, soprattutto dal punto di vista sociale, come ad esempio nel caso di riduzioni della spesa pubblica o di consistenti svalutazioni della moneta locale) dei provvedimenti elencati nella proposta di programma.

È in questo ambito che i rapporti fra banca erogatrice dei fondi e governi dei PVS subiscono interessanti evoluzioni. Finché, infatti, il ruolo della banca era principalmente quello di finanziare progetti di investimento, la natura sostanzialmente "tecnica" dei problemi da affrontare (legati alla costruzione di una diga, di un sistema di irrigazione per l'agricoltura, di una centrale elettrica, ecc.) difficilmente dava adito a conflitti di tipo politico, almeno a livello nazionale. Oggi, l'aumentare degli "structural adjustment loans" accresce il contenuto politico del confronto fra banca erogatrice di prestiti e governo del paese beneficiario.

Nel caso delle agenzie internazionali con compiti di assistenza tecnica, come ad esempio la FAO per l'agricoltura o l'UNIDO per l'industria, il fatto che i temi legati alla politica economica di un paese assumano una crescente importanza nel dibattito sullo sviluppo contribuisce ad aumentare le risorse destinate da tali organismi a programmi di assistenza tecnica, di formazione e di ricerca che riguardano, ad esempio, l'impatto economico e sociale che i programmi di aggiustamento strutturale possono avere sui principali settori di un'economia in via di sviluppo, come l'agricoltura, l'industria, i trasporti, ecc. (20).

Tali interventi implicano che l'agenzia tecnica studi, approfondisca e possibilmente prenda posizione nel dibattito sull'effetti-

va efficacia, sia a livello macroeconomico che settoriale, dei provvedimenti di politica economica inseriti in un programma di aggiustamento, come ad esempio:

a) il caso della svalutazione e dei suoi possibili effetti (non sempre solo e necessariamente positivi, come comunemente si crede) sull'economia di un paese (21);

b) la possibile adozione di misure per l'incertezza delle esportazioni, sia per quanto riguarda l'agricoltura che l'industria;

c) i problemi legati alla necessità di riformare profondamente l'intervento dello Stato nell'economia, attraverso ad esempio un ridimensionamento complessivo delle spese (ma in quali settori?) ed una maggiore razionalizzazione delle entrate;

d) la riforma delle politiche settoriali nei confronti dell'agricoltura e dell'industria. Nel settore primario, ad esempio, l'intervento governativo sul funzionamento dei mercati, attraverso il controllo dei prezzi, i sussidi ai fattori produttivi, la tassazione delle esportazioni, ecc. ha provocato in passato gravi effetti distorsivi sulla composizione della produzione agricola e sul grado di efficienza nell'uso dei fattori. Nell'industria, l'uso di barriere tariffarie per la protezione delle imprese nascenti, la presenza massiccia di aziende dello Stato in settori chiave dell'economia e la regolamentazione ed il controllo pubblico degli investimenti hanno finito con il rappresentare in molti paesi un vincolo all'effettivo sviluppo del settore.

Nel fare ciò, l'agenzia partecipa al dibattito in una veste istituzionale diversa da quella di un istituto bancario, in qualche caso trovandosi a svolgere anche un delicato ruolo di mediazione fra interessi tendenzialmente contrapposti, quali quelli di una banca creditrice da un lato e di un paese debitore dall'altro. Siamo appena agli inizi di questo interessante confronto, che probabilmente contribuirà in futuro a rivitalizzare il ruolo stesso degli organismi internazionali e di cui vedremo gli sviluppi nei prossimi anni. ●

## Bibliografia

- FAO (1991), The State of Food and Agriculture 1990, Roma, Italia.  
 IMF (1993), Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, DC, USA.  
 IMF (1993), International Financial Statistics Yearbook, Washington, DC, USA.  
 IMF (1993), Government Finance Statistics Yearbook, Washington, DC, USA.  
 UNCTAD (1993), Handbook of International Trade and Development Statistics, New York, USA.  
 World Bank, World Development Report, Washington, DC, USA, annate varie.  
 World Bank, World Tables, Washington, DC, USA, annate varie.

(20) Non è un caso che la FAO, ad esempio, abbia dedicato la parte monografica di una sua pubblicazione annuale, lo State of Food and Agriculture del 1990, al tema dell'aggiustamento strutturale e del suo impatto sul settore agricolo.

(21) Come noto, l'efficacia di tale strumento tende a dipendere infatti in modo determinante dal grado di elasticità dell'offerta interna di beni esportabili.