

L'Istituto Italo-Latino Americano (IILA) è un Organismo intergovernativo con Sede in Roma. Ne fanno parte l'Italia e le venti Repubbliche dell'America Latina (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay e Venezuela) ai sensi della Convenzione internazionale firmata il 1° giugno 1966 ed entrata in vigore in seguito alla ratifica degli Stati membri.

In conformità delle finalità istituzionali, l'IILA organizza manifestazioni e svolge attività che illustrano e promuovono il processo evolutivo dell'America Latina nei campi istituzionale, economico, culturale e tecnico-scientifico costituendo allo stesso tempo, attraverso specifiche strutture – Biblioteca e Centro di Documentazione – un'importante fonte di informazione sull'America Latina.

Istituto Italo-Latino Americano
Palazzo Santacroce
Piazza Benedetto Cairoli, 3 – 00186 Roma
Tel. + 39 06 684921
Fax + 39 06 6872834
info@iila.org
www.iila.org

La Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL) è una delle cinque Commissioni Regionali delle Nazioni Unite. Istituita nel 1948 con risoluzione del Consiglio Economico e Sociale, ha come compito: contribuire allo sviluppo economico e sociale dell'America Latina e dei Caraibi; coordinare le azioni volte alla promozione della regione anche mediante la cooperazione per l'integrazione a scala regionale e subregionale; rafforzare i rapporti economici dei Paesi latinoamericani e caraibici fra di loro e con le altre nazioni del mondo. La CEPAL è un Centro di eccellenza incaricato di collaborare con gli Stati membri nell'analisi integrale dei processi di sviluppo.

Ha la sede principale a Santiago del Cile e sedi subregionali a Città del Messico e a Puerto España. Dispone di uffici nazionali a Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Montevideo e Washington.

Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL)

Edificio Naciones Unidas

Av. Dag Hammarskjöld, 3477 Vitacura

Casilla 179 – D

Santiago del Cile

Cile

Tel. (56-2) 210-2000

Fax (56-2) 208-0252, (56-2) 228-1947

dipisantiago@cepal.org

<http://www.cepal.cl>

<http://www.cepal.org>

COLLANA DI STUDI LATINOAMERICANI

Economia e Società

Coordinamento: Ambasciatore Raffaele Campanella

America Latina e Caraibi

Tendenze economiche e prospettive di sviluppo

Roma 2008

PRESENTAZIONE

La “Collana di Studi Latinoamericani”, che l’IILA inaugura con il presente volume, si propone di mettere a disposizione di tutti coloro che a vario titolo si interessano all’America Latina (Autorità centrali e periferiche, Università, Organizzazioni imprenditoriali e sindacali, Ong, ecc.) informazioni, il più possibile complete ed aggiornate, predisposte in collaborazione con qualificati Organismi internazionali.

Il presente studio, elaborato per questa Collana dalla “Commissione Economica per l’America Latina e i Caraibi” delle Nazioni Unite (CEPAL), offre un panorama sintetico ma accurato dell’evoluzione dell’economia latinoamericana e caraibica negli ultimi decenni, della situazione attuale e delle prospettive future.

Il documento sarà aggiornato, di anno in anno, in collaborazione con la “CEPAL”, sulla base sia degli studi che questo Organismo pubblica regolarmente sia di altri contributi specifici che potranno apparire utili.

Fin dal primo numero, infatti, abbiamo ritenuto opportuno arricchire lo studio della “CEPAL” con interviste ai massimi responsabili di qualificate Organizzazioni latinoamericane e interamericane (OSA, BID, CAF, BCIE oltre alla stessa CEPAL): le circostanziate risposte, fornite dagli intervistati, consentono al pubblico italiano di avere un quadro più ampio ed articolato dell’America Latina e dei Caraibi di oggi e di domani.

La prefazione del Ministro degli Affari Esteri e Vice Presidente del Consiglio dei Ministri del Governo italiano, On. Massimo D’Alema, completa autorevolmente il quadro delle informazioni, sottolineando l’importanza che si attribuisce ad una sempre più stretta e proficua collaborazione con quest’area del mondo, alla quale l’Italia è legata da vincoli molteplici, antichi e profondi.

Oltre agli aggiornamenti annuali sull’evoluzione economica dell’America Latina e dei Caraibi, l’IILA intende arricchire la Collana con la pubblicazione di altri studi su temi che appaiono di interesse prioritario sia per il futuro dell’America Latina sia per una più intensa collaborazione con l’Italia (infrastrutture, innovazione, coesione sociale ecc.).

In tal modo, confidiamo di offrire puntuali elementi di conoscenza e di valutazione su questa importante area del mondo, che guarda all’Italia con crescente vivo interesse, come è emerso ancora di recente in occasione della “*III Conferenza Nazionale Italia – America Latina e Caraibi: insieme verso il futuro*”, svoltasi a Roma nell’ottobre 2007.

Ambasciatore José Roberto Andino Salazar
Presidente dell’IILA

Ambasciatore Paolo Bruni
Segretario Generale dell’IILA

PREFAZIONE

Da alcuni anni l'America Latina sta vivendo una stagione particolarmente felice sul piano politico, economico, sociale ed istituzionale.

I colpi di stato e le interruzioni dei processi democratici appartengono ormai al passato: la democrazia avanza nel subcontinente e si consolida dappertutto.

Nell'ultimo biennio (2005-2007) si sono svolte in quasi tutti i paesi consultazioni elettorali libere e segrete con ampia affluenza alle urne a livello centrale e periferico. I governi, che ne sono emersi, sono caratterizzati da orientamenti politico-sociali di segno diverso, ma nel comune denominatore del rispetto delle regole democratiche.

Per il quinto anno consecutivo il PIL della regione va al di là del 5% ed è superiore alla crescita mondiale. Questa tendenza dovrebbe verosimilmente mantenersi nel prossimo futuro, compatibilmente con una congiuntura internazionale che presenta segni di incertezza.

La piaga dell'inflazione cronica in molti Paesi è al di sotto della soglia critica del 5% annuo. Si tratta di un risultato straordinario, non previsto da quanti guardavano all'America Latina come ad un continente che inesorabilmente avrebbe dovuto essere emarginato dalle grandi tendenze della globalizzazione. L'America Latina è invece tornata ad essere protagonista.

Questo risultato è stato certamente favorito dalla crescita del prezzo delle materie prime, ma è frutto anche di coraggiose politiche delle classi dirigenti democratiche, determinate a mettere in moto significativi programmi di investimenti interni ed esteri nelle infrastrutture materiali, nell'innovazione, nella tecnologia, nella formazione di capitale umano.

Anche a livello sociale si è avuta una positiva inversione di tendenza rispetto al passato, con un aumento dell'occupazione ed una riduzione dei livelli di povertà e di indigenza.

Gli sforzi realizzati a livello nazionale dovranno peraltro essere sostenuti da una cooperazione internazionale generosa e lungimirante e dall'accelerazione dei processi di aggregazione regionale e subregionale, che sono stati avviati ormai da parecchi anni.

A questo processo di rinnovamento non poteva essere estranea l'Italia, legata all'America Latina ed ai Caraibi non solo da forti vincoli storici, umani e culturali, ma anche dalla condivisione di valori comuni.

È per questo che l'Italia e l'America Latina si trovano quasi sempre dalla stessa parte nello scacchiere internazionale nella difesa di un ordine internazionale più giusto, fondato su una rete di relazioni e di cooperazioni fra le diverse regioni del mondo.

Abbiamo perciò ridato nuovo slancio ai nostri rapporti con questa importante area del mondo, operando intensamente tanto sul piano bilaterale quanto su quello europeo e multilaterale.

Nei nostri frequenti contatti con i massimi esponenti latinoamericani abbiamo sempre registrato un vivo interesse per una nostra presenza più incisiva nel subcontinente e per un'azione più determinata dell'Italia sul piano europeo.

Non ci siamo sottratti a questa responsabilità e, sono certo, che i futuri governi italiani continueranno a operare su questa strada, trattandosi di una scelta di fondo che, al di là delle contingenze e degli schieramenti politici, interessa l'Italia nel suo insieme.

In questa fitta rete di incontri un momento particolarmente significativo si è avuto in occasione della *III Conferenza Nazionale Italia-America Latina e Caraibi*, svoltasi a Roma ad ottobre 2007. L'elevato livello di partecipazione a questo evento è stato un segno tangibile di una

volontà, solennemente ribadita da tutte le parti, di lavorare insieme con crescente efficacia e determinazione.

Si inserisce in questo contesto l'iniziativa, assunta dall'Istituto Italo Latino Americano, di avviare una "Collana di Studi Latinoamericani" con un primo importante contributo della "Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi" delle Nazioni Unite (CEPAL).

A partire dall'analisi del percorso fatto negli ultimi decenni, lo studio descrive l'attuale situazione economico-sociale dell'America Latina e dei Caraibi, nonché le prospettive che questa importante regione del mondo offre a quanti intendono operare per accompagnarne il futuro processo di crescita.

Esso potrà risultare di grande utilità per gli Enti locali, gli ambienti economici, gli imprenditori, le Università, i Centri di Ricerca e le Istituzioni pubbliche e private italiane che a vario titolo si interessano all'America Latina.

On. Massimo D'Alema
Ministro degli Affari Esteri e
Vice Presidente del Consiglio dei Ministri

PRIMA PARTE

INTERVISTE

**Intervista al Segretario Esecutivo della
“Commissione Economica per l’America Latina e i Caraibi” (Cepal)
delle Nazioni Unite
José Luis Machinea**

D. - Quali sono le novità contenute nello “Studio Economico 2007” della CEPAL sulla situazione in America Latina e nei Caraibi?

R. - Una delle caratteristiche rilevanti del 2007 risiede nel fatto che l’attuale periodo di crescita economica dell’America Latina e dei Caraibi ha consolidato il miglioramento dell’occupazione e dei diversi indicatori del mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione è diminuito dall’8,6% all’8,0% e si è mantenuto un forte incremento dell’occupazione formale. In effetti, l’occupazione regolare è nuovamente la categoria con il tasso di crescita più elevato. Questo miglioramento ha comportato un’ulteriore riduzione della povertà.

Il documento sottolinea alcuni nodi di politica economica che bisognerebbe affrontare per il consolidamento della crescita nei prossimi anni: a) un leggero e generalizzato aumento del tasso d’inflazione; b) l’apprezzamento delle valute in alcuni paesi; c) gli incrementi della spesa pubblica che si verificano in alcuni paesi della regione in un contesto di buona situazione fiscale. Anche l’incertezza globale richiede particolare attenzione al consolidamento degli equilibri macroeconomici, nel caso in cui continui ad aumentare la volatilità finanziaria.

D. – L’America Latina registra da cinque anni un alto tasso di sviluppo. Ritiene che questa tendenza si manterrà in futuro o si tratta semplicemente di una situazione congiunturale?

R. - Secondo le nostre stime, nel 2007 il PIL in America Latina e nei Caraibi è cresciuto del 5,6%. Nel 2008 potrebbe arrivare al 4,9%. Se queste previsioni fossero confermate, si verificherebbero sei anni consecutivi di crescita, al termine dei quali il reddito pro capite raggiungerebbe un aumento del 24%, pari ad un 3,5% annuo. Tutto fa pensare che, nonostante le attuali turbolenze dell’economia globale, il contesto esterno favorevole – creato dai migliori prezzi delle esportazioni e dalle crescenti rimesse dei lavoratori latinoamericani residenti all’estero – verrà mantenuto a medio termine, assicurando così una fase di espansione più lunga. Questa fase di espansione apre un ventaglio di opportunità per il consolidamento della crescita.

D. - I dati degli ultimi anni sono, senza dubbio, molto incoraggianti. Tuttavia, permangono zone d’ombra nell’economia latinoamericana?

R. – I dati relativi alla crescita economica degli ultimi anni sono incoraggianti per la recente storia della regione, anche se, in questo periodo di crescita, i paesi dell’America Latina e dei Caraibi si sono sviluppati meno di altre regioni con paesi emergenti, compresa l’Africa. Ci sono alcuni rischi nella sostenibilità di questa crescita. Come abbiamo già detto, dal punto di vista interno esistono alcuni segnali di allerta: il tipo di cambio reale, l’aumento del tasso d’inflazione, l’incremento generalizzato della spesa pubblica. Oltre a questi rischi a breve termine, la CEPAL rileva che la regione non fa abbastanza per migliorare la competitività del sistema, per aumentare gli investimenti – soprattutto in infrastrutture, energia e trasporti – per incentivare l’innovazione e per aumentare la capacità delle risorse umane, migliorando in particolare la qualità dell’istruzione.

Naturalmente, l’evoluzione dell’economia mondiale è fondamentale per la crescita sostenuta della regione: dal punto di vista esterno, il rischio principale è l’accentuarsi del

rallentamento dell'economia mondiale, con maggiori turbolenze nei mercati finanziari e conseguente peggioramento, per la regione, dei termini di interscambio.

D. - Da qualche anno le esportazioni latinoamericane stanno sperimentando una crescita costante. E' aumentato il dinamismo interno della regione o si sono aperti nuovi mercati? Qual è la tendenza delle importazioni?

R. – Negli ultimi anni le esportazioni sono cresciute a tassi elevati in termini nominali, producendo il miglioramento dei termini di interscambio. Tuttavia, si registra una decelerazione del volume delle esportazioni, che dopo essere aumentate negli ultimi tre anni di circa l'8%, sono attualmente diminuite del 6%.

Tra il 2000 ed il 2006 si è verificata nei mercati una forte presenza dell'Asia, in particolare della Cina: così la percentuale delle importazioni latinoamericane dall'Asia è passata dal 10% al 20% circa, mentre le esportazioni latinoamericane verso l'Asia si sono mantenute a circa il 10% del totale. Si prevede che la dinamica del mercato asiatico continui a manifestarsi con la stessa intensità per la regione, anche se le esportazioni latinoamericane verso quel mercato continuano ad essere concentrate sulle risorse naturali.

Al tempo stesso, si mantiene il dinamismo del commercio interregionale, in particolare nell'ambito del Mercosur. Siamo comunque lontani dal vero potenziale che potrebbe offrire questo mercato, se andasse avanti il processo di integrazione regionale. Esiste qui una finestra di opportunità per migliorare l'interscambio.

Nel 2007 le importazioni dell'America Latina e dei Caraibi sono cresciute del 18%. Come emerge da uno studio della CEPAL, una delle caratteristiche delle importazioni dei paesi della regione consiste nel fatto che queste forniture hanno una elasticità a lunga scadenza di gran lunga superiore a 1 (di fatto, la crescita è pari a più del doppio dell'aumento del prodotto). Se non si riesce a migliorare la dinamica delle esportazioni, questa situazione fa sorgere qualche dubbio sugli equilibri esterni nel lungo periodo. Nel breve periodo questa elasticità è ancora più grande.

D - Cosa può dire agli operatori italiani per convincerli ad investire in America Latina anziché in altre regioni del mondo?

D. – In primo luogo, l'economia dell'America Latina sta attraversando un buon periodo, che si spera possa mantenersi nel medio termine. In questo contesto, si aggiungono nuove quote di consumatori, che rendono quest'area più attraente per le imprese europee che operano in condizioni di saturazione nei paesi d'origine. Così, i mercati latinoamericani potrebbero diventare complementari a quelli europei, per quanto riguarda tanto i servizi quanto i prodotti manifatturieri.

In secondo luogo, l'Europa, in particolare i paesi del Mediterraneo, mantengono forti vincoli culturali con l'America Latina, per quanto concerne la lingua, la similitudine dei sistemi giuridici e la presenza di importanti comunità di emigrati. Questi vincoli sono stati all'origine di importanti imprese latinoamericane: la "Techint" in Argentina, la "Gerdau" in Brasile, la "Falabella" in Cile. Al momento di intraprendere nuove attività imprenditoriali, questa situazione potrebbe costituire un fattore decisivo, soprattutto in confronto con altre regioni in via di sviluppo con le quali tali rapporti sono meno intensi.

A metà degli anni novanta gli investitori europei – in particolare spagnoli, italiani, francesi e portoghesi – hanno saputo approfittare, con successo, di questo potenziale naturale. Nell'ambito delle riforme economiche – ed in particolare nei processi di privatizzazione delle

imprese statali – il capitale europeo si è trasformato nella principale fonte di risorse per l'America Latina, superando gli Stati Uniti.

Nel recente periodo, l'instabilità economica e giuridica ha affievolito la fiducia di alcuni investitori europei, che hanno scelto di ritirarsi dalla regione. Altri invece – per esempio alcune imprese spagnole – hanno continuato a scommettere sull'America Latina, diventando ancora più forti ed ampliando la loro presenza globale. Oggi, alcune di esse sono, in pratica, tra le imprese più importanti del mondo nel loro settore.

Inoltre, i crescenti vincoli tra imprese italiane e spagnole potrebbero riattivare la presenza di capitali italiani nell'area. In effetti, le principali imprese private in materia di telecomunicazioni e di energia elettrica in America Latina sono costituite con capitali di entrambi i paesi: “Telefonica” è entrata nel gruppo di controllo di “Telecom Italia” ed “Enel”, insieme alla società spagnola di costruzioni “Acciona”, è passata a controllare “Endesa”. Questa situazione potrebbe spingere molte imprese fornitrici italiane a orientare alcune attività verso l'America Latina.

Infine, oltre ad un grande patrimonio di risorse naturali – noto alle più importanti imprese internazionali del settore – l'America Latina possiede un rinnovato potenziale in materia agroindustriale, dei biocombustibili e del turismo. In tutte queste attività, le imprese europee del Mediterraneo hanno un'ampia esperienza che, negli ultimi anni, hanno iniziato a trasferire in alcuni paesi latinoamericani.

**Intervista al Segretario Generale della
“Organizzazione degli Stati Americani” (Osa)
José Miguel Insulza**

D. – Nel suo intervento alla “III Conferenza Nazionale Italia-America Latina: insieme verso il futuro”, tenutasi a Roma nell’ottobre del 2007, lei ha dichiarato che «Oggi in America Latina e nei Caraibi abbiamo più democrazia rispetto a venticinque anni fa». Su quali dati basa questa affermazione?

R. – Venticinque anni fa in America Latina la regola era l’interruzione del processo democratico. In America del Sud la forma di governo più diffusa era la dittatura militare: in America Centrale si viveva in uno stato di guerra civile, le cui conseguenze, in un modo o nell’altro, si ripercuotevano in tutti i paesi dell’Istmo. Anche quando i governi nascevano su basi democratiche, il tipo di regime prevalente era basato sul “partito unico” che, in sede elettorale, riusciva facilmente ad imporsi.

È un periodo di cui ben poco, per non dire nulla, è recuperabile; tant’è vero che è passato alla storia come la “década perdida” dell’America Latina. Ma è un’epoca che ci siamo lasciati alle spalle completamente. Da più di dieci ormai la forma di governo più diffusa nella nostra regione è la democrazia: anche le crisi politiche che hanno colpito alcuni paesi – che in Bolivia e in Ecuador hanno portato persino alle dimissioni del presidente – sono state risolte nella cornice costituzionale ed istituzionale.

Tutti i governi, membri attivi dell’OSA, sono stati eletti con elezioni libere e segrete, accompagnate da un’informazione corretta: nella maggior parte di esse si è registrata un’alta affluenza alle urne. Nel periodo novembre 2005 – dicembre 2006 in ventuno stati membri dell’OSA si sono tenuti 27 processi elettorali che hanno portato a 36 elezioni: di queste 13 presidenziali (tutte in America Latina) e 11 parlamentari, oltre a referendum, consultazioni popolari ed elezioni regionali e municipali. Nel 2007 si sono svolti referendum e consultazioni popolari in Ecuador, Costa Rica e Venezuela; elezioni presidenziali in Argentina e in Guatemala; elezioni parlamentari, che hanno portato alla nomina di Capi di Governo, nelle Bahamas, in Giamaica e in Trinidad e Tobago; elezioni regionali in Colombia.

A tutti i livelli, in America Latina e nei Caraibi le autorità attuali sono elette democraticamente: i conflitti politici si risolvono attraverso consultazioni popolari, i cui risultati vengono rispettati dalle autorità e dalle popolazioni. Non c’è dubbio che rispetto a venticinque anni fa abbiamo più democrazia.

D. – La Carta Democratica Interamericana stabilisce uno stretto rapporto tra democrazia e sviluppo economico e sociale. Cosa può dire al riguardo?

R. – La Carta Democratica Interamericana è in larga misura espressione del processo di recupero e ampliamento della democrazia a cui accennavo sopra: ciò spiega la profondità e l’importanza del contenuto della Carta. Innanzitutto, è importante sottolineare che la Carta non è stata scritta da poche mani né in pochi giorni, ma che è stata discussa, a lungo e in forma ampia, all’interno della nostra Organizzazione da tutti i paesi membri. La sua elaborazione non si è interrotta

nemmeno nei periodi più difficili per la democrazia del nostro continente ed ha rappresentato sempre l'espressione del processo che ci ha condotto all'attuale situazione di democrazia.

La Dichiarazione di Santiago – precedente diretto della Carta Democratica – fu approvata nel giugno del '91, alla fine delle dittature nella maggior parte dei paesi dell'America del Sud ed a conclusione delle guerre civili nei paesi dell'America Centrale. Proprio per evitare che situazioni del genere possano ripetersi, la Dichiarazione di Santiago ha introdotto un meccanismo quasi automatico di reazione degli Stati membri di fronte a fatti che provochino l'interruzione violenta del processo politico, istituzionale e democratico o del legittimo esercizio del potere da parte di un governo eletto democraticamente. Tale volontà fu confermata nel dicembre del '92 con l'approvazione del Protocollo di Washington, che modificava la Carta dell'OSA prevedendo la possibilità di sospendere i diritti di stato membro a tutti quegli stati che avessero rovesciato con la forza i governi costituiti democraticamente.

La più alta espressione di tale processo è la Carta Democratica Interamericana, approvata nel settembre 2001: in essa, non solo si insiste sulla definizione degli strumenti che l'Organizzazione può utilizzare per la difesa e il rafforzamento della democrazia, ma viene precisata anche la definizione che sottolinea il rapporto fra democrazia e sviluppo economico, stabilendo che si tratta di processi interdipendenti, che si rafforzano reciprocamente. La Carta è altresì esplicita nel dichiarare che la povertà e l'analfabetismo, un ambiente degradato e un'istruzione insufficiente sono fattori negativi per lo sviluppo della democrazia. Con la medesima forza, essa impegna i governi a osservare e a promuovere i diritti economici e sociali, nonché a rispettare i diritti dei lavoratori. E non si ferma lì: condanna anche ogni forma di discriminazione e impegna gli stati firmatari a promuovere la pari e piena partecipazione della donna nelle strutture politiche della società.

D. – Quali problemi devono risolvere le democrazie latinoamericane per raggiungere il proprio consolidamento?

R. – Il primo problema è la crescita economica. Nonostante il sensibile aumento del tasso di sviluppo registrato negli ultimi anni, l'America Latina e i Caraibi crescono meno rispetto alle altre aree in via di sviluppo. Il recente boom delle materie prime ha dato nuova linfa alle esportazioni tradizionali, ma nei paesi della regione è sempre più diffusa la convinzione che questo tipo di crescita abbia dei limiti: bisogna evolvere verso un nuovo modello, in cui la competitività delle esportazioni sia fondata su un maggiore valore aggiunto.

L'evoluzione verso un modello di inserimento di questo tipo nell'economia internazionale non è certo un processo veloce, ma credo che il periodo particolarmente favorevole che si sta attraversando metta la regione in condizioni di poter affrontare questa sfida. Oggi in America Latina e nei Caraibi abbiamo politiche macroeconomiche molto più solide, le nostre monete sono più forti e il nostro debito è di gran lunga inferiore a quello del passato recente. È molto importante che si adottino politiche di responsabilità fiscale, che siano contenute le spinte inflazionistiche e che si adempiano gli obblighi internazionali, cosa che in generale fanno tutti i governi.

È ovvio che il cammino non sarà facile, dal momento che sussistono problemi come la fragilità dei sistemi finanziari; le carenze infrastrutturali; l'incertezza del settore energetico; la debolezza dei mercati interni. Inoltre, ci rimane ancora molto da fare in materia di integrazione regionale, nonostante i grandi progressi fatti finora. Tuttavia, come dicevo, sono ottimista circa le cose che possiamo fare.

Il secondo problema, che la regione deve affrontare e risolvere per raggiungere un effettivo consolidamento della democrazia è quello della povertà e della disuguaglianza sociale. Il “Panorama sociale dell’America Latina 2007” elaborato dalla Cepal – in cui vengono riportate le ultime stime del 2006 – indica che, nonostante in quell’anno si sia registrata nella regione una notevole riduzione del numero di poveri e indigenti, i primi erano ancora **194 milioni e i secondi 71 milioni**, ossia rispettivamente il 36,5% e il 13,4% della popolazione. Nonostante siano diminuite negli ultimi anni, si tratta ancora di cifre molto alte: per la prima volta, infatti, esse sono inferiori a quelle degli anni ’80, che hanno ricevuto l’appellativo di “*década perdida*” anche a causa dell’eccessivo aumento della povertà.

Ma più grave ancora della povertà e dell’indigenza è la disuguaglianza a cui esse sono associate. Per quanto riguarda la distribuzione della ricchezza, la nostra è probabilmente la regione del mondo con il più alto indice di disuguaglianza: in America Latina il 20% più povero della popolazione possiede fra il 2,2% delle ricchezze del paese in Bolivia e l’8,8% in Uruguay, mentre il 20% più ricco ha un reddito che oscilla tra il 42,8% in Uruguay e il 64% in Brasile. Questa disuguaglianza dei redditi è accompagnata da altri due fenomeni altrettanto negativi. Da un lato, la disuguaglianza delle opportunità: nella nostra regione chi nasce povero ha poche possibilità di uscire da tale condizione, dato che la povertà comporta una minore qualità dell’alimentazione, della salute e dell’istruzione. Dall’altro, la discriminazione: infatti, ai livelli più bassi di reddito troviamo la grande maggioranza di indigeni e di afroamericani dell’America Latina e dei Caraibi. Inoltre, un elevato numero di famiglie povere della regione ha una donna come capofamiglia.

Un problema altrettanto grave – che incide sul consolidamento della democrazia nella regione – è l’aumento della delinquenza. Secondo il “Rapporto Mondiale sulla Violenza”, elaborato dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, la nostra è la seconda regione più violenta del pianeta – seconda solo all’Africa Subsahariana – con un indice di omicidi pari al doppio della media mondiale. Non c’è dubbio che questa situazione è molto grave: in alcune zone di determinati paesi il reato è diventato una vera e propria sfida alle istituzioni dello stato. Per fortuna, c’è una crescente coscienza della gravità del problema e nella regione se ne sta già discutendo ai più alti livelli. Proprio quest’anno avrà luogo una riunione dei Ministri per la Sicurezza Pubblica di tutto il continente, con cui speriamo di dare inizio ad un’attività di prevenzione e repressione del crimine e della violenza, coordinata a livello continentale.

Infine, credo che i paesi latinoamericani debbano risolvere un altro problema – forse il più grave – per raggiungere il consolidamento della democrazia: il deficit di governabilità, che interessa ancora molti di essi. Per offrire garanzie di governabilità, un governo eletto democraticamente deve avere il potere e le condizioni per poter gestire il paese in modo effettivo, ma nella nostra regione sono molti i paesi in cui, a causa della debolezza delle istituzioni, mancano tali presupposti. Questa debolezza nasce a volte dall’inefficienza stessa delle istituzioni; altre volte dalla loro eccessiva politicizzazione; altre ancora – e i casi sono molti – dal fatto che, avendo perso molto prestigio, le istituzioni non sono rispettate. Inoltre, la capacità operativa di molti governi è stata limitata da una drastica riduzione delle dimensioni dello stato, verificatasi negli ultimi anni: si è trattato di un processo in cui spesso con l’acqua sporca è stato gettato via anche il bambino, poiché la riduzione ha colpito anche istituzioni necessarie per garantire i servizi essenziali, di cui la popolazione aveva bisogno.

D. – In che modo l’Unione Europea e i paesi di consolidata democrazia come l’Italia possono contribuire a risolvere questi problemi?

R. – Devo dire innanzitutto che, fino ad oggi, il processo di consolidamento della democrazia in America Latina si è svolto con scarsa partecipazione e presenza esterna. È avvenuto esattamente il contrario di quanto è successo negli anni '80, quando eravamo vittime di dittature e guerre civili: la presenza dell'Europa si faceva sentire mediante la solidarietà e il contributo al processo di pace ed all'affermazione della democrazia nella regione.

Attualmente, tutto sta ad indicare che l'interesse dell'Europa e degli Stati Uniti sia rivolto verso altre aree del mondo. Questo non vuol dire che le relazioni siano cessate. L'Europa attua interventi di cooperazione nella nostra regione: anzi, quelli di alcuni paesi come la Spagna, l'Italia, la Germania, l'Olanda e di alcune aree come l'Europa del nord e la stessa Unione Europea, sono molto intensi. Tuttavia, come dicevo, non si può negare che, fatta eccezione per la Spagna, l'attenzione dell'Europa, negli ultimi anni, è riposta su altre aree. Più di venti anni fa la Spagna decise che l'America Latina doveva essere una priorità e questa priorità si è tradotta in investimenti, cooperazione e presenza politica nella regione. Il risultato è che oggi, finalmente, è possibile parlare di una vera Comunità Iberoamericana, la cui massima espressione è il Vertice Iberoamericano, che ogni anno riunisce i leader di tutti i paesi delle due sponde dell'Atlantico.

Per coprire la distanza che ancora rimane da percorrere, abbiamo bisogno sia della cooperazione di altri Stati democratici, sia della fiducia dei nostri partner economici, che devono guardare all'America Latina e ai Caraibi con la stessa fiducia con cui guardano ad altre aree del mondo. Di recente, il Fondo Monetario Internazionale ha affermato che, per mantenere il tasso attuale di crescita nella nostra regione – ma soprattutto per ridurre la differenza tra il nostro tasso di crescita e quello di altre regioni in via di sviluppo – dobbiamo assolutamente migliorare su due fronti: quello della crescita dei nostri investimenti, che è troppo lenta, e quello della produttività. Entrambe le sfide possono essere vinte, intensificando i rapporti commerciali e finanziari con i nostri partner economici, soprattutto quelli europei. Ma per riuscirci bisogna guardare con meno diffidenza alla nostra attuale fragilità istituzionale e con più fiducia alla nostra volontà di superarla.

Sul piano strettamente politico, nessuno meglio dell'Europa è in grado di sostenere i nostri sforzi per raggiungere il consolidamento della democrazia e il rafforzamento delle nostre istituzioni e della nostra governabilità. La nostra specificità, il nostro modo di capire e di fare politica somigliano a quelli dei paesi europei – in particolare a quelli dei paesi latini – più che a qualunque altra regione del mondo. Da essi ci aspettiamo lo stesso sostegno, la stessa comprensione e la stessa solidarietà che ci dimostrarono negli anni '80.

D. – Cosa pensa della politica italiana verso l'America Latina?

R. – L'Italia è uno degli stati europei che ha più legami con i paesi dell'America Latina. Il forte flusso migratorio – non ancora concluso – dalla penisola al nostro continente ebbe il massimo apogeo tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo, facendo sì che le tradizioni e la cultura italiane rimanessero molto vive in tutti i paesi della nostra regione. Di recente negli ambienti economici e degli affari si è avvertita una presenza più solida dell'Italia.

Tuttavia, vorrei ribadire che sul piano ufficiale le priorità della politica estera italiana e di altri paesi europei sembrano rivolte verso altre regioni del mondo e non verso l'America Latina. Devo dire anche che, come ho già segnalato, questa presenza ufficiale è ancora in atto e, in quanto Segretario Generale dell'OSA, non possono non essere riconoscente per la presenza dell'Italia come Osservatore Permanente presso la nostra Organizzazione e per il sostegno che offre ad alcuni nostri progetti.

Per questo motivo auspichiamo che l'Italia allarghi questo rapporto e, come la Spagna, capisca che il vincolo che unisce i nostri paesi è quasi un legame filiale. Partendo da questa consapevolezza, l'Italia dovrebbe considerare nella sua agenda internazionale come prioritari i propri rapporti con l'America Latina (siamo i "latini" del mondo e questo l'Italia non può dimenticarlo) ed intensificarli ulteriormente in tutti i settori.

**Intervista al Presidente della
“Banca Interamericana di Sviluppo” (Bid)
Luis Alberto Moreno**

D. - Potrebbe spiegare cos'è il BID?

R. – Iniziativa a lungo attesa dai paesi latinoamericani, il “Banco Interamericano de Desarrollo” (BID) è nato nel 1959 quale innovativa istituzione finanziaria multilaterale per lo sviluppo sociale ed economico dell’America Latina e dei Caraibi. I programmi di prestiti e di cooperazione tecnica vanno al di là del mero finanziamento, in quanto sostengono le strategie e le politiche di riduzione della povertà, di impulso allo sviluppo sostenibile, di espansione del commercio, degli investimenti e dell’integrazione regionale, nonché della promozione dello sviluppo del settore privato e della modernizzazione dello stato.

I programmi e gli strumenti del BID hanno costituito un modello per la creazione di altre istituzioni multilaterali di sviluppo a livello regionale e subregionale. Il BID rappresenta, attualmente, lo strumento più importante di finanziamento multilaterale per i progetti di sviluppo economico, sociale ed istituzionale nei paesi dell’America Latina e dei Caraibi.

Il gruppo BID è costituito dal “Banco Interamericano de Desarrollo” (BID), dalla “Corporación Interamericana de Inversiones” (CII) e dal “Fondo Multilateral de Inversiones” (Fomin). La CII promuove il sostegno alla piccola e media impresa ed il FOMIN lo sviluppo del settore privato mediante doni ed investimenti.

Il BID ha approvato nel 2006 finanziamenti per 6 miliardi e 400 milioni di dollari e nel 2007 97 progetti per un totale di 9 miliardi di dollari, somma quest’ultima la più alta dal 1999. Nel 2007 la CII ha approvato 53 operazioni per un totale di 486 milioni di dollari, mentre il FOMIN ha deliberato 117 operazioni per 134,3 milioni di dollari, dei quali circa 100 milioni in doni.

Dalla nascita sino al 2006, il BID ha concesso, in prestiti e fidejussioni, oltre 145 miliardi di dollari per il finanziamento di progetti che hanno comportato un investimento totale di 336 miliardi di dollari. Esso ha erogato inoltre 2 miliardi e 200 milioni in doni e finanziamenti agevolati, per programmi di cooperazione tecnica.

Possono ricevere prestiti dal BID: le autorità nazionali, provinciali e comunali; le istituzioni pubbliche autonome; le organizzazioni della società civile; le imprese private.

D. - L’integrazione è una delle grandi sfide dell’America latina. Qual è il ruolo del BID in questo settore?

R. – Fin dalla sua fondazione, il Banco è stato uno dei principali motori dell’integrazione latinoamericana. Ha finanziato la costruzione di migliaia di chilometri di strade e di centinaia di ponti, porti, centrali idroelettriche, reti di trasmissione ed altri elementi vitali per l’integrazione fisica, energetica e commerciale della regione.

Inoltre, il BID finanzia una serie di progetti concernenti gli aspetti giuridici e regolamentari dell’integrazione, quali ad esempio l’armonizzazione degli standard commerciali, la modernizzazione dei sistemi doganali, i processi di preparazione e adeguamento agli accordi di libero scambio.

Negli ultimi anni il BID ha assunto un ruolo di primo piano nel sostenere due fra le più importanti iniziative d'integrazione della regione: a) l'Iniziativa per l'Integrazione delle Infrastrutture Regionale dell'America del Sud (IIRSA), che ha come finalità migliorare le infrastrutture fisiche in dodici paesi dell'America del Sud per promuovere il commercio, la competitività e lo sviluppo economico della regione. Le tre principali componenti dell'iniziativa sono: i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni; b) il "Plan Puebla Panamá" (PPP), che ha finalità simili a quelle dell'IIRSA, applicate all'America Centrale.

Il sostegno del BID a queste iniziative comprende studi di fattibilità, ingegneria ed impatto ambientale; l'organizzazione di conferenze dei rappresentanti dei governi, delle imprese e della società civile; il finanziamento parziale dei lavori.

D. - Quali sono le principali iniziative regionali del BID?

R. - Il BID sostiene iniziative regionali mediante l'elaborazione e la divulgazione delle informazioni e delle conoscenze, nonché attraverso il finanziamento di programmi di cooperazione tecnica volti a rafforzare l'integrazione regionale e a risolvere problemi che coinvolgano nel loro insieme diversi paesi.

Oltre all'IIRSA ed al PPP, le principali iniziative regionali del BID si concentrano sulle infrastrutture, sull'energia rinnovabile e sui cambiamenti climatici, nonché sul potenziamento dell'erogazione di acqua potabile e sui lavori di bonifica.

Il BID sostiene anche programmi per la promozione dei beni pubblici regionali, per l'alleggerimento del debito di Haiti e di altri paesi poveri, il dialogo sulle politiche regionali nonché la prevenzione delle catastrofi naturali e la mitigazione dei loro effetti. Con l'iniziativa "Oportunidades para la Mayoría", il BID finanzia una serie di progetti che generano opportunità economiche e migliorano la qualità della vita delle persone a bassissimo reddito.

D. - Quali sono i criteri adottati per la partecipazione ai progetti finanziati dal BID?

R. - Il BID si adopera affinché i processi di selezione stabiliti dai paesi beneficiari, mediante gare d'appalto, incentivino la partecipazione di diversi soggetti, provenienti dai paesi membri, e garantiscano l'efficienza di tali procedimenti. Soltanto le imprese appartenenti ai 47 paesi membri del BID – tra i quali c'è l'Italia – possono fornire i beni e servizi necessari per i progetti finanziati dal BID in America Latina e nei Caraibi. Tuttavia, il Banco non acquista direttamente i beni ed i servizi destinati ai progetti. Le agenzie governative dei paesi beneficiari sono responsabili della gestione e dello svolgimento delle operazioni che vengono realizzate nei rispettivi paesi. Il Banco agisce come supervisore di tale processo.

Si ricorre a gare d'appalto internazionali per le opere civili, che comportano una spesa minima di 5 milioni di dollari, per i beni con una spesa minima di 350.000 dollari e per i servizi di consulenza con una spesa minima di 200.000 dollari.

Gli acquisti per importi inferiori sono soggetti alle legislazioni di ciascun paese, purché non siano in conflitto con le politiche del BID.

D. - Qual è il contributo delle imprese italiane alle forniture ed al finanziamento dei progetti del BID?

R. - Negli ultimi anni, la partecipazione delle imprese italiane alla fornitura di beni e servizi finanziati dal BID per il settore pubblico della regione, si è concentrata in Costa Rica e Nicaragua e in consulenze nel settore energetico.

Dei circa 1300 contratti di forniture – aggiudicati nell'ambito dei progetti finanziati dal BID per il settore pubblico tra il 2002 ed il 2007 – le imprese italiane ne hanno ottenuti 30, pari

al 2,3% del totale. Questi 30 contratti, che ammontano a 61 milioni di dollari, rappresentano lo 0,4% del totale degli appalti aggiudicati dal Banco negli ultimi cinque anni.

Le banche dell'Unione Europea hanno avuto un'attiva partecipazione nel programma di crediti A/B del BID, ed insieme rappresentano la maggioranza delle banche che partecipano a questo programma, per numero di operazioni e per importi erogati. Le banche italiane hanno preso parte al programma di credito A/B, in particolare quando i titolari e gli sponsor dei progetti finanziati dal Banco contavano sulla presenza di imprese italiane. La Banca San Paolo Intesa e l'Unicredit (mediante la fusione con la Hypo Vereinsbank) fanno parte delle banche italiane storicamente più attive. Un chiaro esempio di partecipazione finanziaria italiana in un rilevante progetto di infrastrutture finanziato dal BID è il progetto Perù LNG. Per questi lavori è stato approvato, di recente, dal Consiglio Direttivo del BID un credito A di 400 milioni di dollari, cui si aggiungerà un credito SACE per un importo pari a 250 milioni di dollari.

L'Italia sostiene il BID con diversi fondi, che sono essenziali per rendere effettiva la realizzazione dei programmi di sviluppo equo e sostenibile in America Latina e nei Caraibi. Fra tali programmi vanno menzionati quelli volti a promuovere la microimpresa, le imprese di consulenza, le istituzioni specializzate, le consulenze individuali, il patrimonio culturale, l'informazione e la tecnologia della comunicazione per lo sviluppo.

**Intervista al Presidente Esecutivo della
“Corporación Andina de Fomento” (Caf)
Enrique García Rodríguez**

D. - Potrebbe spiegare cos'è la “Corporación Andina de Fomento”?

R. - La CAF è un'istituzione finanziaria multilaterale, di proprietà dei governi e delle istituzioni finanziarie pubbliche e private di 17 paesi, che appoggia lo sviluppo sostenibile e l'integrazione regionale. Attualmente ne sono azionisti: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Spagna, Giamaica, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguay e Venezuela, nonché 15 banche private della regione andina. Durante il 2007 sono progredite le trattative per includere tra gli azionisti l'Italia e il Guatemala. Negli ultimi cinque anni, la CAF ha erogato ai paesi azionisti un totale di 23 miliardi e 615 milioni di dollari: nel 2007 essa ha raggiunto l'importo record di 6 miliardi e 600 milioni di dollari, con erogazioni che hanno interessato tanto il settore pubblico quanto quello privato.

Pur considerando che la maggior parte del portafoglio dei crediti della Corporazione è destinata ai paesi fondatori (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela), negli ultimi anni gli interventi della CAF nella regione latinoamericana e nei Caraibi si sono intensificati, in particolare in Sud America. In effetti, oggi più del 30% delle operazioni approvate sono destinate a paesi non fondatori.

Il settore più importante è quello delle infrastrutture economiche, con circa il 40% del totale del portafoglio, seguito da quello dello sviluppo sociale con il 25%. Il resto è destinato a contributi ai diversi settori produttivi ed alla promozione della micro, piccola e media impresa, mediante linee di credito aperte a entità finanziarie della regione.

Oltre alle operazioni creditizie e finanziarie, la CAF ha un programma integrale di sostegno – con fondi non rimborsabili – destinato fondamentalmente al rafforzamento istituzionale e a dare impulso a strategie e politiche, volte a stimolare la crescita economica, l'inclusione sociale e la promozione dell'identità culturale della regione.

La crescente attività della CAF è dovuta ai rilevanti contributi di capitale da parte degli azionisti ed alla sua permanente presenza sui mercati finanziari internazionali. Questa azione ha avuto grande successo, grazie agli alti indici di qualificazione del credito da parte delle principali agenzie internazionali.

D. - Nelle regioni che hanno grandi distanze ed ampi spazi come l'America Latina è difficile realizzare l'integrazione economica senza l'integrazione fisica. Quali sono i grandi progetti infrastrutturali che sta realizzando la CAF?

R. - La costruzione di infrastrutture per l'articolazione del territorio e l'integrazione regionale è uno dei pilastri fondamentali dell'agenda dello sviluppo dell'America Latina ed in particolare del Sud America. Dall'inizio degli anni novanta, la CAF ha fornito un forte sostegno allo sviluppo delle infrastrutture fisiche, che sono indispensabili sia per fare fronte ai bisogni essenziali dei paesi azionisti sia per appoggiare i processi di integrazione ed il miglioramento della qualità della vita nella regione, soprattutto nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni.

In particolare, la “Corporación” partecipa prioritariamente allo sviluppo e all’implementazione dei processi regionali quali la “Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Sudamericana” (IIRSA) ed il “Plan Puebla Panamá”, oltre a seguire diversi programmi d’integrazione e di sviluppo frontaliero.

Nell’ultimo quinquennio la CAF ha approvato 54 operazioni di finanziamento per un totale di 4 miliardi e 400 milioni di dollari destinati a 45 progetti di integrazione fisica nell’America del Sud, mobilitando più di 12 miliardi e 700 milioni di dollari di investimenti.

Tra i progetti più significativi vanno segnalati: la costruzione del gasdotto tra Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) e Sao Paulo-Porto Alegre (Brasile); il collegamento stradale ed energetico tra Venezuela e Brasile (Puerto Ordaz-Santa Elena del Uairén-Boa Vista-Manaos); il collegamento stradale tra Santa Cruz e Puerto Suárez, che attraverso il territorio boliviano, collega i porti del nord del Cile e del sud del Perù sul Pacifico con i porti di Paranaguá (Brasile) sull’Atlantico. Ugualmente rilevanti sono i “Corredores viales de integración Amazonas Norte e Interoceánico Sur”, che uniscono importanti regioni della costa e della sierra peruviane con il Brasile ed il nord della Bolivia, dando luogo alla creazione di spazi multinazionali di produzione, commercio e sviluppo sociale.

E’ importante rilevare che la CAF pone particolare enfasi sugli aspetti ambientali e sociali dei progetti infrastrutturali, come condizione per la loro presa in considerazione.

D. - Il finanziamento di questi progetti richiede ingenti somme di denaro. In quale misura le istituzioni finanziarie italiane e dell’Unione europea partecipano a questi progetti?

R. - Attualmente, l’unico paese dell’Unione Europea azionista della Corporazione è la Spagna, dove recentemente è stato aperto un nostro ufficio di rappresentanza. In tal modo cerchiamo di consolidare le nostre relazioni sia con la Spagna sia con il resto dell’Unione Europea in favore dell’America Latina.

La CAF sta consolidando le proprie relazioni con i vari paesi del continente europeo su diversi fronti. Con l’Italia, in particolare, esiste un rapporto tra la CAF e diverse istituzioni ufficiali, attraverso una serie di accordi di cooperazione, tra i quali quello stipulato con il Ministero degli Affari Esteri per la costituzione del Fondo di Cooperazione (FGCI) per il sostegno tecnico e finanziario nello svolgimento di progetti comuni di sviluppo economico e sociale; quello con la Società Italiana per le Imprese all’Estero (SIMEST) per dare impulso allo sviluppo di medie imprese in America Latina mediante un programma di co-finanziamento; quello con l’Istituto Italo Latino Americano (IILA) per ogni ulteriore azione che dia concretezza agli interessi reciproci.

Per quanto riguarda le istituzioni finanziarie europee, la CAF - mediante diversi prodotti finanziari, inclusi i prestiti A/B - riesce a canalizzare risorse europee per la realizzazione di grandi progetti di investimento in America Latina. Questo favorisce l’effetto catalitico dell’azione della CAF a favore della regione: facendo da tramite, la CAF ha la possibilità di ottenere fondi dalle istituzioni finanziarie europee con tassi molto competitivi per i nostri clienti.

La CAF mantiene attualmente rapporti con i seguenti istituti bancari europei:

RZB (Austria)

KfW, Dresdner Bank, Bayerische Landesbank, West LB, Landesbank Baden-Württemberg, Bayerische Hypo-und Vereinsbank AG (Germania)

Fortis Bank (Belgio)

ICO, BBVA, Santander, Caja de Madrid (Spagna)

BNP Paribas, Calyon, Société Générale (Francia)

FMO, ING, ABN Amro, Rabobank (Holanda)

Banca Intesa-Banque Sudameris, Banca Nazionale del Lavoro, S. Paolo IMI (Italia)

Credit Suisse, UBS, BSI Banca della Svizzera italiana (Svizzera)

Banca Nordica degli Investimenti (NIB), Nordea Bank

Banca Europea degli Investimenti (BEI)

D. - Per la realizzazione di questi progetti, oltre ai finanziamenti, sono necessarie attrezzature, capacità tecnica, know-how ed esperienza internazionale. Quale potrebbe essere il ruolo delle imprese italiane in questo settore?

R. - L'America Latina sta sperimentando una forte crescita economica che dà impulso ad un gran numero di progetti di investimenti in infrastrutture e in logistica. Questa crescente domanda attira le grandi imprese internazionali che operano nel settore delle costruzioni, nonché gli operatori esperti in concessioni portuali, aeroportuali, ferroviarie, stradali e produttori di energia elettrica.

Si stima che questa domanda continuerà a crescere nei prossimi anni: le imprese della regione continueranno perciò a ricercare soci internazionali in grado di offrire appoggio finanziario, esperienza e tecnologie d'avanguardia, per fare affluire nella regione le "best practices" esistenti sul mercato. E' chiaro che in questo campo c'è una grande opportunità per le imprese italiane.

Un esempio dell'azione della CAF in questo senso è rappresentato da una serie di accordi con le principali istituzioni che dirigono e gestiscono le infrastrutture in Spagna. Tali accordi sono finalizzati al rafforzamento della pianificazione strategica delle infrastrutture nazionali: manutenzione stradale; sviluppo di osservatori di mobilità urbana e della rete transudamericana di infrastrutture; finanziamento e gestione di infrastrutture con formule miste; miglioramento della qualità dei servizi portuali; ammodernamento degli aeroporti.

D. - Quali sono le sue aspettative sul ruolo del "Sistema Italia" nella realizzazione dei grandi progetti in America Latina?

R. - L'Italia è considerata nella regione una nazione con una economia forte e con consolidata esperienza nei processi industriali di alta tecnologia, con qualità nel design, buona ingegneria e ampia esperienza in grandi progetti di costruzioni, oltre ai suoi interventi in favore delle PMI e MI. L'America Latina ha bisogno di soci e fornitori affidabili in tutti questi settori, che comprendano le particolarità della regione e siano disposti a mantenere la loro presenza e il loro impegno nel lungo periodo. Nei prossimi anni, la regione guarderà all'Europa per ottenere trasferimenti di tecnologie e di modelli di gestione, nonché per rendere compatibili la modernizzazione e lo sviluppo con la valorizzazione e la preservazione delle risorse economiche.

Intervista al Presidente Esecutivo della
“Banca Centroamericana di Integrazione Economica” (Bcie)
Harry E. Brautigam

D. – Può spiegare le caratteristiche del mercato centroamericano?

R. – Rispetto alla media mondiale l’America Centrale è riuscita a progredire, nell’ultimo decennio, verso una maggiore stabilità macroeconomica ed un accelerato ritmo di crescita. Il mercato centroamericano offre un adeguato clima per investimenti, manodopera a prezzi competitivi, accesso al mercato statunitense e – con l’entrata in vigore del Trattato di Libero Scambio tra Stati Uniti, America Centrale e Repubblica Dominicana – un mercato allargato interno, grazie anche ai progressi registrati nel raggiungimento di una Unione Doganale Centroamericana.

L’area ha grandi necessità e offre opportunità di investimento in energia, turismo e infrastrutture per lo sviluppo regionale e comunale. Abbiamo bisogno di un numero maggiore di abitazioni, acquedotti e linee di trasmissione elettrica. L’aumento delle nostre esportazioni costituisce oggi un’alternativa percorribile per accelerare lo sviluppo dell’area. Sono già state individuate importanti nicchie di mercato in diverse aree del mondo, in particolare per quanto riguarda i processi agroindustriali, che mettano a frutto i vantaggi comparativi geografici dell’area ed altri di maggior valore aggiunto, come il settore dell’industria elettronica promosso nel Costa Rica.

D. – In che modo le grandi imprese e le PMI italiane possono contribuire allo sviluppo del mercato centroamericano?

R. – Le grandi imprese italiane possono favorire lo sviluppo del mercato centroamericano in vari modi e con il loro know-how in ambiti diversi: conoscenza dei mercati e della tecnologia, conoscenza dei bisogni e delle aziende fornitrici. Le PMI italiane possono diventare alleati strategici nella specializzazione delle PMI locali, mediante l’expertise che ha consentito loro di consolidarsi in Italia. Questo implica la gestione dei sistemi produttivi e dei mercati nonché la necessità di aumentare l’efficienza. Un progresso del genere contribuirebbe ad attrarre grandi imprese, favorendo in tal modo un maggiore sviluppo delle PMI centroamericane. Le PMI italiane potrebbero realizzare questo trasferimento di know-how e di tecnologia, traendo a loro volta vantaggi da questo processo.

D. – I paesi dell’America Centrale e dei Caraibi si sono impegnati a realizzare un vasto progetto di integrazione. In che modo il “Banco Centroamericano de Integración Económica” favorisce questo processo?

R. – Il BCIE fa parte del “Sistema de Integración Centroamericana” (SICA), che costituisce il quadro istituzionale dell’integrazione regionale dell’America Centrale. Il SICA fu fondato il 13 dicembre 1991 da: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica e Panama. Successivamente, entrarono a farne parte il Belize, come membro di pieno diritto, e la Repubblica Dominicana come stato associato.

L’obiettivo fondamentale del SICA è realizzare l’integrazione regionale dell’America Centrale e trasformare questa regione in un’area di pace, libertà, democrazia e sviluppo.

L'operato del SICA ha sicuramente contribuito al consolidamento della democrazia nella regione ed al progresso verso livelli superiori di integrazione e apertura esterna del commercio.

Tra i maggiori successi possiamo citare l'avvio di azioni concrete per la costituzione dell'Unione Doganale Centroamericana, quali l'istituzione di dogane integrate e periferiche che permettono di agevolare ulteriormente il transito di persone e di merci, con la conseguente riduzione dei costi e dei tempi necessari per le pratiche doganali. Con la stessa finalità, nel Vertice del SICA, svoltosi lo scorso dicembre in Guatemala, i presidenti dei paesi membri hanno fissato il quadro giuridico, che consentirà di giungere, a breve termine, alla costituzione dell'Unione Doganale.

Nell'ambito dell'area mesoamericana del "Plan Puebla Panamá" (PPP), è stato impresso un forte impulso allo sviluppo delle infrastrutture regionali, per poter incrementare la competitività dell'America Centrale e rafforzarne la piattaforma commerciale di fronte all'apertura degli scambi. La totalità dei finanziamenti che il BCIE ha concesso a progetti PPP è pari a **1 miliardo 662 milioni e 400 mila dollari**, il 66,2% dei quali è stato assegnato a progetti di infrastrutture.

Al tempo stesso, nell'ambito del SICA, sono stati registrati importanti progressi nel turismo (CCT), pesca (OSPESCA), agricoltura (CAC), ambiente (CCAD), integrazione sociale (SISCA), prevenzione dei disastri (CEPREDENAC), acque (CRRH) ecc., grazie ad una congiunzione di sforzi ed a programmi congiunti di lavoro.

L'America Centrale si è orientata anche verso il rafforzamento delle relazioni con la "Comunidad del Caribe" (CARICOM). Nel Vertice SICA-CARICOM, tenutosi a maggio 2007, è stato adottato un Piano di Azione in diversi settori di cooperazione, tra cui sviluppo umano, edilizia, prevenzione dei disastri, salute, trasporti aerei e marittimi. Tra gli accordi più importanti, raggiunti nel corso del Vertice dei Capi di Stato, va ricordato l'avvio delle discussioni per la firma di un Trattato di Libero Scambio tra le due aree. Il processo di integrazione centroamericana è considerato, dopo quello europeo, uno dei migliori del mondo: fondamentale è il contributo del BCIE, quale braccio finanziario di questo processo. Uno dei tre assi strategici della Strategia Globale 2004-2009 è esattamente l'integrazione regionale.

Come contribuiamo a questo processo? Il BCIE è impegnato nel processo di integrazione regionale e collabora con esso in diversi modi. Innanzitutto, individuando le aree e i settori di intervento nell'area centroamericana ed offrendo il proprio sostegno all'individuazione delle priorità agli agenti economici coinvolti. Inoltre, esso contribuisce all'elaborazione degli studi in base alle priorità via via stabilite.

In secondo luogo, il BCIE interviene nella fase esecutiva degli investimenti richiesti, fornendo le soluzioni finanziarie più adeguate per la loro implementazione. Ciò comporta, naturalmente, un esame del cliente e delle sue necessità, nonché lo studio del mercato dei fondi disponibili per giungere all'individuazione dei prodotti e dei servizi. Lo scopo ultimo è offrire le risorse più idonee, nei termini migliori e alle migliori condizioni, affinché esse contribuiscano allo sviluppo economico ed all'integrazione della regione.

Attualmente, il BCIE offre un contributo significativo mediante il finanziamento di programmi e di progetti prioritari nella regione dell'America Centrale: nel 2007 abbiamo deliberato stanziamenti ai paesi membri per 2 miliardi 884 milioni di dollari, di cui 1 miliardo 475 milioni sono stati già erogati. Le nostre principali aree strategiche d'intervento sono: micro, piccole e medie imprese, agrozooteccnia, infrastrutture, energia, ambiente, edilizia, educazione, scienza e tecnologia. Nel 2007 il BCIE ha finanziato progetti per 1 miliardo 113 milioni di

dollari in infrastrutture, 759 milioni di dollari in energia e 128 milioni in agrozootecnica, mentre per il settore delle micro, piccole e medie imprese è diventato la principale fonte di finanziamento con l'erogazione, dal 1996 ad oggi, di 1 miliardo e 128 milioni di dollari.

Nello stesso ordine di idee, il BCIE partecipa attivamente agli sforzi delle istituzioni per agevolare, in modo ancor più effettivo, sia il processo di integrazione sia le richieste di investimenti da parte dei governi. In particolare, si cerca di armonizzare i programmi di lavoro delle diverse istituzioni, organismi e dicasteri, in modo tale che essi possano presentare progetti congiunti su temi prioritari per la regione.

Non meno importante è il sostegno che il BCIE offre ai paesi nei processi di negoziato, ratifica, implementazione e sostenibilità degli accordi di apertura economica. Attualmente, stiamo agevolando i negoziati che dovrebbero condurre alla firma di un Accordo di Associazione con l'Unione Europea.

D. – Il mercato centroamericano e i paesi dei Caraibi hanno accordi con l'Unione Europea. Quali vantaggi offrono questi accordi alle imprese italiane ed europee?

R. – L'America Centrale può esportare in Europa in virtù dell'accordo SGP plus, che, in termini unilaterali, offre agevolazioni alle esportazioni centroamericane verso i paesi europei. Un trattato di questo genere, pur essendo molto importante, suscita incertezze per gli investitori che nel medio periodo vorrebbero beneficiare di tali preferenze: di qui l'importanza di fare passi avanti nei negoziati per il raggiungimento di accordi come quello di Associazione con l'Unione Europea (AA), poiché questi accordi allargano l'orizzonte dei vantaggi per gli investitori.

Se alle preferenze commerciali – concesse dall'Europa all'America Centrale grazie all'accordo SGP plus – aggiungiamo i prezzi competitivi della manodopera di quest'area e il potere di acquisto dell'euro, le stime indicano un miglioramento dei risultati operativi per le imprese europee, grandi e piccole, che vogliono trasferire parte dei loro processi di produzione nella regione. Per rispondere a questa esigenza, sono stati avviati lavori di adeguamento dei trasporti e si stanno costruendo e modernizzando porti di grande capacità e collegamenti stradali. Grazie a questi vantaggi, le imprese che decidano di trasferire alcune loro attività in questa regione, otterranno migliori benefici non solo in Europa, ma anche negli Stati Uniti e in Asia, poiché questi mercati sono più vicini all'America Centrale, che già intrattiene con essi solidi rapporti commerciali.

Ma le relazioni con l'Europa devono essere considerate anche dal punto di vista delle opportunità che offrono per il futuro. La regione ha già avviato le trattative con l'Unione Europea per la firma di un Accordo di Associazione che si spera avvenga alla fine di quest'anno o nel 2009. Tale Accordo costituirà il quadro giuridico fondamentale per le relazioni UE-America Centrale, che comprenderà diversi settori: quello politico, quello della cooperazione internazionale e quello commerciale. Questi negoziati stanno inoltre stimolando positive sinergie per il potenziamento dell'integrazione centroamericana, in particolare verso l'Unione Doganale.

La regione offre anche alle imprese italiane l'opportunità di accedere non solo al mercato regionale centroamericano, ma anche a quello nordamericano.

D. – Cosa potrebbe spingere gli operatori economici e gli investitori stranieri ad orientarsi verso il mercato centroamericano?

R. – L'America Centrale è una regione che, negli ultimi decenni, ha raggiunto importanti risultati politici ed economici. La democrazia si è affermata in tutti i paesi, la stabilità macroeconomica è una realtà in tutta l'area. Per quanto riguarda il tasso di crescita, esso è stato più alto della media latinoamericana. Processi importanti – come il Trattato di Libero Scambio con gli Stati Uniti,

l'Unione Doganale, il Plan Puebla Panamá (PPP) e lo stesso Accordo di Associazione con l'UE – offrono opportunità interessanti per gli investitori stranieri. Ormai i nostri paesi sono visti come un insieme che si sta sempre più consolidando e che si sta trasformando in un vero e proprio mercato comune centroamericano. Gli investitori potrebbero orientarsi verso settori ad uso intensivo di manodopera, come l'abbigliamento o l'assemblaggio, in cui la regione ha fatto molta strada. Opportunità di investimenti si delineano anche nell'agroindustria, dato che l'area dispone tradizionalmente di eccedenze produttive. Per quanto riguarda il turismo, l'America Centrale è una delle aree in cui è stato registrato il più alto sviluppo a livello mondiale e dove c'è ancora un grande potenziale da mettere a frutto.

SECONDA PARTE

**AMERICA LATINA – CARAIBI NEL XXI SECOLO:
DA DOVE VIENE, DOVE VA**

Coordinatore: José Luis Machinea

INTRODUZIONE

La globalizzazione è un processo storico ormai consolidato, caratterizzato anche dalla sua l'irreversibilità. Anche se – trattandosi di un processo ciclico (per esempio il periodo fra le due guerre della prima metà del XX secolo) – non si possano scartare né difficoltà né retrocessi, negarne l'esistenza non è una opzione politica. La storia recente insegna che esistono diversi modi di integrarsi nel flusso mondiale di beni e di capitali e che l'insieme delle riforme, considerate a suo tempo come l'unica strada per l'integrazione nell'economia mondiale (apertura, privatizzazione, deregulation), è sfociata in America Latina e nei Caraibi in una successiva serie di crisi, il cui saldo sono stati scarsi successi e molte plici frustrazioni. Viceversa, hanno portato a migliori risultati le strade poco ortodosse percorse nella globalizzazione, per esempio dalla Cina e dall'India, paesi con una politica economica molto peculiare e con le redini del processo in mano agli stati nazionali.

Il bilancio negativo delle economie dell'America Latina e dei Caraibi e i buoni risultati delle esperienze asiatiche, dimostrano che la mera apertura economica non è garanzia di crescita e che le politiche produttive devono occupare un posto strategico nel processo di sviluppo.

In questo testo sono state raccolte le idee centrali di recenti documenti pubblicati dalla Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL). Due di essi sono stati utilizzati come fonte principale dell'insieme delle tesi che traducono le idee sviluppate nelle pagine successive: “*Globalización y desarrollo*”,¹ del 2002, e “*Desarrollo productivo en las economías abiertas*”,² del 2004. Per le informazioni quantitative di natura più congiunturale e le analisi a breve termine, sono state utilizzate diverse edizioni del “*Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*” e del “*Estudio económico de América Latina y el Caribe*”, testi pubblicati entrambi con cadenza annuale.

Il primo documento contiene un bilancio critico di quanto si è verificato nella politica economica della regione negli anni '90 e in esso vengono avanzate due proposte: da un lato si sostiene che nelle economie a basso sviluppo relativo è strategicamente importante implementare politiche produttive; dall'altro si sottolinea la necessità che tali politiche facciano parte di un patto sociale in grado di garantire il massimo dei consensi necessari per lo sviluppo, di cui l'equità in materia di distribuzione della ricchezza costituisce uno dei fondamenti. Il secondo studio, pur descrivendo le linee principali intorno a cui si svolge la congiuntura recente, risulta di particolare interesse in quanto il periodo esaminato mostra alcuni caratteri di eccezionalità in termini storico-comparativi,

L'America Latina ed i Caraibi è stata la regione del mondo in via di sviluppo che, con maggiore convinzione, ha scommesso sul programma di internazionalizzazione e liberalizzazione economica, la cui espressione più nota e sintetica è conosciuta come il Consenso

¹ LC/G.2157(SES.29/3).

² LC/G.2234(SES.30/3)

di Washington. Il decennio 1990-2000 è stato un periodo di riforme, orientate in questo senso in tutto il continente. Tuttavia il "raccolto" è stato scarso. Affinché il bilancio risulti equilibrato deve registrare anche aspetti favorevoli, quali la riduzione degli squilibri fiscali, la fine dei processi cronici di alta inflazione che hanno colpito la regione, la modernizzazione di settori specifici del sistema produttivo e l'incremento delle esportazioni. Fra gli aspetti negativi vanno segnalati: tassi di crescita bassi e volatili, lo scompaginamento dell'apparato produttivo, l'aumento della disoccupazione, l'informalità, la disuguaglianza, l'incremento della vulnerabilità esterna, il deterioramento delle relazioni macroeconomiche chiave.

Il bilancio del periodo di riforme presenta chiaroscuri: come in tutti i processi giunti a conclusione, alcune opinioni si concentrano sulla storia ipotetica cercando di individuare cosa si sarebbe dovuto fare in altro modo, affinché ciò che era stato fermato continuasse a progredire. Tuttavia, la figura della parabola, con un periodo di auge seguito da un momento di crisi e da una fase finale di declino, offre l'immagine più sintetica possibile di una valutazione globale.

Dopo il marasma della fine degli anni '90 e gli inizi del 2000, la regione dell'America Latina e dei Caraibi ha avuto nuovamente un periodo di crescita. Il 2007 sarà infatti il quinto anno consecutivo di crescita della produzione e se a questo dato aggiungiamo la proiezione positiva per il 2008, il tasso medio di crescita del reddito pro capite per il periodo 2003-2008 sarà leggermente superiore al 3%, per cui diventerà il periodo di maggiore e più prolungata crescita dal 1980.

A questo risultato ha contribuito il favorevole contesto internazionale. La crescita del prodotto mondiale e l'incremento assai maggiore del commercio internazionale, l'aumento dei prezzi internazionali di molti prodotti di base esportati dalla regione e i bassi tassi di interesse (situazione che è cominciata a cambiare verso la metà del 2004, quando la Federal Reserve degli Stati Uniti ha invertito la rotta della propria politica monetaria), hanno costituito un terreno fertile per la crescita del PIL, stimolando inoltre l'emergere di caratteri inediti nel processo di sviluppo sostenuto dalla regione. A tale proposito bisogna ricordare il superamento delle restrizioni esterne, grazie a un continuo superavit dei conti correnti – risultato dall'andamento favorevole dei termini dell'interscambio – all'accelerazione delle tendenze di lungo termine dell'aumento del tasso di crescita delle esportazioni e all'auge delle rimesse degli emigranti.

Tuttavia, a livello regionale, altre congiunture positive registratisi in precedenza nei mercati internazionali, non sono state utilizzate per una buona performance della regione. Viceversa, in questa occasione l'orientamento della politica economica di molti stati dell'America Latina e dei Caraibi ha svolto un ruolo importante nello sfruttamento effettivo di ciò che, in un contesto diverso, avrebbe potuto essere una semplice occasione perduta. I continui superavit primari nei conti pubblici (grazie all'incremento del gettito fiscale e a una prudente gestione della spesa) e l'attenzione posta nel mantenere un tasso di cambio reale e competitivo, sono interventi che, insieme al favorevole scenario internazionale di cui sopra, fanno guardare con moderato ottimismo all'evoluzione a medio termine della regione.

Tuttavia, come abbiamo indicato, una gestione macroeconomica ordinata in un mondo in crescita non è sufficiente per il consolidamento del processo di sviluppo. Gli anni '90 hanno

lasciato in eredità la crescente eterogeneità delle strutture produttive, con il suo strascico di massiccia esclusione di alcuni agenti economici, mentre altri avanzavano verso la modernizzazione produttiva.

Nell'economia latinoamericana si possono individuare tre grandi gruppi di unità produttive a seconda delle dimensioni e dell'appartenenza o meno all'economia informale. Il primo è quello costituito da grandi imprese, molte di esse transnazionali, i cui livelli di produttività spesso sfiorano quelli internazionali, ma che sono scarsamente collegati all'economia locale e hanno una modesta capacità endogena di creare innovazione. Al secondo gruppo appartengono le piccole e medie imprese, regolarmente costituite, che spesso incontrano grandi difficoltà per accedere a taluni mercati, in particolar modo quello finanziario e dei servizi tecnologici, ma che hanno soprattutto una scarsa capacità di pianificare una produzione articolata, sia all'interno dello stesso gruppo sia con le imprese di maggiori dimensioni. L'ultimo gruppo è composto da micro e piccole imprese appartenenti all'economia informale e che, per struttura e capacità, mostrano i più bassi indici di produttività relativa e operano in un contesto che preclude loro ogni possibilità di sviluppo e di apprendimento. Inoltre, i lavoratori salariati e i microimprenditori del settore non godono di nessuna forma di tutela sociale contro i rischi a cui sono esposti, compresa la perdita del lavoro e del reddito.

Lo sviluppo produttivo di questa vera e propria economia a tre velocità richiede l'adozione di politiche pubbliche attive, volte a "spianare il terreno di gioco" mediante una serie differenziata di incentivi e di misure di sostegno.

Ma la gestione della macroeconomia e le politiche produttive non esauriscono il quadro delle misure necessarie per gettare le basi di un processo di sviluppo economico a lungo termine. È necessario ricucire la ferita inferta al tessuto sociale, che costituisce uno degli effetti collaterali più gravi delle politiche degli anni '90. L'approfondimento dell'eterogeneità produttiva e l'acuirsi delle disuguaglianze, nonché l'aumento dell'economia informale e della disoccupazione, non solo rappresentano perdite statiche e dinamiche in termini di livelli di produzione e di tassi di crescita a lungo termine, ma costituiscono anche una minaccia latente per la convivenza democratica e per quell'unità di visione e di interventi che deve accompagnare i processi di cambiamenti storici, che sono necessariamente legati allo sviluppo economico.

Per questi motivi la CEPAL ha proposto la conclusione di un patto di coesione sociale che preveda impegni reciproci delle parti sociali e dello stato, per gettare le basi di un futuro della regione socialmente inclusivo. I pilastri di questo patto dovrebbero essere la coerenza con i principi della politica economica, la creazione di occupazione, la tutela sociale, l'educazione e la formazione della popolazione nel suo insieme.

Sin dal momento della sua istituzione, avvenuta alla fine degli anni '40, la CEPAL si è impegnata nell'elaborazione di uno schema di pensiero, che coniughi il rigore accademico con le specificità delle problematiche socio-economiche latinoamericane. Fin dai tempi di Celso Furtado e Raúl Prebisch, idee come: lo schema centro-periferia; lo studio delle tendenze dei termini dell'interscambio a lungo termine; l'importanza delle restrizioni esterne per la stabilità macroeconomica dei paesi meno sviluppati; la necessità di stimolare a partire dallo Stato

l'aumento delle attività e dei settori produttivi ritenuti strategici; l'incrocio fra i fenomeni inflazionistici e le spinte verso la ripartizione della ricchezza hanno acceso nel continente un dibattito intellettuale ed hanno ispirato i decision makers di diversi governi e in differenti periodi.

La sintesi dei recenti documenti, che viene presentata ai lettori, si inserisce in questa linea di elaborazione di un pensiero originale che, mantenendo la sua vocazione universale, vuole sottolineare le specificità locali e che si giustifica per la volontà di contribuire a fare emergere attori sociali e realtà nazionali spesso sottaciuti.

I. GLOBALIZZAZIONE E RIFORME IN AMERICA LATINA E NEI CARAIBI

1. Globalizzazione e contesto internazionale dell'America Latina e dei Caraibi negli anni '90

Percorso storico del processo di globalizzazione

Nella sua evoluzione storica, la vita economica dei diversi paesi ha mostrato una tendenza a lungo termine verso una crescente interdipendenza. Tale tendenza ha avuto una forte accelerazione a partire dagli anni '80 e si è accentuata negli anni '90. In quest'ultimo decennio si sono consolidate le condizioni in base alle quali l'economia mondiale ha cessato di essere la somma dei flussi commerciali, dei movimenti di capitale e delle altre componenti che caratterizzano gli scambi tra economie nazionali isolate, per diventare un insieme di reti globali di mercati e di sistemi di produzione integrati che travalicano le frontiere.

I precedenti storici del processo di globalizzazione risalgono a tempi molto lontani, per cui cercare di stabilire con precisione una data o un periodo di inizio sarebbe un'operazione arbitraria e dipenderebbe comunque dal tipo di processo che si vuole esaminare. Prendendo le società contemporanee come punto di riferimento, e in particolare le loro forme prevalenti di produzione, viene spontaneo far coincidere le origini del processo di internazionalizzazione con l'espansione dei traffici e con i processi culturali e politici ad essa connessi, avviati in Europa verso la fine del Medioevo.

L'America Latina e i Caraibi furono inseriti precocemente nel processo di internazionalizzazione già alla fine del XV secolo.

Se si considera quanto è avvenuto nel corso degli ultimi 130 anni, si possono distinguere tre grandi fasi nell'evoluzione della globalizzazione.³ La prima fase, che comprende il periodo 1870-1913, è caratterizzata da un elevato grado di mobilità dei capitali e della forza lavoro, nonché dalla grande espansione del commercio, favorita dalla forte riduzione del costo dei trasporti.

A questa fase seguì un'epoca di rallentamento e regressione nel processo di internazionalizzazione, a causa dei due conflitti mondiali, intervallata da un periodo di profonda instabilità sfociata nella Grande Depressione del 1929 (1914-1945). Come hanno avvertito alcuni storici e studiosi di quel periodo storico, questo è un esempio di come una fase di rapida internazionalizzazione, con zone di fratture e di forti squilibri, possa trasformarsi nel processo opposto se le tensioni e i conflitti non vengono adeguatamente gestiti.⁴

³ Vedi Juan Antonio Ocampo e Juan Martín (edz.), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL), Banca Mondiale, Alfa Omega, 2003.

⁴ Su questo argomento è possibile consultare Harold James, *El fin de la globalización. Lecciones de la Gran Depresión*, Ed. Océano, 2003; e Kevin H. O'Rourke e Jeffrey G. Williamson, *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, MIT Press, 1999.

Dopo la II guerra mondiale la tendenza all'internazionalizzazione delle forze economiche riceve una nuova spinta ed è possibile distinguere due periodi. Il primo, che comprende gli anni dal 1945 fino al 1973, costituisce la seconda fase della globalizzazione: è stata chiamata l'"età dell'oro" del capitalismo per gli alti indici di crescita – mai più raggiunti – sia nei paesi industrializzati sia in quelli in via di sviluppo, ma anche per la scarsa mobilità di capitali e di manodopera, per l'espansione degli scambi di beni e per l'affermarsi di un'importante rete di istituzioni internazionali che agevolarono la governabilità dell'economia mondiale.

L'inizio della terza fase della globalizzazione è da collocare nei primi anni '70. Una serie di eventi significativi segna il principio di questo periodo della storia moderna della globalizzazione, caratterizzata dallo sgretolamento del sistema di regolazione macroeconomica stabilita a Bretton Woods nel 1944. Alla brusca fine della seconda fase della globalizzazione contribuirono: a) la fine del sistema internazionale di cambi fissi con l'abbandono, da parte degli Stati Uniti, della libera convertibilità del dollaro; b) la crisi del petrolio del 1973, che provocò forti squilibri commerciali finanziati dal mercato degli eurodollari, che riciclò le eccedenze valutarie dei paesi esportatori di petrolio; c) la pressione della concorrenza degli istituti finanziari internazionali che contribuì ad aumentare la domanda, a causa della deregulation dei mercati finanziari nazionali.

In questa terza fase di globalizzazione si ebbe una progressiva generalizzazione del libero scambio, si affermò la presenza crescente nei mercati mondiali di imprese transnazionali e – caratteristica discriminante e antitetica rispetto alla prima fase – si stabilirono severe restrizioni alla mobilità della manodopera in contrasto con una crescente mobilità dei capitali.

Crescita disuguale delle regioni

Il processo di globalizzazione comporta una maggiore mobilità internazionale dei fattori e, in linea di principio, l'agevolazione dell'accesso alle tecnologie più moderne da parte delle economie meno evolute. Da ciò sarebbe lecito attendersi una maggiore omogeneità degli stili produttivi e, di conseguenza, una tendenza alla convergenza del prodotto pro capite delle diverse economie del mondo. Tuttavia, l'aumento delle differenze di reddito tra regioni e tra paesi è stata una delle caratteristiche dell'economia mondiale degli ultimi 200 anni. Il rapporto tra prodotto e abitante – che agli inizi del XIX secolo era di circa tre nelle regioni più sviluppate e meno sviluppate del mondo – è attualmente di quasi venti. L'unica eccezione a questa tendenza verso un aumento accelerato del gap di produttività si trova nella seconda fase della globalizzazione, e più precisamente nel periodo 1950-1973, nel corso del quale si è registrato una leggera attenuazione di questa differenza.

Nel quadro di tale evoluzione storica, l'America Latina mostra peculiarità proprie.

Dopo essere entrata relativamente presto nel processo di internazionalizzazione, la regione iniziò a far parte, insieme all'Europa centrale e orientale, del gruppo di paesi a reddito medio: è stato stimato che, a partire dal 1870, l'America Latina ha registrato una stabilizzazione del gap del prodotto per abitante rispetto alle regioni più sviluppate del mondo, per cui nella

prima fase della globalizzazione (1870-1913) ebbe un buon andamento relativo, rispetto ad altre regioni in via di sviluppo.

In confronto con altri paesi in via di sviluppo, l'area registrò un buon andamento anche nel primo periodo dello "sviluppo verso dentro", mentre nella seconda fase della globalizzazione (1945-1973) i ritmi di crescita del PIL per abitante furono i più alti nella storia della regione. Il vero passo indietro si ebbe soltanto nella terza fase, in corrispondenza con la scarsa capacità della regione di inserirsi nel processo di internazionalizzazione finanziaria e con le ricorrenti crisi di indebitamento.

Utilizzando come criterio i tassi di crescita, si può distinguere una fase che iniziò nel 1980, caratterizzata come fase di "doppia divergenza" in quanto comprende sia tassi di crescita più bassi dei paesi meno sviluppati rispetto a quelli dei paesi più avanzati, sia rilevanti differenze nella crescita all'interno dello stesso gruppo di paesi in via di sviluppo.⁵ In questa sottofase del terzo periodo della storia recente della globalizzazione – che a differenza del secondo periodo arriva a coprire poco più di un quarto di secolo fino ad oggi – nei paesi in via di sviluppo si è verificato un aumento rilevante di esperienze nazionali di insuccessi, cui fa riscontro un numero modesto di successi. Pertanto, come vuole tradizionalmente il pensiero dello strutturalismo latinoamericano, si può osservare che i punti di rottura nell'evoluzione dei paesi in via di sviluppo vanno di pari passo con i mutamenti bruschi del contesto internazionale, configurandosi cicli di sviluppo in cui i casi positivi ed i casi negativi tendono a verificarsi in periodi di tempo ben precisi.

Tre asimmetrie fondamentali dell'ordine internazionale

Una delle costanti del pensiero della CEPAL è la consapevolezza che la struttura economica internazionale impone restrizioni alle opportunità dei paesi meno sviluppati, incidendo al tempo stesso sull'efficacia degli sforzi nazionali realizzati per favorire la crescita economica e lo sviluppo. Per questo motivo, la massimizzazione dei benefici derivanti dalle strategie di sviluppo messe in atto dai paesi, ha bisogno della cooperazione internazionale e di una maggiore governabilità globale, che permettano di compensare le asimmetrie di base che caratterizzano l'economia mondiale.

È possibile distinguere tre tipi di asimmetrie di base.⁶

La prima è l'altissima concentrazione del progresso tecnologico nei paesi sviluppati. In questi paesi non solo si trova l'essenziale della ricerca e dello sviluppo, ma sono localizzati anche i settori produttivi e le attività che dipendono maggiormente dalle innovazioni tecnologiche: ciò rende questi settori più dinamici nell'ambito dell'apparato produttivo e fa registrare alte rendite da innovazione. Sono quattro i canali fondamentali attraverso cui le spinte

⁵ José Antonio Ocampo e María Angela Parra, "Explaining the dual divergence: successes and collapses in the developing world since 1980", lavoro presentato nel corso del seminario "Crescita economica con equità", CEPAL, Santiago del Cile, 1-2 settembre 2005.

⁶ Juan Antonio Ocampo e Juan Martín, *Globalización y desarrollo* (op. cit).

dinamiche del progresso tecnologico, che si verifica nel cuore dell'economia mondiale, vengono trasmesse verso la periferia: la domanda di materie prime; il trasferimento nei paesi in via di sviluppo di settori maturi della produzione in provenienza dai paesi più sviluppati; il trasferimento di tecnologie (come quelle incorporate nei beni di capitale); la partecipazione diretta dei paesi meno sviluppati alle attività più dinamiche.

Tutti questi meccanismi sono soggetti a restrizioni o a costi. Per lunghi periodi la domanda di materie prime ha presentato una bassa elasticità in funzione delle entrate, dato che i prezzi di questi prodotti sono altamente volatili e particolarmente sensibili alle oscillazioni della congiuntura mondiale. I settori industriali maturi sono caratterizzati da ridotti margini di benefici e da basse barriere di ingresso. A questi due settori di attività vengono di solito applicate dai paesi più sviluppati politiche protezionistiche .

Altri fattori, quali le economie di agglomerazione (che sono presenti in luoghi che favoriscono l'accesso ai mercati o l'offerta di fattori produttivi, fornitori specializzati e di istituzioni legate ad attività di ricerca e sviluppo), o elementi esterni positivi, relativi all'istruzione ed alla conoscenza, tendono a provocare la polarizzazione delle regioni, più che la convergenza dei livelli del prodotto per abitante.

In tal modo, le opportunità economiche dei paesi in via di sviluppo sono in parte determinate dal posto che occupano nella gerarchia internazionale. Nonostante si verifichi sicuramente una trasmissione del progresso tecnologico dal centro verso la periferia, essa è ancora "relativamente lenta e irregolare", come scrisse Raúl Prebisch verso la metà del secolo scorso in un documento.⁷

La seconda asimmetria è da ricercare nella maggiore vulnerabilità macroeconomica dei paesi in via di sviluppo di fronte alle turbolenze esterne. Questa fragilità relativa è aumentata con l'intensificazione dell'integrazione finanziaria, caratteristica della terza fase della globalizzazione. In realtà si può sostenere che, in questa fase, la maggiore instabilità nella crescita dei paesi in via di sviluppo sia conseguenza di questo fatto.

Le asimmetrie finanziarie sono dovute a quattro caratteristiche dei paesi in via di sviluppo: I) la denominazione in valuta del debito estero; II) la struttura rateale; III) la scarsa profondità dei mercati secondari, IV) le modeste dimensioni relative dei mercati finanziari nazionali rispetto alla vastità dei flussi internazionali di capitale.

Le prime tre rendono chiaro che gli agenti economici residenti nei paesi in via di sviluppo, che accedono ai mercati finanziari internazionali, devono affrontare un problema di variazioni monetarie, mentre coloro che rimangono fuori (come le piccole e medie imprese) subiscono le conseguenze delle variazioni delle rate. In genere, a causa del carattere di incompletezza dei mercati finanziari dei paesi in via di sviluppo, non è possibile evitare contemporaneamente questi due problemi. Inoltre, essendo considerati ad alto rischio, i mercati

⁷ Raúl Prebisch, "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", serie commemorativa del 25° anniversario della CEPAL, Santiago de Chile, febbraio 1973.

di questi paesi sono soggetti a cicli finanziari molto volatili, in cui fasi di maggiori acquisti a rischio si alternano a fasi di "fuga verso la qualità".

L'effetto globale di questi fattori è una grande asimmetria macroeconomica: mentre i paesi industrializzati dispongono di margini maggiori per adottare politiche anticicliche, le economie dei paesi in via di sviluppo non hanno praticamente libertà, dal momento che i mercati finanziari tendono ad acuire le variazioni del ciclo.

Infine, la terza asimmetria è dovuta al contrasto tra l'alta mobilità di capitali e le restrizioni che invece vengono applicate agli spostamenti internazionali di manodopera. Questa asimmetria è tipica della terza fase della globalizzazione, dato che non si è manifestata nella prima (caratterizzata da una grande mobilità di questo fattore) né nella seconda (periodo di bassa mobilità internazionale sia di capitali sia di manodopera). Questa asimmetria imprime una direzione alla distribuzione del reddito, che colpisce i fattori meno mobili, in questo caso la manodopera. Inoltre essa nuoce particolarmente ai paesi in via di sviluppo, dato che questi dispongono di abbondante manodopera poco qualificata, e contribuisce anche a un eccesso di offerta nel mercato internazionale dei beni in cui si specializzano i paesi in via di sviluppo, caratterizzati da bassi costi di ingresso.

Un decennio ricco di squilibri

Tra il 1990 e il 2003 il prodotto mondiale è cresciuto in media del 2,6% annuale, il livello più basso di tutto il secondo dopoguerra per un periodo equivalente. La cifra è il risultato della media fra i modesti tassi dei paesi industrializzati (2,3%), dell'Europa orientale (-0,3%), dell'Africa (2,8%), dell'America Latina e Caraibi (2,7%), quelli migliori del Medio Oriente (3,3%) e quelli elevati dell'Asia (6%).

Nei paesi industrializzati si sono verificati forti contrasti e squilibri preoccupanti. Gli Stati Uniti hanno mostrato un'accelerazione della crescita nel periodo 1997-1999 (superiore al 4%), interrotta dalla recessione del 2001 (appena superata nella seconda metà del 2003); il Giappone non è uscito dalla lunga depressione iniziata agli inizi del decennio (con un tasso di crescita di solo l'1% nel periodo 1990-2003); l'Unione Europea ha intrapreso un cammino di bassa crescita, con cadute assolute nei livelli di attività agli inizi del decennio ed un rallentamento della crescita verso la fine di esso.

Negli Stati Uniti la crescita si era basata su un'ampia espansione degli investimenti fissi e sull'aumento dei consumi, che a loro volta si fondavano sull'elevato indebitamento delle famiglie. In questo modo, il basso indice di risparmio dell'economia è stato compensato con il risparmio esterno. Dopo la recessione del 2001, al crescente deficit dei conti correnti si è aggiunto un forte deficit dei conti pubblici, provocato dall'aumento simultaneo delle spese militari e dalla contrazione delle entrate fiscali conseguenti alle riduzioni delle imposte.

In tale contesto vanno segnalati i particolari rapporti tra gli Stati Uniti e la Cina, due delle principali aree economiche del pianeta che evidenziano rilevanti squilibri complementari. Dopo aver percorso la strada già intrapresa da altri paesi asiatici, la Cina vive ora una fase di sviluppo

economico e di cambiamenti strutturali, provocata dall'aumento delle esportazioni, la maggior parte delle quali è destinata al mercato statunitense. I saldi positivi della bilancia commerciale – a cui va aggiunto l'afflusso di capitali esteri che contribuiscono alla modernizzazione e all'espansione della sua economia urbana – sfociano in eccedenze di dollari che vengono utilizzate per finanziare il deficit statunitense.⁸

La strategia, adottata dalle autorità cinesi, di mantenere sottovalutata la moneta, ha avuto come contropartita la continua crescita di aggregati monetari, seguita da pressioni inflazionistiche, da formazione di bolle degli attivi finanziari e da episodi di sovrainvestimento in attivi reali. Per attutire questi effetti indesiderati, la banca centrale cinese attua operazioni di sterilizzazione, raccogliendo la liquidità eccedente mediante collocazione di titoli.

In questo modo, le autorità monetarie cinesi accumulano parallelamente attivi valutari in dollari e un deficit parafiscale a costi crescenti, operazioni che potrebbero comportare rischi di perdite di capitali con pesanti ripercussioni internazionali.

La continua sottovalutazione dello yuan provoca termini di interscambio sfavorevoli (riduzione del costo delle esportazioni e aumento del costo delle importazioni) che mantengono compresso il consumo interno. La contropartita è costituita da un alto indice di risparmio che, grazie al meccanismo sopra descritto, contribuisce a sostenere gli investimenti e il consumo pro capite statunitensi. D'altro canto, questa vera e propria esportazione dei risparmi dalla periferia asiatica al centro statunitense ha generato nei mercati valutari squilibri tali, che hanno finito per esercitare una pressione nei settori che producono beni scambiabili, sia negli Stati Uniti sia nell'Unione Europea, aumentando così il rischio di inasprimento delle politiche protezionistiche da parte dei paesi più sviluppati.

Mercato aumento del commercio mondiale e imperfezione crescente dei mercati internazionali

Nel periodo 1990-2003 il commercio mondiale è aumentato a tassi paragonabili a quelli dei due decenni immediatamente successivi al secondo dopoguerra, mentre diminuiva contemporaneamente il tasso di crescita del prodotto mondiale. In tal modo, nel suddetto periodo, il rapporto tra le due variabili è stato il più alto dal dopoguerra, con un tasso di crescita delle esportazioni quasi tre volte superiore a quello del prodotto. L'aumento continuo di questo gap tra commercio e livello di attività, si spiega, in parte, con la crescente liberalizzazione degli scambi dei prodotti industriali, con la maggiore "transitabilità" dei servizi e con il maggior volume del commercio intra-firm, stimolato dall'internazionalizzazione dei sistemi produttivi. Questo fenomeno è stato molto più accentuato nelle economie sviluppate e, fra le economie in via di sviluppo, molto più intenso in America Latina e nei Caraibi che in Asia.

⁸ Nel 2004 il deficit dei conti correnti degli Stati Uniti raggiunse il 5,7% del PIL. A causa del rallentamento dei flussi privati di capitale verso quel paese, il finanziamento del deficit dipende sempre più dai flussi ufficiali, soprattutto dei paesi asiatici. Nel primo semestre del 2004 questi flussi coprono il 58% del deficit del conto corrente.

Tra il 1990 e il 2003 le esportazioni dell'America Latina e dei Caraibi si sono sviluppate ad un tasso medio quasi quattro volte superiore a quello del prodotto, mentre questo rapporto è stato dell'1,4 nella provincia cinese di Taiwan, dell'1,6 in Cina e dell'1,8 in Corea e in India.⁹

Per quanto attiene alla morfologia dei mercati e – anche se la presenza di oligopoli e gruppi multinazionali globali non sia una novità nell'economia mondiale – il tratto originale degli anni '90 è stato l'incremento del numero dei settori in cui tali oligopoli sono diventati la forma normale di organizzazione, in particolare nelle industrie ricche di economia di scala e con alta presenza di attività di ricerca e di sviluppo tra le spese di investimento.

Questa tendenza a costituire oligopoli globali in un numero sempre più ampio di settori e attività, ha comportato un'intensa accelerazione dei flussi di investimenti stranieri diretti (ISD). Negli anni '90 questi flussi hanno registrato una crescita notevole, soprattutto nella seconda metà del decennio, passando da una media annuale di 254 miliardi 300 milioni di dollari tra il 1991 e il 1996 a quasi 1.400 miliardi di dollari nel 2000. Nel periodo 2001-2002 essi hanno invece subito una forte caduta (31%) per stabilizzarsi quindi nel 2003.

Bisogna sottolineare anche il peso che queste corporazioni hanno avuto nel commercio mondiale. Si stima che un terzo del commercio di beni e servizi non “fattoriali” sia costituito da operazioni intra-firm realizzate a prezzi di trasferimento. Poiché un altro terzo riguarda le esportazioni di filiali di imprese transnazionali verso imprese non associate, è chiaro che circa due terzi del commercio mondiale di beni e servizi non “fattoriali” seguono schemi produttivi e circuiti commerciali di questo tipo di imprese.

Predominio del capitale finanziario e volatilità dei flussi

Nel periodo 1990-2003 le transazioni economiche internazionali si sono sviluppate molto più velocemente rispetto alla crescita del prodotto dei paesi. In tal modo, il commercio è cresciuto più del prodotto, ma meno dei crediti bancari e ancor molto meno del collocamento internazionale di bonds. Infine, la crescita dei saldi degli strumenti finanziari derivati è ancora molto più alto.

Due fattori hanno caratterizzato il rapido sviluppo finanziario: la volatilità e il contagio.

La volatilità, che negli ultimi tre decenni ha imperato nei mercati finanziari internazionali, non è un fenomeno nuovo, essa è stata tuttavia accentuata da alcune caratteristiche contemporanee dei mercati. La principale è l'insufficiente regolazione – di cui risentono sia le attività bancarie sia gli investitori istituzionali e gli agenti che operano nel mercato dei derivati – e il carattere prociclico della normativa vigente. In secondo luogo, ha

⁹ Gli studi rivelano che la politica commerciale ha inciso molto sulle strategie di sviluppo, nonostante non esista un rapporto semplice né un modello unico valido per entrambe le variabili. Nei periodi più recenti la crescita economica rapida è stata legata a un aumento significativo dell'accesso ai mercati. Tuttavia ciò si è verificato in un contesto di politiche commerciali molto diverse. In particolare non si registra un forte rapporto tra la crescita delle esportazioni e la liberalizzazione commerciale, ma piuttosto pacchetti di politica economica che hanno coniugato ortodossia ed eterodossia in proporzioni variabili, adattati al luogo e alle situazioni storiche.

inciso l'utilizzo, da parte di vari agenti, del sistema di valutazione dei rischi e la sua applicazione a breve termine, che tende ad accentuare il comportamento "da gregge": a quest'ultimo fattore si aggiunge inoltre il comportamento prociclico delle agenzie che valutano i rischi.

Il terzo punto è rappresentato dai problemi di contagio. Questi possono avere origine in tre grandi canali di trasmissione delle turbolenze.¹⁰ Il primo nasce dalla mancanza di informazioni complete sui debitori tanto da parte dei risparmiatori quanto da quella degli investitori. In momenti di crisi, questi problemi di carenza di informazione aumentano, intensificandosi la fragilità dei mercati finanziari. Di fronte alle difficoltà di distinguere i debitori solventi da quelli insolventi, gli investitori internazionali – considerato il basso costo di smobilitazione delle posizioni a fronte del rischio di forti perdite di capitale – possono attaccare la moneta di più di un paese della stessa area e cercare di sbarazzarsi contemporaneamente dei titoli emessi da questi paesi.

Un altro canale di trasmissione è quello commerciale. Quando per una crisi valutaria la moneta di un paese si svaluta pesantemente, la posizione commerciale di altri paesi può risentirne a causa della perdita di competitività relativa. Se al cambiamento dei prezzi relativi si somma la contrazione del livello di attività del paese che ha visto svalutarsi la propria moneta, questo effetto può affiancarsi a quello precedente e insieme deprimere le importazioni provenienti dai partners commerciali. In generale, questi movimenti sono anticipati dagli agenti economici mediante attacchi speculativi alle monete più fragili.

Il terzo canale di trasmissione del contagio, di fronte ad una turbolenza esterna, è quello finanziario. Un primo effetto è riconducibile alla tendenza ad evitare i rischi. Di fronte a una crisi dei paesi emergenti, i creditori tendono a ridurre le proprie posizioni nelle attività che, in termini generali, appaiono più a rischio: questo riassetto dei portafogli può colpire i paesi da cui provengono queste attività e che non attraversano una situazione critica. Un secondo effetto può verificarsi in presenza di un alto grado di stasi da parte dei fondi di investimento: di fronte all'emergere di una crisi, si tende a vendere altri attivi per coprire la perdita di valore della garanzia dei prestiti contratti a suo tempo.

È interessante sottolineare che, in linea con quanto illustrato sul fenomeno del contagio, i paesi che più degli altri tendono a provocare e a subire il contagio sono quelli che partecipano maggiormente al commercio regionale o che hanno pesanti debiti esteri: sono precisamente i paesi emergenti a reddito medio che possiedono di solito entrambe le caratteristiche.

¹⁰ José Luis Machinea, "La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado", 2001.

2. Successi e fallimenti di un'era di riforme

Un'era di riforme

Negli anni novanta l'economia dell'America Latina e dei Caraibi è stata scenario di una serie di riforme strutturali e di esperimenti di politica economica. Il risultato è stato contraddittorio: da una parte sono stati risolti gravi ed annosi problemi della regione e realizzati importanti progressi in alcune aree puntuali; dall'altra si sono approfondite debolezze strutturali e sono apparse problematiche nuove, alcune delle quali sono state il frutto non desiderato delle riforme stesse.

Le esperienze di liberalizzazione economica sono cominciate verso la fine degli anni '70 nel Cono Sud, ma sono state interrotte nel periodo successivo alla crisi dell'indebitamento del 1982, per poi diffondersi, a partire dal 1985, in quasi tutta la regione. L'apertura commerciale e la liberalizzazione dei mercati finanziari nazionali furono le prime componenti ad estendersi maggiormente nella regione. A partire dal 1991 si ebbe, inoltre, una progressiva liberalizzazione dei movimenti di capitale con l'estero. La convergenza delle esperienze nazionali fu minore in altri due settori: la privatizzazione delle imprese pubbliche e la riforma del sistema tributario.

Contemporaneamente all'applicazione di questa sequenza di riforme, la regione registrò un'importante riduzione del tasso d'inflazione e raggiunse, sebbene in modo parziale e temporale, il controllo dei deficit fiscali, che fino a quel momento erano mali cronici della macroeconomia in gran parte dei paesi. A tali successi si aggiunsero: un maggiore dinamismo delle esportazioni, la modernizzazione di alcuni segmenti produttivi, il boom degli investimenti esteri, progressi nell'offerta e nella qualità dei servizi infrastrutturali.

Successi della politica antinflazionistica e del controllo degli squilibri fiscali

Fra i fatti economici rilevanti del periodo 1991-2003 due costituirono importanti successi: la stabilità dei prezzi ed il controllo degli squilibri fiscali, ambedue mali endemici della regione. Il deficit fiscale del governo centrale come proporzione del PIL, si ridusse sensibilmente a partire dalla fine degli anni '80, attestandosi tra 1 e 2 punti percentuali per quasi tutti gli anni '90, anche se è aumentato verso la fine del periodo in esame, a partire dal 1999.

Naturalmente, tra un paese e l'altro si apprezzano importanti differenze, come dimostrano le crisi fiscali subite negli ultimi anni da varie economie e gli elevati rapporti tra debito e prodotto, che contraddistinguono ancora oggi alcuni paesi.

I progressi fatti in materia di stabilità dei prezzi sono stati più uniformi e hanno evidenziato effetti più duraturi. L'inflazione media nella regione si è ridotta considerevolmente fino al 2001, anno in cui si sono registrati valori annuali di una sola cifra. Ma nel 2002 si sono verificati alcuni retrocessi: per la prima volta, nell'arco del decennio, si è avuto un aumento dell'inflazione media, anche se le maggiori ricadute inflazionistiche sono state circoscritte a pochi paesi. Nel 2003 questo valore è tornato nuovamente ad essere ad una sola cifra, situazione che si è mantenuta fino ad oggi nella maggior parte dei paesi.

Aumento radicale dell'apertura economica

Attualmente, tutte le economie della regione sono più aperte di quanto non lo fossero all'inizio degli anni '80.

Mentre agli inizi di quel decennio la media dei dazi doganali verso la nazione più favorita della regione superava il 100%, negli anni '90 raggiunse il 29% per scendere nel 2004 a meno del 10%. Nonostante la forte riduzione delle tariffe nominali – a cui bisogna aggiungere la quasi completa scomparsa delle restrizioni quantitative – le restrizioni effettive all'entrata di merci straniere sono ancora minori. Se prendiamo come esempio il Messico, gli attuali dazi doganali verso la nazione più favorita si aggirano intorno al 16%: tuttavia, circa il 90% delle importazioni di questo paese sono effettuate sulla base di accordi commerciali, per cui i dazi doganali applicati alle merci risultano in pratica pari a zero. Ne consegue quindi che la tariffa doganale media effettiva dell'economia messicana è di molto inferiore a quella nominale. Questa situazione vale per la maggior parte delle economie della regione, per cui la media effettiva dei dazi doganali dell'area è del 5%.

La liberalizzazione commerciale, calcolata anche in base al coefficiente di apertura commerciale, è stata molto significativa. Infatti, la media regionale è più che raddoppiata, essendo passata dal 7,8% nel periodo 1980-1983 al 18,9% nel periodo 2000-2003.¹¹ Tanto le esportazioni quanto le importazioni dell'America Latina e i Caraibi hanno mostrato un grande dinamismo: tra il 1990 e il 2003 il volume fisico delle esportazioni della regione ha raggiunto un tasso senza precedenti (9,2% annuale), superiore alla media mondiale e inferiore solo a quello dell'Asia. Questa performance è stata molto alta non solo rispetto a tutta la storia dell'area, ma anche in confronto a quella del resto del mondo.

Da parte loro, le importazioni della regione sono cresciute a tassi ancora più elevati di quelli delle esportazioni: a ciò ha contribuito la brusca e profonda riduzione dei dazi doganali, in un contesto abbastanza generalizzato di apprezzamento delle monete nazionali.

Sensibili progressi nelle infrastrutture regionali

Nel decennio scorso sono migliorate anche le prestazioni di servizi infrastrutturali. L'apertura dei mercati di questi servizi e la vendita di imprese statali hanno consentito l'ingresso di imprese straniere che, spesso hanno introdotto nuove tecnologie e nuovi sistemi di organizzazione delle imprese, rivelatisi determinanti per la modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi prestati localmente.

Per quanto riguarda le telecomunicazioni, tra il 1991 e il 2002 si è registrata una crescita rilevante nel settore della telefonia fissa e mobile: identico andamento si è osservato in quello dell'accesso ai servizi Internet. Il numero totale delle linee fisse in America Latina ha avuto una

¹¹ Il coefficiente di apertura utilizzato è la semisomma delle esportazioni e importazioni, divisa per il prodotto interno lordo: il tutto ai prezzi del 1995.

crescita media annuale del 10,4%. Inoltre, gli abbonati della telefonia cellulare sono passati da 300.000 nel 1991 a 100 milioni nel 2002. Infine, nel 1999 i computer centrali, collegati a Internet, hanno superato per la prima volta il milione di unità, mentre gli utenti sono aumentati di 29 volte tra il 1996 e il 2002, passando da 1,49 milioni a 43,3 milioni.

Nell'area energetica, anche l'industria elettrica è stata soggetta a una radicale trasformazione e a una riconversione che ha interessato quasi tutti i paesi della regione. La caratteristica dominante di questo processo è stata l'apparizione di nuovi agenti produttivi provenienti dall'estero, che hanno permesso una rapida modernizzazione delle infrastrutture. Negli anni '90 la capacità media installata dell'industria elettrica della regione è aumentata del 31,5%.

Un altro settore infrastrutturale, in cui le riforme hanno conseguito importanti risultati, è stato quello dei servizi portuali. La presenza di agenti economici privati, come operatori diretti, ha favorito grandi investimenti e profondi cambiamenti nei regimi di proprietà, che a loro volta hanno condotto a un forte abbassamento dei prezzi delle operazioni portuali (in alcuni casi sono stati ridotti fino a quattro-cinque volte) e a un notevole miglioramento delle prestazioni operative, misurate in termini sia di tempo che di qualità.

Fragilità e frustrazioni della performance economica

Nel loro insieme le riforme contenevano una promessa. Minori squilibri fiscali, tasso d'inflazione sotto controllo, mercati più integrati con il resto del mondo, maggiore protagonismo dei privati, minimo intervento statale avrebbero dovuto dare, come risultato, un tasso di crescita più alto e stabile e quindi anche una minore disoccupazione nonché salari reali che avrebbero beneficiato dei frutti di una crescente produttività globale. Per motivi che studieremo con attenzione più avanti, le aspettative in questo campo sono state, invece, disattese.

Tra i fattori che hanno nociuto al buon andamento dell'economia nella regione in quel decennio, vi sono sicuramente i fatti qui di seguito descritti che hanno affievolito e talvolta annullato i risultati sopra elencati.

Crescita debole e volatile

Fatta eccezione per gli anni '80, sono stati bassi i tassi di crescita del prodotto in rapporto all'espansione verificatasi nella regione nei decenni precedenti. Nel periodo 1991-2003, il tasso medio annuale di crescita del PIL è stato di solo 2,5%, ossia meno della metà del 5,5% del periodo 1959-1980. Parallelamente, la performance dell'America Latina e dei Caraibi negli anni '90 è stata nettamente inferiore a quella di altre regioni in via di sviluppo, soprattutto a quella dell'Asia sudorientale, la cui espansione ha registrato un tasso medio del 6%.

La crescita economica della regione è stata molto scarsa e si è caratterizzata per un'elevata volatilità. Mentre nel periodo 1950-1980 la deviazione standard dei tassi annuali di crescita in America Latina e nei Caraibi rispetto al tasso medio (1,70%) è stata assai vicina al valore del PIL mondiale (1,49%), tra il 1981 e il 2003 è stata invece più del doppio: 2,17% e

1,05 rispettivamente. Va sottolineato che nel periodo 1991-2003, tanto nella regione quanto nel resto del mondo, la volatilità è stata minore rispetto a quella del decennio precedente, mentre si è mantenuto il rapporto tra la deviazione standard di ogni gruppo (1,93% e 0,87% rispettivamente).

Deterioramento delle relazioni macroeconomiche chiave

La debole performance dell'America Latina e dei Caraibi nel periodo 1991-2003 in materia di risparmio ed investimenti è uno degli elementi che contribuisce a spiegare la debole crescita economica. Dopo aver raggiunto negli anni '70 livelli di investimenti superiori al 25% in rapporto al prodotto, questa proporzione è successivamente crollata, fino a raggiungere, negli anni '80, un valore medio inferiore al 15%. Nel periodo 1991-2003, il coefficiente degli investimenti è aumentato leggermente fino al 1997, ma è sceso successivamente a un livello inferiore a quello dell'inizio del decennio.

Inoltre, si è deteriorato anche il rapporto tra investimenti e crescita nel periodo delle riforme, come dimostra l'aumento della relazione incrementale tra investimenti e prodotto: da una media semplice di 3,8 negli anni 1950-1980 si è passati al 6,7 nel periodo 1990-2002. Questo tratto, non ancora studiato abbastanza, mostra che la volatilità della crescita induce a una elevata sottoutilizzazione della capacità installata, con la conseguente riduzione della produttività degli investimenti. Al tempo stesso, questo fenomeno è in alcuni casi il risultato della pesante distruzione di capitale, che ha fatto seguito al processo di applicazione delle riforme economiche, mentre in altri è la conseguenza dell'elevata intensità di capitale delle principali attività economiche nel nuovo modello di inserimento internazionale.¹²

Un'ulteriore causa della bassa crescita economica è da ricercare nello scarso aumento della produttività dei fattori. Se si considera la media semplice di 10 paesi della regione, nel periodo 1990-2002 la produttività totale dei fattori è aumentata a un tasso medio annuo di appena 0,6%; se si considera, invece, la media ponderata degli stessi paesi¹³, il tasso è stato dello 0,2%. La differenza tra le due medie si spiega per la debole performance delle due maggiori economie, il Brasile e il Messico, che hanno registrato tassi negativi.

Questo andamento, nonostante sia migliore di quello verificatosi nel corso degli anni '80 (-1,4% in entrambi i casi), è comunque inferiore a quello registrato nel lungo periodo che va dal 1950 al 1980, anni in cui, in base alle due medie, la produttività totale dei fattori aumentò di circa due punti percentuali all'anno. Inoltre, nel periodo più recente si osservano comportamenti molto diversi tra prima e dopo il 1997. Di fatto, nel sottoperiodo 1990-1997 la media semplice dei tassi annuali di aumento della produttività (1,9%) ha raggiunto un valore analogo a quello del periodo 1950-1980, nonostante i risultati siano diversi quando si confrontano le medie ponderate (1,1% e 2,1% rispettivamente). Anche in questo caso è l'andamento delle due maggiori economie

¹² José Antonio Ocampo, "Latin America's growth frustrations: the macro and mesoeconomic links"; documento presentato nel corso del seminario *Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies*, CEPAL, 24 e 25 aprile 2003.

¹³ I 10 paesi sono: Argentina, Bolivia, Brasil, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Messico, Perù e Repubblica Bolivariana del Venezuela.

a determinare le differenze. Viceversa, nel periodo 1997-2002 l'evoluzione è stata invece decisamente negativa, con tassi annuali di $-1,1\%$ con entrambe le medie, a causa del forte retrocesso che ha interessato tutti i paesi, in particolare quelli che, nel periodo 1990-1997, avevano mostrato un maggiore incremento della produttività (Argentina, Cile, Perù e Venezuela).

La divisione degli anni '90 in due fasi che presentano dinamiche contrapposte, ha indotto la CEPAL a definire questo periodo "media década perdida", arco temporale in cui sono esplose le fragilità del tipo di crescita propiziato dalle riforme.

Anche il maggiore dinamismo del commercio estero, descritto in precedenza, presenta chiaroscuri. In termini macroeconomici, le trasformazioni si sono tradotte in un deterioramento strutturale della correlazione fra crescita e bilancia commerciale. Il deficit commerciale è aumentato nel periodo 1990-1997, raggiungendo livelli simili a quelli degli anni '70, pur in presenza di tassi di aumento del PIL, inferiori di quasi tre punti percentuali. L'evoluzione degli anni '90 risulta ancor più difforme dai risultati dei decenni '50 e '60, caratterizzati da alti tassi di crescita e da piccoli superaviti commerciali.

Liberalizzazione dei mercati finanziari e apertura del conto capitale della bilancia dei pagamenti

La liberalizzazione dei mercati finanziari nazionali e la maggiore apertura ai capitali incrementarono la vulnerabilità delle economie della regione in presenza delle oscillazioni dei mercati finanziari internazionali. Come è già stato affermato, nella terza fase della globalizzazione la situazione macroeconomica dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi è stata strettamente condizionata dalle oscillazioni dei flussi di capitale.

Difatti, nella seconda metà degli anni '70 e inizi degli anni '80, i paesi della regione hanno ricevuto massicce quantità di crediti esteri. Questi fondi hanno permesso una crescita accelerata, ma con elevati deficit di conto corrente della bilancia dei pagamenti e con una strutturazione insostenibile di spese e prezzi relativi, che sfociarono nella crisi del debito del 1982. Da allora fino al 1991 si è verificato un massiccio trasferimento netto di fondi all'estero, che si è tradotto in una "década perdida" in materia di crescita economica.

Dal 1991, il rinnovato ma volatile accesso ai flussi internazionali di capitali ha dato origine a brevi cicli di crescita, interrotti da periodi di rallentamento e persino di chiara recessione. Tra il 1991 e il 1994 si è verificata una nuova ondata di entrata di capitali, seguita, dalla fine del 1994 fino alla metà del 1995, da una forte contrazione che ha colpito gravemente alcuni paesi. A questa contrazione ha fatto seguito, nel 1996 e 1997, un nuovo periodo di abbondanza di finanziamenti esteri. Nei cinque anni che seguirono alle successive crisi scoppiate in varie regioni del mondo nel 1997, i mercati internazionali tornarono ad essere fonte di instabilità per la regione.

Nonostante i cicli commerciali e la modifica dei termini di interscambio continuassero ad avere un ruolo importante nella dinamica macroeconomica di molti paesi della regione, la

maggiore esposizione alla volatilità e al contagio, caratteristici dei mercati finanziari internazionali, diventarono la principale fonte di vulnerabilità esterna.

Maggiore eterogeneità strutturale e aumento dell'incertezza

Negli anni '90 ci furono profonde trasformazioni strutturali e cambiamenti nelle politiche statali. In situazioni di cambiamenti bruschi, cresce l'incertezza, dal momento che i processi di creazione di aspettative funzionali al precedente stato di cose, non sono più una buona guida per le nuove modalità di funzionamento dell'economia. Molti agenti economici avviano un processo di apprendimento per “prove ed errori”, che stimola sia atteggiamenti di difesa (che hanno come conseguenza uno scarso impegno in attività di lungo periodo) sia comportamenti speculativi.

I diversi agenti produttivi delle economie della regione hanno dovuto affrontare, in condizioni impari, le trasformazioni delle regole del gioco. In questo senso, il processo di adattamento è stato caratterizzato da lacune del mercato e in particolare da forti asimmetrie nell'informazione. Questi fenomeni introducono rilevanti differenze per quanto riguarda la conoscenza e le pratiche di articolazione con i mercati esteri, l'accesso ai finanziamenti (soprattutto a lungo termine) e le conoscenze tecnologiche necessarie per essere competitivi nel nuovo contesto. In presenza di questa situazione, si sono avute reazioni molto diverse nell'insieme dell'apparato produttivo: ciò ha accentuato l'eterogeneità strutturale delle economie della regione, ma soprattutto ha dato origine a un processo di massiccia esclusione di agenti economici nel passaggio verso la modernizzazione produttiva.

Una delle dimensioni dell'eterogeneità strutturale va ricercata nelle differenze all'interno delle dinamiche della produttività, a seconda che si tratti del settore informale o formale dell'economia. La produttività lavorativa media è il risultato di una combinazione lineare delle produttività di ogni settore. Nei settori informali, il lavoro opera con rendimenti decrescenti a causa delle restrizioni poste all'accesso agli altri fattori della produzione. Viceversa, il settore formale opera con rendimenti crescenti di scala, grazie alle innovazioni tecnologiche introdotte negli impianti, alle best practices organizzative e all'accumulazione di capitale umano. Per questo motivo, i processi di modernizzazione che si verificano in settori puntuali – che hanno comportato la rottura di preesistenti catene di valore e non hanno sviluppato a sufficienza collegamenti che le abbiano permesso di ricostruire il tessuto produttivo – hanno avuto come risultato, a prima vista paradossale, considerevoli aumenti della produttività microeconomica con leggeri accrescimenti della produttività globale.

Questo aumento dell'eterogeneità strutturale si è manifestato in modo diverso nei vari settori dell'economia. Nell'attività agricola si sono verificate opportunità quanto mai diverse per elevare la produttività in ogni paese, a seconda delle dimensioni delle aziende e delle possibilità di accesso, da parte dei produttori, alle attrezzature ed alle risorse. I settori più moderni e capitalizzati sono stati in grado di apportare innovazioni tecnologiche, più alti livelli di meccanizzazione, nonché di orientare la propria produzione verso attività più promettenti. Viceversa, i piccoli produttori sono andati incontro a situazioni di stallo e in molti casi di retrocesso, a causa delle difficoltà ad accedere al credito, alle tecnologie ed ai mercati: a ciò si è

aggiunto il fatto che essi hanno continuato a concentrarsi su colture tradizionali in concorrenza con le importazioni.

Nell'industria manifatturiera si osservano comportamenti diversi a seconda dei settori di attività e soprattutto delle scale di unità produttiva. Rispetto al settore manifatturiero formale del mercato internazionale, si è avuto un aumento, sia pure lieve, della produttività relativa. Quando si ordinano i settori manifatturieri – a seconda del loro contributo al valore aggiunto del settore e del tasso di cambio della produttività relativa rispetto agli Stati Uniti – si osserva che hanno aumentato la propria partecipazione al valore aggiunto quei settori che più si sono avvicinati alla “frontiera tecnologica”, vale a dire quelli che nel periodo 1990-2001 sono riusciti a ridurre il gap di produttività lavorativa con gli Stati Uniti.

Nell'industria manifatturiera si osservano anche importanti differenze nella produttività lavorativa delle piccole e medie imprese, quando sono messe a confronto con quelle di maggiori dimensioni. Le stesse grandi differenze di produttività si osservano confrontando le imprese formali e informali, che sono aumentate a partire dal 1980 e soprattutto negli anni '90.

Infine, la produttività lavorativa nel settore terziario ha avuto una brusca caduta negli anni '80 (-2,6%), cui ha fatto seguito una ripresa nel periodo 1990-2002 (2,6% annuale). Questi andamenti sono il risultato di due tendenze contrapposte. Come conseguenza dei processi di privatizzazione e dell'afflusso degli investimenti esteri, si sono verificate negli anni '90 grandi ristrutturazioni, tanto dei servizi pubblici quanto del settore finanziario: tali ristrutturazioni sono state accompagnate da importanti processi di espansione e da razionalizzazioni del personale delle imprese privatizzate, messe in pratica dal settore pubblico prima delle vendite e dal settore privato dopo gli acquisti. Inoltre, anche i servizi alle imprese si sono notevolmente ampliati come conseguenza dei subappalti

Aumento della disoccupazione e dell'economia informale

Nel mercato del lavoro due gli elementi hanno contribuito ad aumentare la disoccupazione.

In primo luogo, un tasso di crescita basso e instabile, ottenuto nell'ambito di un processo di riforme che ha portato ad una riduzione della domanda di lavoro per unità di prodotto. Le riforme più rilevanti hanno comportato: I) un rapido processo di apertura, che ha aumentato la necessità di acquisire tecnologia con uso intensivo di capitale e manodopera qualificata, processo che è stato potenziato da un cambiamento dei prezzi relativi, con conseguente aumento del costo relativo della manodopera; II) la privatizzazione di imprese pubbliche che, nella maggior parte dei casi, ha provocato un'accentuata diminuzione del numero dei lavoratori.

In secondo luogo, una diversa dinamica dell'offerta di manodopera, che non solo risponde a fattori demografici, ma anche a cambiamenti economici, sociali e culturali. Questi cambiamenti riflettono una crescente necessità delle famiglie di avere due o più salari per uscire dalla situazione di precarietà degli introiti familiari, con la conseguente maggior partecipazione delle donne all'offerta di manodopera. Viceversa, l'aumento – come tendenza a lungo termine – da

parte degli uomini del periodo di permanenza nella fase di apprendimento scolastico, ha provocato la riduzione della partecipazione maschile al mondo del lavoro. Tuttavia, nel caso delle donne, l'innalzamento del loro livello educativo (che è stato persino più significativo di quello dei giovani maschi) ha avuto luogo parallelamente all'aumento della loro offerta di manodopera.

Al tempo stesso, come spesso succede nella regione, l'aumento della disoccupazione è stato accompagnato da un incremento delle economie informali, che in questo modo sono diventate una risorsa per i disoccupati. Più del 63% dei membri attivi del 40% delle famiglie più povere della regione, lavora in economie informali e tutto il loro reddito è destinato alla sussistenza. A tale riguardo va segnalata una novità che negli anni '90 appare nella regione: un'alterazione delle oscillazioni del tasso di disoccupazione lungo il ciclo economico, che nel passato si verificavano invece seguendo sempre la stessa sequenza. Difatti, persino durante gli infausti anni '80, all'aumento della disoccupazione manifesta, che si verificava nelle fasi recessive, ha fatto riscontro, nelle fasi di ascesa, una rapida espansione dell'occupazione, soprattutto nelle economie informali, con conseguente riduzione della disoccupazione complessiva.

Il verificarsi di periodi di persistente disoccupazione manifesta, che ha attraversato tutte le fasi del ciclo, è stato per la regione un fenomeno senza precedenti.¹⁴

In tal modo, la profonda ristrutturazione produttiva, provocata dalle riforme degli anni '90 – insieme con le correnti migratorie interne dalle campagne verso le città verificatesi in alcuni paesi – hanno spinto verso il settore informale urbano tutti coloro che non disponevano dei mezzi e delle condizioni per cogliere le opportunità e sottrarsi alle costrizioni del nuovo ordinamento economico. Su dieci nuovi posti di lavoro sorti negli anni '90, sette sono stati creati nelle economie informali urbane.

¹⁴ CEPAL, “Problemas y políticas de empleo”, XL Riunione del Gruppo di Revisione dell'Implementazione dei Vertici (GRIV), 2005.

II. TRANSIZIONE DOPO LA CRISI

1. Nuovo contesto internazionale e andamento del settore estero

Fatta eccezione per l'anno 2000, dal 1997 fino a tutto il 2002 la regione dell'America Latina e dei Caraibi ha registrato tassi molto bassi di crescita. Nel quadro di questa debole performance, nel 1999 e nel 2001 ci sono stati aumenti inferiori al mezzo punto percentuale, mentre nel 2002 si è registrata una cifra negativa (-0,8%).

Con una forte inversione della fase critica, il 2003 ha registrato un tasso positivo, anche se basso (2%), inaugurando, in tal modo, un nuovo ciclo di espansione che sta allontanando progressivamente la regione dalle conseguenze negative dell'esito traumatico degli esperimenti di politica economica attuati negli anni '90. In questo nuovo scenario, il 2007 è stato il quinto anno consecutivo di crescita (5,6) e per il 2008 le proiezioni indicano un leggero rallentamento, ma comunque un aumento del PIL del 4,9% nell'area. Qualora questo dato fosse confermato, il prodotto per abitante registrerebbe un aumento complessivo del 23% nel periodo 2003-2007, equivalente al 3,5% annuale.

Ma la positiva evoluzione, osservata nelle economie dell'America Latina e dei Caraibi, non è un fatto isolato: essa è avvenuta in un contesto generalizzato di crescita dell'economia mondiale. A tale proposito bisogna ricordare che, nonostante i tassi di crescita della regione siano elevati in termini storici, essi sono comunque inferiori a quelli di altre regioni del mondo in via di sviluppo. Tuttavia, non si può ignorare che tale differenza sfavorevole per l'area risulta anche dalla modesta crescita osservata negli ultimi anni nelle due maggiori economie della regione, il Brasile e il Messico, paesi che insieme rappresentano il 60% del prodotto regionale.

Al tempo stesso bisogna sottolineare che in precedenti congiunture di crescita internazionale, la regione non è stata in grado di seguire l'evoluzione positiva del resto del mondo: la crescita del PIL mondiale sarebbe quindi condizione necessaria ma non sufficiente per spiegare il buon andamento regionale.

In realtà, uno sguardo in prospettiva alla storia recente dell'America Latina e dei Caraibi mostra che un'interazione di fattori esterni ed interni – che secondo altri criteri potrebbero essere classificati anche in pubblici e privati – hanno provocato bassa crescita e alta variabilità dei principali indicatori.

La forte volatilità delle variabili reali, a cui è soggetta la regione, ha origine sia in condizioni esogene (cicli nei flussi di capitali, alta variabilità dei termini di interscambio) sia in specifiche condizioni legate in molti casi a problemi di “inconsistenza temporale” delle politiche pubbliche e, in altri, al clima di incertezza in cui gli agenti economici sono costretti a formulare ipotesi sull'evoluzione futura delle variabili. In tal modo, i bruschi cambiamenti periodici nelle previsioni del futuro finiscono per generare grandi oscillazioni nelle decisioni della spesa e del risparmio, nonché lacune nel coordinamento dei piani intertemporali.¹⁵ Questi errori di previsione e le connesse conseguenze macroeconomiche, finiscono per ripercuotersi – fra una serie di variabili – anche sui conti fiscali, sul tasso di cambio reale e sui risultati della bilancia dei pagamenti e molto spesso si retroalimentano fino a sfociare in situazioni di crisi.

¹⁵ Vedi Daniel Heymann, “Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política”, *Revista de la CEPAL*, N° 70, Santiago del Cile, aprile 2000.

Nell'attuale congiuntura, il diverso comportamento di alcune variabili chiave nella formulazione della politica economica regionale, sta interagendo in maniera virtuosa con il contesto esterno favorevole. Tuttavia – nonostante il moderato ottimismo provocato da questa felice combinazione di fattori che si protrae già da quasi cinque anni – bisogna chiedersi se si tratta di sintomi iniziali di un processo di crescita duratura, o se, invece siamo in presenza dello sfruttamento passeggero di opportunità che offre lo scenario internazionale. Anche se per il momento non è possibile rispondere a questo interrogativo, sarebbe opportuno esaminare più in profondità alcuni cambiamenti in atto, che autorizzano il moderato ottimismo cui si è sopra fatto cenno.

Per effettuare questa analisi conviene valutare separatamente i cambiamenti nello scenario internazionale e il loro impatto sul settore esterno, i nuovi orientamenti della politica macroeconomica e le questioni legate ai livelli di attività e di occupazione.

Cambiamenti nello scenario internazionale

Come è stato accennato, la congiuntura favorevole registrata negli ultimi anni in America Latina e nei Caraibi si è verificata in un quadro di eccezionale evoluzione dell'economia mondiale, caratterizzata da una crescita solida e molto diffusa. Nel 2007 la crescita mondiale è stata del 3,7%, in un contesto in cui 96 paesi su 159 hanno mostrato tassi di crescita del prodotto per abitante superiore al 3%. Di questi paesi 63 sono economie in via di sviluppo e 13 appartengono alla regione dell'America Latina e dei Caraibi.

La crescita mondiale è il risultato della somma delle crescite regionali. A tale proposito bisogna ricordare che la dinamica delle principali economie è stata eterogenea, date le diverse congiunture, le differenti politiche e le specificità nazionali o regionali che vi hanno fatto da cornice.

Nel 2007 l'economia mondiale ha registrato un tasso di crescita maggiore di quello previsto, nonostante la volatilità dei prezzi delle materie prime. Questo buon andamento è da imputare, da un lato al fatto che l'economia statunitense ha continuato a crescere – anche se a un tasso minore per la crisi del mercato dei mutui ad alto rischio (*subprime*) e per l'indebolimento del settore dell'edilizia – dall'altro all'elevata domanda delle economie asiatiche. Il rallentamento del PIL negli Stati Uniti – sceso dal 2,9% nel 2006 al 2,2% nel 2007 – è dovuto alla crisi del mercato dei mutui ad alto rischio ed al suo impatto sui mercati finanziari, alle pregresse difficoltà del mercato immobiliare e all'alto livello di indebitamento delle famiglie, con possibili conseguenze negative sulla domanda di beni di consumo, in un contesto di minore liquidità e di rallentamento della crescita. Sebbene le esportazioni abbiano mostrato un certo rafforzamento, il deficit dei conti esteri dell'economia statunitense continua ad essere molto alto e ciò mantiene latenti le pressioni per un deprezzamento del dollaro.

Bisogna ricordare che l'attuale fase ascendente, che sta attraversando l'economia statunitense (e che sembra stia giungendo a conclusione dopo la fine della bolla immobiliare e la caduta di vari istituti finanziari legati all'emissione e agli investimenti in mutui ad alto rischio con conseguenti ripercussioni sull'economia reale) ha origine nel mercato carattere anticiclico assunto dalla politica monetaria e fiscale, a partire dalla crisi delle borse e dalla recessione del 2001-2002. Queste politiche si basavano su una forte riduzione dei tassi di interesse, sull'aumento della spesa pubblica (in particolare le spese militari) e sulla riduzione delle imposte. Quest'insieme di iniziative, sebbene abbia avuto successo per quanto riguarda il livello di attività,

ha spostato il nucleo dinamico dell'economia dagli investimenti non residenziali (variabile strategica per la crescita osservata in quel paese negli anni '90), al consumo di beni durevoli e agli investimenti residenziali. Va osservato che – nonostante l'inversione della politica monetaria iniziata verso la metà del 2004 con l'aumento dei tassi di interesse della Federal Reserve, il considerevole aumento dei prezzi del petrolio e la contrazione degli investimenti residenziali – gli aggregati dei conti nazionali non hanno mostrato fino al 2007 chiari segni di raffreddamento dell'economia.

Nella zona euro il tasso di crescita è stato del 2,9% nel 2007, leggermente inferiore al 3,0% verificatosi nel 2006. Sebbene le esportazioni e gli investimenti continuino ad essere il motore dell'espansione della domanda e i consumi privati abbiano cominciato a dare segni di importante ripresa, la domanda interna dell'Unione Europea continua ad essere in media molto bassa, mentre il mercato del lavoro è afflitto da alti tassi di disoccupazione. Al contrario degli Stati Uniti, la debolezza delle politiche anticicliche, ostacolate dal Patto di stabilità e di crescita, ha reso difficile una ripresa maggiore.

L'economia giapponese si è rivelata solida, anche se nel 2007 ha mostrato un leggero rallentamento del tasso di crescita registrando un 2,0% contro il 2,2% dell'anno precedente: tutto ciò nel quadro di un'espansione sostenuta che dal 2003 ha permesso all'economia nipponica di espandersi a un tasso medio del 2,5% annuale. Anche se il settore esterno continua ad essere il motore più importante della crescita del Giappone, si prevede che possa mantenersi il dinamismo degli investimenti, che negli ultimi anni è stato uno dei suoi pilastri. Si spera anche che il miglioramento osservato sul mercato del lavoro incida positivamente sul consumo delle famiglie. Bisogna tuttavia ridimensionare queste aspettative ottimistiche, aggiungendo che le due maggiori industrie esportatrici (trasporti e componenti elettronici) dipendono fortemente dal ciclo economico statunitense: ciò potrebbe provocare una riduzione delle esportazioni, qualora peggiorasse la situazione macroeconomica americana.

Le principali economie asiatiche continuano ad espandersi a un ritmo sostenuto, in particolare quelle della Cina e dell'India, i cui tassi di crescita registrati nel 2007 – l'11% e l'8,5% rispettivamente – hanno dato un impulso allo sviluppo di tutta l'area. Nel caso della Cina l'espansione è dovuta soprattutto alle esportazioni – caratteristica strutturale del processo di modernizzazione di questo paese – ma anche al dinamismo del mercato interno, che costituisce, sempre più, un'importante destinazione per le esportazioni degli altri paesi dell'Asia e in generale per quelle dei paesi in via di sviluppo, compresi i paesi latinoamericani.

Il prezzo del petrolio ha continuato a mostrare un'alta variabilità, associata a diversi eventi di questo mercato e si mantiene agli alti livelli conseguenti alla marcata crescita registrata negli anni precedenti (30,7% nel 2004 e più del 40% nel 2005).

Negli ultimi anni la dinamica del prezzo del petrolio è stata influenzata sia dai forti aumenti della domanda (imputabili alle crescenti necessità di paesi come l'India e la Cina), sia dalle difficoltà concrete di aumentare le capacità produttive di riserva, a medio e breve termine. Di recente, eventi di natura geopolitica, quali la guerra del Libano (sia l'inizio che la fine), le violenze nella principale zona petrolifera della Nigeria e il susseguirsi di fasi di tensione e distensione nei negoziati diplomatici tra l'Iran e gli Stati Uniti, hanno provocato una serie di oscillazioni sul livello di incertezza circa la disponibilità o meno di questo prodotto e, di conseguenza, circa l'evoluzione del prezzo. Questi fattori, uniti al deprezzamento del dollaro, hanno provocato un'ondata speculativa che, alla fine del 2007, ha portato il prezzo del greggio a più di 90 dollari al barile. Questo incremento ha inciso sul mercato di altri prodotti di base e su

altre fonti di energia quali il gas e il carbone, i cui indici hanno registrato negli ultimi 12 mesi un rialzo rispettivamente del 25,4% e del 45%.

Un elemento strutturale, di cui bisogna tenere conto quando si analizzano le prospettive dell'economia mondiale, è che, fatta eccezione per la Cina, la ripresa osservata negli ultimi anni, prima delle crisi dei mutui ad alto rischio, non aveva condotto ancora a un decollo sicuro degli investimenti. Alcuni episodi non sincronizzati, verificatisi negli anni '80 e '90 in varie economie (Giappone, alcuni paesi asiatici, Stati Uniti), caratterizzati da eccesso di investimenti e da sovraindebitamento, sono stati seguiti da crisi di diversa intensità, che hanno obbligato le imprese ad adottare strategie di alleggerimento del debito e di risparmio. Per questo motivo, le imprese di vari paesi, invece di canalizzare verso gli investimenti il grosso dei guadagni ottenuti nella fase di ripresa, hanno convogliato i guadagni verso il miglioramento della propria situazione finanziaria.

A ciò va aggiunto che, negli ultimi anni, i paesi che hanno tratto beneficio dall'aumento del prezzo del petrolio e di altre materie prime, hanno mantenuto liquida gran parte dei guadagni. La debolezza degli investimenti, in un contesto caratterizzato da abbondante liquidità (intesa in senso lato) sia nelle economie sviluppate sia in quelle emergenti, ha contribuito a collocare i tassi di interesse a livelli storicamente bassi. Per esempio, nel periodo 2002-2005 la media del tasso dei buoni del tesoro degli Stati Uniti a 10 anni è stata del 4,35%, indice più basso in assoluto dal 1965. I bassi tassi di interesse hanno permesso agli Stati Uniti di ottenere, senza problemi di finanziamento, una ripresa basata sui consumi, situazione che ha acuito gli squilibri esterni di quel paese.

La forte crescita dell'economia mondiale, con in testa gli Stati Uniti e la Cina, non esime dall'affrontare una serie di rischi che si intravedono all'orizzonte, alcuni dei quali hanno già iniziato a incidere sulla congiuntura attuale.

Nella breve lista dei fattori di incertezza devono essere inseriti questi cinque: a) non si intravede ancora chiaramente come l'economia statunitense aggiusterà i propri squilibri, né come la sua dinamica macroeconomica digerirà le conseguenze negative della crisi del mercato dei mutui; b) il processo di crescita della Cina è caratterizzato da una sottovalutazione permanente della propria moneta, che ha condotto ad una eccessiva espansione del credito, ad un grande accumulo di riserve in dollari statunitensi che – in linea con la futura evoluzione di questa valuta – potrebbe portare a gravi perdite di capitale, e ad episodi settoriali, reali e finanziari, di sovrainvestimento, elementi, questi, che ad un certo momento potrebbero sfociare in una congiuntura recessiva, con il conseguente impatto negativo sulla crescita mondiale; c) l'elevato prezzo del petrolio, suscettibile di ulteriori rialzi, potrebbe incidere sul tasso di crescita in modo più incisivo di quanto abbia fatto finora; d) l'ondata globale di speculazioni immobiliari – che incide anch'essa sulla Cina – comporta innegabili rischi finanziari, alcuni dei quali sembrano aver cominciato a materializzarsi nella prima economia mondiale; e) i sostenuti squilibri commerciali stanno provocando, come reazione, richieste di protezione provenienti da settori produttori di beni commerciabili di diverse parti del mondo.

Prezzi dei prodotti di base ed evoluzione dei termini di interscambio

Nel 2007 è proseguito il rialzo, iniziato nel 2002, dei prezzi medi dei prodotti di base, esportati dall'America Latina e dai Caraibi. Sia la variazione complessiva (15,5%) sia quella su 12 mesi (17,8%) hanno superato a settembre del 2007 quelle raggiunte nel 2006 negli stessi periodi (13% e 10,4%, rispettivamente).

I prodotti energetici sono stati in cima alla lista degli aumenti dei prezzi dei prodotti di base esportati (incremento accumulato del 28,8% e del 35,2% negli ultimi 12 mesi). Anche i prodotti dell'agricoltura e della zootecnia hanno mostrato un comportamento marcatamente espansivo (accumulato 27,1%, ultimi 12 mesi 17,2%), mentre l'indice dei prezzi del sottogruppo dei minerali e dei metalli ha avuto una crescita inferiore (incremento accumulato 5,8%, negli ultimi 12 mesi 2,8%,).

La variazione dell'indice dei prezzi dei prodotti energetici è stata molto simile a quella dell'indice dei prezzi del petrolio grezzo, ossia del prodotto di maggior peso nel gruppo. Come è stato già detto, sul comportamento del prezzo del petrolio hanno inciso eventi geopolitici, la domanda di potenze emergenti acquirenti come la Cina e l'India, le politiche dei singoli paesi dell'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEP) in materia di quote di produzione, nonché eventi fortuiti, come l'avaria dell'oleodotto Trans-Alaska.

Nel gruppo dei prodotti dell'agricoltura e della zootecnia emerge il comportamento di olii, farine e semi, che hanno registrato una variazione complessiva del 46,8% (66% negli ultimi 12 mesi), variazioni che hanno superato di gran lunga quelle registrate nel 2006 (1,5% e 0,9% rispettivamente). Il prezzo della soia, un prodotto importante per l'Argentina, il Brasile e il Paraguay, è stato il motore dell'evoluzione di questo sottogruppo, dato che è aumentato del 65,1% rispetto a settembre del 2006, e del 43,4% nei primi nove mesi del 2007. La previsione per il 2008 è che il prezzo della soia continui ad aumentare, poiché si prevede un raccolto minore in Brasile, secondo produttore ed esportatore mondiale.

L'indice dei prezzi dei generi alimentari è aumentato invece del 16,5% negli ultimi 12 mesi (7,6% nei primi nove mesi dell'anno). In questo sottogruppo, il prezzo del grano (prodotto importante per le esportazioni dell'Argentina) ha registrato il maggior incremento, il 68,8% negli ultimi 12 mesi (62,5% nel periodo di cui si possiedono dati relativi al 2007), a causa dei cattivi raccolti nell'emisfero nord e dei bassi livelli di riserve. Va sottolineato che questo incremento del prezzo del grano potrebbe incidere anche sul prezzo dei sostituti come il mais, importante come foraggio per il bestiame.

L'impiego del mais e dello zucchero nella produzione di biocombustibili potrebbe generare un incremento sostenuto del prezzo di questi prodotti, mentre la conseguente riduzione di altre coltivazioni di minore redditività potrebbe tradursi in aumenti di prezzo a causa della minore offerta.

L'indice dei prezzi della carne bovina ha registrato una diminuzione accumulata del 2,5%, mentre i prezzi delle banane e del caffè, prodotti importanti per l'America Centrale, hanno registrato negli ultimi 12 mesi incrementi rispettivamente del 22% e del 17,1%: su tali rialzi hanno inciso soprattutto gli aumenti dell'ultimo trimestre del 2006.

Nell'ambito del sottogruppo dei metalli e dei minerali, i prodotti che hanno evidenziato la maggiore variazione accumulata di prezzo sono stati il piombo, lo stagno e il rame. L'aumento del prezzo del piombo (89,2% complessivamente e 140,7% negli ultimi 12 mesi) è avvenuto a causa della contrazione dell'offerta per la chiusura di una miniera in Australia e per l'aumento del consumo in Cina, che ha inciso sul livello delle esportazioni di quest'ultimo paese. Il mercato mondiale dello stagno (il cui prezzo ha registrato una variazione complessiva del 34,7% e del 66,3% negli ultimi 12 mesi), ha subito un'acuta contrazione dell'offerta per la chiusura di diverse

miniere abusive in Indonesia.¹⁶ Infine, il prezzo del rame ha registrato una variazione accumulata del 14,6% negli ultimi 12 mesi. Ancora una volta la presenza della Cina come acquirente su questo mercato ha compensato una certa caduta della domanda, avvenuta negli Stati Uniti a seguito dei problemi nel settore edilizio.

È stato calcolato che nel 2007 i termini dell'interscambio dell'insieme della regione hanno raggiunto una media superiore al 2%. Tra il 2003 e il 2007 i termini dell'interscambio dell'America Latina hanno accumulato un miglioramento del 19%. Ma i dati del 2007 – che confermano la prosecuzione della tendenza positiva dei prezzi dell'interscambio – rivelano anche un'attenuazione di tale tendenza. Mentre nel 2006 il miglioramento dei termini di interscambio di beni era stato del 5,9%, nel 2007 questa cifra è scesa al 2,2%.

Come per gli anni precedenti, l'incremento si concentra nei paesi esportatori di petrolio, di minerali e di metalli. Cile, Perù, Bolivia e Venezuela hanno registrato i maggiori aumenti dei termini di interscambio, raggiungendo variazioni rispettivamente del 31,4%, 26,5%, 20,4% e 19,4%,.

Va osservato che la variazione positiva della bilancia dei beni (illustrata dettagliatamente più avanti) ha avuto un andamento simile alla variazione dei termini di interscambio. Se si esclude l'Uruguay, il rapporto tra queste variabili è stato dello 0,73.

L'ingresso della Cina sul mercato internazionale è stato decisivo per il raggiungimento di questi risultati. Questo paese sta agendo da fattore deflazionistico sui mercati manifatturieri, grazie alla sua capacità di offerta a prezzi inferiori, resa possibile per i vantaggi competitivi in materia di costo della manodopera. D'altro canto è aumentata la domanda cinese di prodotti di base, dal momento che tali prodotti sono essenziali per il processo di industrializzazione e di immissione dei manufatti sul mercato internazionale. Qualora questa tendenza continuasse, i paesi della regione, che possiedono importanti risorse naturali, potrebbero beneficiare di un prolungato processo di miglioramento dei loro termini di interscambio. I paesi che invece non possiedono risorse naturali e che inoltre per alcuni prodotti manifatturieri sono concorrenti della Cina sul mercato mondiale, si trovano di fronte a prospettive poco favorevoli. Al primo gruppo appartengono i paesi sudamericani e il Messico – quest'ultimo in quanto produttore di petrolio – mentre al secondo gruppo appartengono i paesi centroamericani, i Caraibi e lo stesso Messico, in quanto paese di assemblaggio di manufatti che hanno come destinazione privilegiata il mercato statunitense.

Evoluzione della bilancia dei pagamenti

Nel 2007 la regione dell'America Latina e dei Caraibi ha registrato un superavit di conto corrente equivalente allo 0,7% del PIL. Il saldo della bilancia in conto capitale e in conto finanziario (compresi errori e omissioni) è stato eccezionalmente positivo: il 2,8% del PIL, risultato al quale hanno contribuito sia l'ISD netto, sia i movimenti di capitale finanziario. L'ISD netto ha registrato un aumento rilevante ed ha rappresentato il 2,3% del PIL. I movimenti di capitale finanziario hanno mostrato – per la prima volta in quasi un decennio – anche un flusso positivo netto: lo 0,5% del PIL. La regione ha così accumulato riserve per circa 3,5 punti percentuali del PIL.

¹⁶ Bisogna ricordare che, sia il piombo sia lo stagno, sono prodotti che hanno uno scarso peso nell'insieme dei prodotti esportati dalla regione.

In coerenza con il trend degli ultimi quattro anni, anche per il 2007 si calcola un superavit regionale di conto corrente di circa 23 miliardi 500 milioni di dollari. Questa cifra costituisce una significativa riduzione rispetto all'1,7% del PIL registrato nel 2006. In due terzi dei paesi della regione è stato registrato un deterioramento dei risultati di conto corrente. Confrontato con l'anno precedente, il cambiamento del conto corrente del 2007 si deve quasi esclusivamente alla diminuzione del saldo in prodotti.

Nel 2007 nove paesi hanno registrato risultati positivi nei loro conti correnti (in confronto a sette paesi nel 2006). Tuttavia, il superavit riferito all'insieme dei paesi dipende in misura preponderante dai saldi positivi di pochi di essi, soprattutto del Venezuela, che concentra più del 40% del superavit della regione. Anche la Bolivia costituisce un caso rilevante, con un superavit che raggiunge l'11,5% del PIL. I paesi che mostrano il maggiore deficit percentuale rispetto al PIL sono quelli centroamericani (Nicaragua, Honduras, Costa Rica e Guatemala), mentre tra quelli sudamericani è rilevante il caso della Colombia, con un deficit di 4,4 punti percentuali del PIL.¹⁷

Il totale delle esportazioni dell'America Latina nel 2007 è aumentato del 12,3%, raggiungendo una cifra stimata in 751 miliardi di dollari. L'aumento delle importazioni è stato invece di poco superiore (18%), totalizzando un valore di 667 miliardi di dollari. Il saldo della bilancia commerciale di beni è sceso quindi da 98 a 74 miliardi di dollari (cifre equivalenti rispettivamente al 3,3% e al 2,2% del PIL).

L'aumento delle esportazioni è dovuto all'incremento dei prezzi (6,3%) e del volume (5,3%). I prezzi di molti prodotti di base (soprattutto energetici e minerari) registrano tuttora livelli alti: di recente sono stati osservati incrementi importanti in alcuni generi alimentari (cereali e oleaginose). Tuttavia è diminuito il volume di prodotti esportati da alcuni paesi petroliferi (Venezuela, Messico, Ecuador). I paesi che sono riusciti ad aumentare maggiormente il volume delle proprie esportazioni sono stati: Paraguay (26,7%), Panama (13,6%), Guatemala (9,6%) Costa Rica (9,3%). Grazie al dinamismo delle produzioni manifatturiere e dei prodotti di base, anche l'Argentina e il Brasile hanno raggiunto una notevole espansione del volume delle esportazioni (rispettivamente 8,3% e 7,8%).

Per quanto riguarda le importazioni, la maggior parte dell'aumento obbedisce al forte incremento del volume (13,5%). A causa della natura delle importazioni, nelle quali prevalgono beni manifatturieri e di consumo, l'aumento dei prezzi delle importazioni è stato minore di quello delle esportazioni (4,1% e 6,3%, rispettivamente).

Per l'insieme della regione il saldo dei servizi "non fattoriali" è ancora deficitario: nel 2007 è arrivato a circa 24 miliardi 500 milioni di dollari (-0,7% del PIL). Questa cifra è imputabile in parte al deficit dei trasporti (solo il Panama e il Cile sono importanti esportatori di servizi di trasporto), effetto negativo che si è accentuato nel 2007 come conseguenza dell'aumento del volume delle importazioni. Nonostante il risultato globale, in alcuni paesi della regione, come l'Argentina, il Brasile, il Cile e l'Uruguay, le vendite di servizi di software e di alcuni servizi imprenditoriali cominciano a registrare cifre ragguardevoli, anche se a livelli molto inferiori a quelli di paesi come l'India.

¹⁷ La maggior parte dei paesi esportatori netti di petrolio presentano un miglioramento del saldo di conto corrente. Diversi paesi dell'America Centrale e dei Caraibi, che invece dipendono in grande misura dalle importazioni di prodotti energetici, sono stati soggetti a un deterioramento del saldo commerciale, che in alcuni casi è stato attutito dall'aumento delle rimesse degli emigranti.

I trasferimenti correnti, costituiti essenzialmente dalle rimesse degli emigranti, hanno subito in maniera lieve, gli effetti del rallentamento dell'economia statunitense. Il saldo positivo dei trasferimenti è aumentato del 5%, contro il 20% registrato nel 2006, raggiungendo quasi 62 miliardi 500 milioni di dollari.

Nel 2007 nell'insieme della regione le rimesse rappresentavano circa il 2% del PIL, mentre in America Centrale erano circa l'11% del PIL e in Messico il 2,8%. In Granada, Guyana e Giamaica – i tre paesi caraibici di lingua inglese maggiori destinatari delle rimesse nella subregione – queste raggiungono in media quasi 6 punti del PIL.

Inoltre, la bilancia dei redditi si mantiene a livelli simili a quelli del 2006, con un deficit di 88 miliardi di dollari (89 miliardi nel 2006).

Una caratteristica dell'evoluzione del conto corrente regionale negli ultimi anni è l'aumento delle rimesse di utili e dividendi, inviati dalle imprese transnazionali alle case madri, soprattutto dall'America del Sud, situazione in parte imputabile all'aumento dei prezzi di alcuni prodotti di base provenienti dallo sfruttamento di risorse naturali gestite da imprese straniere. In tale contesto vanno citati i casi del Cile e del Perù – per i quali più della metà delle uscite in valuta è costituita da questa voce, nonostante rappresentino solo l'8% del PIL regionale (calcolato in dollari correnti) – e quello del Costa Rica, che nel 2007 ha visto aumentare di sei volte l'invio all'estero di utili e dividendi rispetto al 2006, raggiungendo 915 milioni di dollari. Anche il Brasile ha registrato un notevole aumento dei flussi di reddito verso l'estero: tuttavia in questo caso il fenomeno si deve alla redditività proveniente dalle collocazioni finanziarie a breve termine sul mercato dei redditi fissi (*carry trade*).

Le stime indicano che nel 2007 la regione dell'America Latina e dei Caraibi avrebbe ricevuto un rilevante flusso netto di ISD (2,3% del PIL), uguagliando quasi il massimo registrato nel 1999. Questo risultato è dovuto a un aumento stimato di quasi il 34% degli investimenti diretti nei paesi della regione, che ammontano a circa 95 miliardi di dollari, valore nominale che costituisce la cifra storicamente più elevata di ISD ricevuti dall'America Latina e dai Caraibi. Le considerevoli entrate di ISD si sono coniugate con una diminuzione di quasi il 55% degli investimenti diretti all'estero da parte dei paesi della regione, dopo la cifra record raggiunta nel 2006.

Questo saldo positivo di conto corrente, pari allo 0,7% del PIL, sommato ai 2,3 punti percentuali del PIL, proveniente dal flusso netto di ISD, dà come risultato una percentuale leggermente superiore ai tre punti di prodotto a titolo di bilancia fondamentale. Questa voce riporta la frazione più stabile, in termini relativi, dei fondi esteri disponibili.

Varrebbe la pena di chiedersi quale sarebbe il risultato della bilancia fondamentale, se i prezzi internazionali fossero diversi da quelli dell'attuale periodo, caratterizzato dalla positività dei prezzi dei prodotti di base.

A tal fine è stata realizzata un'operazione di riponderazione dei quantitativi effettivamente trasferiti nel 2007 con la media dei prezzi delle esportazioni e importazioni nel periodo 1990-1999. Il risultato, per la bilancia fondamentale aggregata di 19 paesi dell'America Latina, è stato un cambiamento del superavit osservato nel 2007 (3,4% del PIL), in un deficit ipotetico (1,1% del PIL). Questa importante caduta di 5,5 punti percentuali del prodotto deve essere messa in rapporto con le riserve internazionali della regione, che registrano un indice di poco superiore al

12% del PIL regionale: questo dato sdrammatizza le conseguenze immediate di un'eventuale diminuzione dei termini dell'interscambio.¹⁸

In ogni caso, è opportuno distinguere, nell'insieme della regione, i percorsi dissimili subregionali in materia di bilancia fondamentale: il Mercosud (fatta eccezione per il Paraguay), la Comunidad Andina e il Cile hanno riportato saldi positivi, mentre vari paesi dell'America Centrale e la quasi totalità dei paesi dei Caraibi (eccetto Belize e Trinidad e Tobago) hanno registrato un deficit.

Infine, per quanto riguarda la regione nel suo insieme, è opportuno ricordare la delicata situazione in cui versano i paesi centroamericani. È un esempio di come un contesto internazionale, considerato positivo per l'insieme della regione, può invece incidere negativamente sui paesi che mostrano caratteristiche particolari: paesi piccoli, costretti ad accettare i prezzi internazionali non produttori importanti né di materie prime né di petrolio e che sul mercato statunitense sono in concorrenza con le esportazioni competitive della Cina. Di conseguenza, nell'operazione di riponderazione della bilancia fondamentale secondo i prezzi medi degli anni '90, la situazione dei paesi centroamericani migliora rispetto a quella registrata nella realtà.

Correnti di capitali e debito estero

Come è stato segnalato in precedenza, nel 2007 la bilancia dei capitali e finanziaria dell'America Latina e dei Caraibi ha registrato un superavit straordinario del 2,8% del PIL regionale. A questo risultato hanno contribuito il notevole incremento di ISD netto (2,3% del PIL) e un significativo afflusso di capitali finanziari (0,5% del PIL). Come il superavit in conto corrente a cui si è accennato, anche questi flussi positivi sono stati il risultato di un accumulo di riserve regionali pari al 3,5% del PIL.

Vari paesi hanno registrato importanti aumenti dei flussi netti dell'ISD: Colombia, Costa Rica, Ecuador e Messico hanno riportato aumenti superiori al 20%; mentre le crescite relative del Cile, El Salvador, Guatemala e Perù sono andate oltre il 50%. Tuttavia, il paese che ha registrato l'aumento più significativo è stato il Brasile, con una stima dell'ISD, senza precedenti, di 35 miliardi di dollari. Va ricordato che, nel 2006, questo paese aveva registrato un ISD netto negativo per operazioni di investimenti diretti all'estero, dovuto essenzialmente all'acquisto della società canadese Inco da parte della Companhia Vale do Rio Doce.

Come eccezione a quanto verificatosi negli anni precedenti, nel corso del 2007 gli investitori stranieri hanno cercato opportunità di investimenti finanziari nella regione, in particolare nei paesi che offrivano vantaggi in termini di tassi di interesse e di apprezzamento sperato delle monete. I flussi più rilevanti sono derivati da operazioni a breve termine, soprattutto da quelle di carry trade in Brasile e in Colombia, poiché si adeguano meglio ai contesti di volatilità verificatisi nel corso dell'anno sui mercati internazionali.

Questo risultato è in contrasto con quello ottenuto negli anni precedenti, per cui è opportuno chiedersi per quali ragioni i flussi finanziari netti verso l'America Latina e i Caraibi hanno registrato un segno negativo in un periodo in cui la congiuntura internazionale è stata caratterizzata da un'abbondante liquidità.

¹⁸ D'altro canto è molto improbabile che, anche se si verificasse una diminuzione dei prezzi internazionali dei prodotti di base, si retroceda velocemente fino a raggiungere i livelli degli anni '90.

In primo luogo la buona performance fiscale, di cui parleremo più avanti, ha consentito ai settori pubblici della regione di ridurre il proprio indebitamento. Inoltre, i bassi tassi di interesse interni e la maggiore incertezza, associata a schemi flessibili di politica valutaria, hanno costituito un incentivo all'indebitamento sui mercati finanziari locali.

Tuttavia, analizzando sia la sfera reale che quella finanziaria, si potrebbe ritenere che la domanda interna non è cresciuta abbastanza – dati i volumi esportati e i termini dell'interscambio – da creare una situazione di scarsità di valuta che doveva essere coperta con risorse esterne.

Si potrebbe concludere quindi che gli investimenti non hanno raggiunto un livello così alto da attrarre un flusso maggiore di capitali destinati al loro finanziamento e ciò ha impedito alla regione di raggiungere un tasso di crescita superiore a quello registrato in quegli anni. A queste considerazioni di medio termine si sono contrapposti i movimenti speculativi di breve termine, che nel 2007 hanno ottenuto i risultati positivi di cui sopra.

L'analisi della bilancia finanziaria per il settore pubblico e per quello privato, rivela alcune caratteristiche delle operazioni finanziarie svolte con l'estero e il suo contributo al risultato finale degli scambi.

In primo luogo, la costituzione di attivi all'estero da parte del Cile e del Venezuela ha continuato a costituire i flussi finanziari negativi più rilevanti, provenienti non solo dal settore pubblico, ma anche da fondi pensioni e da quelli delle mutue (Cile), nonché da imprese e da privati (Cile) e da imprese (Venezuela). Tuttavia, nel 2007 questi flussi negativi del settore pubblico del Cile e del Venezuela sono stati compensati a livello regionale dalla ricezione di investimenti stranieri di portafoglio e dall'aumento del debito estero da parte del settore pubblico di altri paesi – in particolare il Brasile e il Messico – che costituisce una delle caratteristiche più rilevanti del 2007. In questo modo, il risultato netto del capitale finanziario, destinato al settore pubblico, è stato virtualmente nullo.

Negli ultimi anni sono stati frequenti i collocamenti di bonds sui mercati internazionali da parte dei paesi della regione, come pure le operazioni di ristrutturazione dei profili del debito, quali i recuperi dei titoli più costosi e prossimi alla scadenza e gli scambi di titoli di debito estero con bonds espressi in moneta nazionale. Quest'ultimo tipo di operazioni riflette una tendenza alla diminuzione della proporzione del debito estero nel debito pubblico globale. Per quanto riguarda il 2007, fino al terzo trimestre i paesi dell'America Latina e dei Caraibi hanno emesso un totale di 33 miliardi 600 milioni di dollari in nuove collocazioni all'estero: ciò ha comportato un aumento del 9,8% in confronto allo stesso periodo del 2006, nonostante la sospensione, in agosto, delle collocazioni meno favorevoli sui mercati finanziari internazionali.

Tra gli aumenti dei collocamenti all'estero, si è distinto quello delle emissioni di agenti dell'Argentina, Giamaica, Perù e Venezuela.

Le emissioni “sovrane” hanno continuato a perdere terreno rispetto a quelle di altri settori, che, fino al terzo trimestre, hanno rappresentato nella regione circa il 75% del totale. Il dinamismo del settore privato è stata un'altra caratteristica importante del 2007. Si calcola che questo settore abbia ricevuto un flusso netto di capitali finanziari di circa 17 miliardi di dollari a livello regionale, valore superiore a quello registrato l'anno precedente. Tuttavia, come si è detto, nel 2007 – a differenza di quanto è avvenuto nell'anno precedente – questo risultato del settore

privato non è stato contrarrestato da un flusso netto negativo da parte del settore pubblico e ciò ha dato come risultato un saldo positivo dei movimenti di capitale finanziario nella regione.

Riassumendo, la regione è stata destinataria di un rilevante volume di investimenti esteri, sia diretti sia di capitali finanziari. In quest'ultimo caso, gli investitori stranieri hanno preferito schemi di guadagno che avrebbero permesso di sfruttare i vantaggi offerti dai paesi della regione, qualora si fossero verificati eventi specifici nei mercati internazionali – in particolare il deprezzamento del dollaro e le turbolenze nei mercati finanziari causate dalla crisi del credito nel settore dei mutui degli Stati Uniti. Inoltre, queste condizioni hanno comportato per i residenti della regione un aumento dei passivi esteri e l'ampliamento di depositi, fondi e altri attivi all'estero con l'applicazione di risorse relativamente modeste in moneta nazionale, a causa dell'evoluzione del tasso di cambio.

L'aumento della contrattazione di passivi con l'estero ha comportato l'aumento globale del debito estero della regione, in particolare di quello a breve termine. Alla fine del secondo trimestre, il debito totale era salito a circa 680 miliardi di dollari, ossia il 5% in più rispetto a quello della fine del 2006, nonostante, come percentuale del PIL, si calcoli che nel 2007 sia sceso dal 22% al 20,5%. L'aumento del debito estero globale è stato conseguenza dell'apprezzamento di alcune monete – sia della regione che di altre zone – rispetto al dollaro, in modo particolare dell'euro. Allo stesso tempo, si è osservata una tendenza generalizzata all'incremento dell'indebitamento estero in vari paesi dell'area.

L'eccezione più rilevante a questa tendenza all'aumento è stata la riduzione del debito estero globale dei paesi poveri più indebitati della regione (Bolivia, Guyana, Honduras e Nicaragua) a seguito del condono del debito, nel quadro dell'Iniziativa di Alleggerimento del Debito Multilaterale, adottata soprattutto dal "Banco Interamericano de Desarrollo" (BID).

Come risultato delle operazioni con l'estero, nel 2007 le riserve internazionali dell'America Latina e dei Caraibi sono aumentate considerevolmente, registrando una variazione che ha raggiunto il 3,5% del PIL regionale addirittura superata in alcuni paesi. In tal modo, nell'ottobre del 2007, il volume regionale delle riserve internazionali ha sfiorato i 420 miliardi di dollari, cifra che ha rappresentato un aumento di quasi il 30% rispetto al volume registrato alla fine dell'anno precedente. Bisogna ricordare che la grande proporzione degli attivi totali, espressi in dollari, crea un rischio potenziale nell'attuale contesto di svalutazione generalizzata di questa moneta. Un accentuato deprezzamento del dollaro, nel breve e nel medio termine, potrebbe provocare un effetto-ricchezza negativo, che andrebbe a incidere sui bilanci monetari delle banche centrali. Si tratta di una preoccupazione presente a livello internazionale, in particolare nei paesi emergenti, che mantengono gran parte delle contropartite dello squilibrio esterno statunitense in abbondanti volumi di riserve internazionali.

2. Politica macroeconomica, livello di attività, prezzi e mercato del lavoro

Politica fiscale

Un'analisi in prospettiva storica mette in evidenza la novità dell'ottima performance fiscale della regione nel periodo 2003-2006.

Ciononostante, mentre il miglioramento degli anni 2003-2004 si basava su un aumento delle entrate fiscali e su un volume di spesa che cresceva a un tasso inferiore a quello del

prodotto, nel biennio 2005-2006 la crescita dei superavit primari è stata causata dal notevole aumento delle risorse, che ha compensato di gran lunga l'incremento della spesa pubblica.

Tra le condizioni macroeconomiche che hanno contribuito a questa performance vi è la crescita generalizzata delle economie, nonché gli alti prezzi di alcuni prodotti di base, in particolare il petrolio e i metalli, che hanno consentito di aumentare il gettito fiscale dei paesi produttori. Inoltre, la situazione fiscale in alcuni casi si è vista favorita dallo sfruttamento di una struttura tributaria concepita per situazioni di emergenza – che nella fase di auge si è mantenuta inalterata – ma anche da decisioni pertinenti in materia di politica fiscale e dall'adozione di strumenti finanziari che hanno contribuito a ridurre la vulnerabilità della regione.

Il 2007 ha presentato caratteristiche speciali, dal momento che, nonostante i paesi della regione abbiano registrato un importante superavit primario, questo è stato inferiore a quello del 2006. Ciò è imputabile a un rapporto tra entrate e PIL che tende a stabilizzarsi e a un'espansione della spesa superiore alla crescita dell'economia. Questa riduzione del superavit primario, parallelo alla ricomparsa di deficit globali, fa sorgere interrogativi circa le solidità delle posizioni fiscali raggiunte negli ultimi anni e sulle loro prospettive future.

Se si considerano i dati relativi ai conti dei governi centrali (che in alcuni casi costituiscono l'unica informazione disponibile) come prima approssimazione verso l'evoluzione fiscale, si osserva che, alla fine del 2007, il superavit primario della regione (calcolato come media semplice di quello dei paesi) è risultato del 2,2% del PIL, contro un superavit del 2,4% nel 2006. Viceversa, il saldo globale dei conti pubblici (compreso il pagamento degli interessi del debito pubblico), è passato da un superavit dello 0,1% nel 2006 a un deficit dello 0,1% del PIL nel 2007.

Questa media del superavit primario è la conseguenza di un andamento generalizzato dei conti fiscali dei paesi dell'area.

Per quanto riguarda il 2007, su 19 paesi analizzati, 16 hanno registrato un superavit primario (il Guatemala, Haiti e Honduras hanno invece mantenuto un deficit primario), dato di gran lunga migliore di quanto osservato nel 2002, quando solo otto paesi presentavano un superavit. Tuttavia, nell'ultimo anno è aumentato il numero dei paesi che hanno registrato un deterioramento del saldo fiscale. In 12 dei 19 paesi ricordati si è verificato un aumento del deficit o una riduzione del superavit. Ciò contrasta con quanto è accaduto nel 2005 e nel 2006, anni in cui solo quattro paesi hanno registrato un deterioramento.

Al tempo stesso, poiché negli ultimi decenni molti paesi della regione hanno avviato processi di riassegnazione di poteri e competenze tra i diversi livelli di governo (processo che è stato battezzato con il nome generico di "decentramento"), i governi subnazionali hanno cominciato a svolgere una funzione sempre più importante nella gestione degli affari pubblici e ricevono una parte maggiore del bilancio. In tal modo, la crescente partecipazione dei governi intermedi e locali nella fornitura di beni e servizi pubblici fa sì che il monitoraggio del loro andamento fiscale diventi molto importante.

Verso la metà dello scorso decennio, i frequenti saldi fiscali negativi dei governi subnazionali in paesi come l'Argentina e il Brasile hanno avuto un forte impatto sui conti pubblici consolidati. Ciò si è tradotto in un considerevole aumento del debito pubblico. Negli ultimi anni, diversi fattori hanno contribuito ad un importante miglioramento dei saldi fiscali dei governi subnazionali: nel caso dell'Argentina, l'aumento delle entrate proprie e dei trasferimenti

– unito all'effetto depressivo della spesa che ha comportato il cambiamento dei prezzi relativi nel 2002 e nel 2003 – ha avuto come risultato un superavit inedito in termini storici. In Bolivia, la crescita del risultato primario si spiega essenzialmente con l'approvazione della tassa indiretta sugli idrocarburi e sui suoi derivati, il cui ricavato viene distribuito tra il tesoro (42,3%) e i dipartimenti (57,7%). Nel caso del Brasile, la situazione fiscale, a livello subnazionale, è cominciata a migliorare a partire dal 1998, grazie ai maggiori gettiti fiscali (come nel caso della tassa sulla circolazione di merci e di servizi), alla legge di responsabilità fiscale e a diversi accordi bilaterali firmati tra gli stati e il governo federale.

Alla luce di quanto indicato, uno studio più ampio di alcuni paesi nel corso del 2007 consente di osservare anche un deterioramento del saldo primario del settore pubblico non finanziario, che tra il 2006 e il 2007 è sceso in media dal 4,1% al 3,3% del PIL.

Evoluzione delle entrate e della spesa fiscale

Il notevole aumento delle entrate fiscali osservato negli ultimi anni ha consentito alle risorse pubbliche di salire fino a livelli mai raggiunti in precedenza. Mentre nel 1990-1995 il gettito fiscale medio della regione era il 15,6% del PIL a livello del governo centrale, nel periodo 1996-2000 esso è stato del 16,3%, nel 2001-2005 del 17,4% e negli ultimi due anni del 20% del prodotto.

Nel 2007 la media delle entrate fiscali della regione è aumentata nuovamente in confronto a quella dell'anno precedente, sebbene a un tasso inferiore. Mentre nel 2005 e nel 2006 essa è aumentata di più di un punto del PIL (dal 17,5% nel 2004 al 19,7% nel 2006), nel 2007 è cresciuta di appena lo 0,4% del PIL.

I fattori che hanno provocato l'aumento delle entrate fiscali negli ultimi anni sono stati: il notevole miglioramento del livello di attività (non solo per l'aumento della base imponibile, ma anche per l'aumento del gettito tributario); le diverse riforme applicate in vari sistemi fiscali nazionali; l'aumento dei prezzi di alcuni prodotti primari, sui quali i governi di alcuni paesi della regione hanno intensificato la pressione fiscale.

I tre paesi che hanno registrato una maggiore crescita delle entrate nel biennio 2005-2006 (Bolivia, Cile e Venezuela) sono quelli in cui, parallelamente, sono migliorati i termini dell'interscambio. L'aumento delle risorse fiscali in tali paesi è il risultato non solo del miglioramento dei prezzi dei prodotti in cui essi si specializzano, ma anche dell'adozione di nuovi strumenti tributari. La Bolivia, il Cile e il Venezuela hanno creato nuove imposte per raccogliere maggiori entrate, provenienti dalle loro risorse non rinnovabili.

In Bolivia, per esempio, il miglioramento delle entrate si deve soprattutto all'approvazione, nel 2005, dell'imposta diretta sugli idrocarburi e suoi derivati (il gettito di quell'anno ha superato i tre punti percentuali del PIL), ed all'imposta sugli utili straordinari delle imprese che si dedicano alle attività di estrazione (decretata nel 1994 ma implementata per la prima volta nel 2005). In quello stesso anno, è stata creata in Cile l'imposta specifica sul reddito operativo delle attività minerarie.

Nel caso del Venezuela, il paese ha adottato numerose riforme della struttura tributaria: nel 2004 diminuzione dell'aliquota IVA ed eliminazione dell'imposta sulle attività delle imprese; nel 2005 aumento delle royalties e dell'imposta sul reddito nel settore del petrolio; agli inizi del

2006 annuncio della creazione di una nuova imposta sull'estrazione del grezzo e sospensione dell'imposta sui debiti bancari.

Le diverse innovazioni di natura impositiva hanno consentito al gettito fiscale e alle risorse non rinnovabili di partecipare maggiormente – nel 2006-2007 – alla totalità delle risorse fiscali in Bolivia, Cile, Colombia e Messico, con un aumento della partecipazione dal 27,8%, 7,6%, 9,9% e 29,4% – medie degli anni '90 – rispettivamente al 34,8%, 20%, 14,2% e 37,5%: in Venezuela si è mantenuta a livelli analoghi a quelli del decennio precedente (dal 59,6% al 56,4%) e in Ecuador si è ridotta passando dal 32,1% al 25,5%.

Per quanto riguarda la spesa pubblica – a differenza di quanto avvenuto nel periodo 2002-2006 – l'aumento del 2007 ha compensato di gran lunga il leggero aumento delle entrate fiscali, essendo passata dal 19,6% nel 2006 al 20,4% del PIL nel 2007. Ciò ha comportato un rilevante deterioramento del saldo fiscale primario e globale. Nel 2007 la spesa primaria è aumentata del 10,6% in termini reali, a fronte di un aumento del 9,5% nel 2006 e del 7,1% nel 2005.

L'analisi per paese rivela che l'aumento è generalizzato. Solo tre paesi mostrano una riduzione della spesa (El Salvador, Messico e Paraguay), mentre in sei paesi l'incremento è maggiore di un punto percentuale del PIL: di questi quattro registrano un incremento superiore a due punti (Ecuador, Haiti, Honduras e Nicaragua). La spesa per interessi del debito è diminuita nella maggior parte dei paesi ed è aumentata solo in alcuni di essi, come l'Argentina e la Colombia.

Sebbene in molti paesi l'aumento della spesa sia legittimato dalla sua necessaria ricomposizione – che prima o poi doveva seguire alla forte caduta causata dalla crisi – e dall'incremento della spesa sociale (che in un certo senso continua una tendenza iniziata negli anni '90), è opportuno elencare alcuni rischi che comporta l'espansione delle erogazioni: a) il comportamento prociclico della spesa pubblica, che amplifica invece di attutire le oscillazioni dell'attività economica; b) la possibilità che il finanziamento della spesa crescente si basi in gran parte su risorse transitorie; c) una maggiore spesa pubblica potrebbe favorire la tendenza all'apprezzamento del tasso di cambio reale.

Evoluzione del debito pubblico

Nel 2007 il rapporto tra il debito pubblico e il PIL ha registrato una nuova diminuzione. Il 2007 è stato l'anno in cui tale indice è stato del 31,8%, percentuale paragonabile a una media semplice del 37,6% nel 2006, corrispondente al governo centrale. Da parte sua, il rapporto tra il debito pubblico e il PIL ha registrato nel periodo 2002-2007 una diminuzione di circa il 30% del PIL (dal 60,7% nel 2002 al 31,8% nel 2007 nel governo centrale).

Questa diminuzione del rapporto tra debito pubblico e PIL si spiega, in parte, con l'aumento registrato nel superavit primario,¹⁹ ma anche con l'evoluzione delle variabili macroeconomiche (tasso di cambio, tassi di interesse e livello di attività) e con i processi di ristrutturazione del debito.

¹⁹ Ciò si può vedere confrontando la diminuzione del peso del debito di quasi 29 punti percentuali di prodotto nel periodo 2002-2007, con l'aumento di superavit primario in un arco di tempo identico, che è stato inferiore a 3 punti percentuali del prodotto.

I paesi della regione hanno sfruttato questa congiuntura favorevole per migliorare la composizione del loro debito, nonché per applicare politiche di gestione di passivi che contribuissero a ridurre la vulnerabilità finanziaria.

In tal modo, la struttura del debito dei paesi della regione ha registrato un considerevole miglioramento negli ultimi anni, basato su una riduzione del debito in valuta straniera e una ristrutturazione delle scadenze del debito in moneta nazionale.²⁰ Nel 2007 vari paesi della regione hanno emesso bonds a lungo termine in moneta nazionale. Nello specifico, il Perù ha realizzato operazioni di sostituzione e riacquisto di Bonds Brady e Bonds Global 2012 con nuovi bonds che scadono negli anni 2026, 2033 e 2037 e nel mese di ottobre ha realizzato un prepagamento di 1 miliardo 794 milioni di dollari al Club di Parigi, finanziato in gran parte con bonds emessi in moneta nazionale.

Un'altra nuova caratteristica, rilevata nella regione durante la congiuntura positiva che ha fatto seguito alla crisi, è la minore disponibilità da parte delle autorità a stipulare accordi di diritti di prelievo con il Fondo Monetario Internazionale.

Ciò si deve a una minore restrizione finanziaria che riduce gli incentivi per chiedere prestiti soggetti a condizioni, nonché alla diversa percezione, da parte delle autorità dei paesi e dei mercati, sul significato di questo tipo di accordi nell'attuale congiuntura. Infatti, in periodi di crisi fiscale, un accordo con il Fondo Monetario Internazionale (nel suo doppio ruolo di fornitore di crediti e di supervisore delle riforme) può essere interpretato come un segnale di maggiore ordine nei conti pubblici, mentre in una congiuntura più favorevole, come quella attuale, mantenere prestiti con tale istituzione può significare una perdita di buona reputazione.

Durante questo periodo il governo argentino ha avviato negoziati formali con il Club di Parigi per normalizzare il proprio debito e all'inizio del 2006 ha cancellato tutti i passivi con il Fondo Monetario Internazionale. Da parte sua, l'Uruguay ha annunciato di aver saldato il debito che aveva con questo organismo, mentre il Brasile e il Messico lo hanno ridotto e hanno realizzato importanti scambi del debito in moneta straniera con debito in moneta nazionale. Il Messico ha effettuato pagamenti anticipati di debito estero mentre il Panama e il Venezuela hanno acquistato bonds Brady.

Parallelamente, nel quadro dell'Iniziativa per i Paesi Poveri molti Indebitati e dell'Iniziativa di Alleggerimento del Debito Multilaterale, la Bolivia, l'Honduras e il Nicaragua hanno ridotto di circa il 30% la totalità del loro debito pubblico estero.

In sintesi, la situazione fiscale dei paesi della regione è assai migliorata nel periodo 2002-2006.

La maggiore abbondanza fiscale derivata da tale situazione – caratterizzata da un significativo aumento delle entrate – ha intensificato la pressione sulla spesa pubblica. In tale contesto, devono essere considerate due priorità, per alcuni versi contrapposte: da una parte, la

²⁰ Va ricordato un piccolo pacchetto di strumenti di finanziamento al quale è ricorsa la regione negli ultimi anni per ridurre la vulnerabilità: I) denominazione in moneta locale e diversificazione delle emissioni in moneta straniera; II) emissioni a tasso di interesse fisso; III) termini di scadenza più lunghi; IV) clausole di azione collettiva, che permettono di avviare un processo di ristrutturazione con una maggioranza qualificata; V) bonds legati al PIL (che l'Argentina ha inglobato nella sua offerta per lo scambio del debito) che avrebbero permesso di avvicinare il servizio del debito alla capacità di pagamento dell'emissore.

grande necessità della regione di incrementare le spese sociali e quelle in infrastrutture per ampliare gli investimenti in capitale fisico e umano; dall'altra, la ricerca di un maggiore spazio fiscale, mediante politiche anticicliche che diano sostenibilità a tali misure.

Nonostante nel 2007 il superavit primario sia rimasto alto e i livelli di indebitamento abbiano continuato a diminuire, vari fattori, per quanto riguarda il mantenimento nel tempo del profilo positivo degli indicatori fiscali, provocano preoccupazione:

- Per quanto concerne il debito pubblico, nonostante si mantenga la tendenza al ribasso del rapporto tra debito e prodotto, si deve tenere conto che, escludendo i paesi beneficiari delle iniziative per la riduzione del debito, la diminuzione è minore di quella osservata negli anni precedenti.
- L'alto livello delle entrate fiscali, inedito nella storia della regione, è un fatto positivo che è soggetto al permanere nel tempo di una congiunzione straordinaria di fattori (fra gli altri, crescita alta ed elevati prezzi dei prodotti di base).
- Le proiezioni per il 2008 accendono una spia di allarme. Più della metà dei paesi, di cui si dispone di informazioni sul bilancio di previsione, prevedono di aumentare la spesa in misura maggiore rispetto al tasso previsto di crescita dell'economia. Nella misura in cui si dovesse prolungare l'attuale rallentamento delle entrate, si otterrà un minor margine di manovra in materia fiscale, proprio quando l'incertezza del contesto internazionale dovrebbe invitare ad agire con maggiore prudenza.

Politica valutaria

Nel 2007 il processo di apprezzamento reale effettivo del tasso di cambio della regione, è proseguito, soprattutto nell'America del Sud.²¹

Nei primi 10 mesi del 2007, il tasso di cambio effettivo extraregionale dell'America Latina e dei Caraibi (che esclude il commercio con i paesi della regione) è sceso del 2,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Questa trasformazione obbedisce quasi esclusivamente all'apprezzamento reale del 4,8% verificatosi nell'America del Sud in tale periodo, dovuto al fatto che 7 dei 10 paesi della subregione hanno registrato apprezzamenti.

Nel 2007 la riduzione del tasso di cambio reale nell'America del Sud ha avuto luogo in un contesto di prezzi elevati dei prodotti di base esportati dalla subregione, a cui si sono aggiunte nel corso dell'anno le entrate di capitali registrate in un gruppo di paesi. In tale periodo nell'America Centrale, in Messico e nei Caraibi, l'apprezzamento effettivo extraregionale è stato solo dello 0,4%, risultato che si deve a piccoli apprezzamenti in cinque paesi.

²¹ Salvo diverse indicazioni, per tasso di cambio reale di un paese o regione economica si intende il prodotto del tasso di cambio nominale (definito come unità di monete nazionali che devono essere consegnate in cambio di un'unità della moneta straniera) moltiplicato per l'indice dei prezzi di un terzo paese o di un insieme di paesi terzi, il tutto deflazionato dall'indice dei prezzi del paese o della regione in questione. Tale definizione può diventare complessa se si considerano – tra le altre – le imposte all'esportazione, i dazi doganali sulle importazioni, i sussidi. In tal modo, deprezzamento della moneta nazionale è sinonimo di aumento del tasso di cambio reale mentre apprezzamento è sinonimo di riduzione dello stesso.

Se si analizza l'evoluzione del tasso di cambio effettivo globale, che comprende il commercio con altri paesi della regione, si osserva che nei primi 10 mesi del 2007, rispetto allo stesso periodo del 2006, nove paesi dell'America Latina e dei Caraibi hanno registrato diminuzioni dei tassi di cambio reali effettivi globali. Di questi paesi, quattro dell'America del Sud (Colombia, Venezuela, Paraguay e Brasile) hanno riportato apprezzamenti superiori al 5%, tre di essi di due cifre, mentre in America Centrale, Messico e Caraibi si sono registrati apprezzamenti effettivi in quattro paesi, tutti inferiori al 2,5%.

L'apprezzamento effettivo del Venezuela è stato causato da un elevato tasso di inflazione, unito a un tasso di cambio fisso. In Colombia si è registrato un apprezzamento reale effettivo del 12% nei primi 10 mesi del 2007: questo movimento reale è derivato dall'apprezzamento nominale del peso rispetto al dollaro, verificatosi nel primo semestre dell'anno (12,2%), in un contesto di tassi di inflazione superiori all'inflation targeting della Banca Centrale. La diminuzione nominale è stata indotta dal superavit del conto finanziario, eccedenza risultante sia dal flusso di ISD, sia dall'incremento dell'indebitamento estero e dall'entrata di capitali per investimenti di portafoglio. A questi cambiamenti non sono state estranee le decisioni dell'autorità monetaria di aumentare i tassi di interesse di riferimento tra aprile 2006 e luglio 2007.

Da parte sua, il Brasile ha registrato nel 2007, un apprezzamento effettivo del “real” del 6,5%. Il “real” si è apprezzato in termini nominali rispetto al dollaro, in media del 9,1% nei primi 10 mesi dell'anno. Tuttavia, a causa della perdita di valore del dollaro rispetto all'euro e allo yen (fra le altre monete), l'apprezzamento effettivo, durante questo periodo, è stato minore di quello bilaterale rispetto al dollaro. Il saldo favorevole dei conti correnti del paese nel 2007, attribuibile principalmente alla buona performance delle esportazioni, ha contribuito, come nel 2006, ad aumentare l'offerta di valuta. Sono state registrate anche importanti entrate di capitali da ISD. Infine, il differenziale dei tassi di interesse interni rispetto a quelli internazionali, nonché il miglioramento nella qualificazione di rischio del paese, hanno motivato l'acquisizione, da parte di non residenti, di attivi finanziari brasiliani.

Anche il Paraguay ha registrato durante tale periodo un significativo apprezzamento effettivo del 10,4%. Il tasso di cambio nominale del “guarani” è sceso in media del 10,6% nei primi 10 mesi del 2007, come conseguenza di un miglioramento del settore estero, verificatosi parallelamente all'apprezzamento del “real”.

In Colombia e in Brasile (come in altri paesi della regione), gli effetti della crisi nel mercato dei mutui degli Stati Uniti hanno contribuito al deprezzamento nominale della moneta nazionale nel luglio-agosto del 2007, ma il processo di apprezzamento ha ripreso il suo corso nei mesi di settembre-ottobre.

Le rimesse degli emigranti hanno continuato ad essere un'importante fonte di valuta per la regione, in particolare per l'America Centrale e il Messico. La continua crescita dei trasferimenti di denaro è stata una delle voci fondamentali delle entrate in valuta in vari paesi centroamericani. Nell'insieme della regione le rimesse costituiscono il 2,2% del PIL, ma nel caso specifico dell'America Centrale e del Messico esse equivalgono rispettivamente al 10,5% e al 2,7% del PIL, ossia più di quanto quest'ultimo paese riceve a titolo di investimenti esteri.

Un confronto con i dati degli anni '90 rivela che nel 2007 il tasso di cambio reale effettivo extraregionale medio dell'America Latina e dei Caraibi è di appena l'1,7% più alto

rispetto a quel periodo, mentre la media per l'America del Sud era superiore del 10,1% e quella dell'America Centrale, Messico e Caraibi inferiore dell'8,1%. Da questi dati si evince che la svalutazione reale è un fenomeno essenzialmente sudamericano.

Nonostante i risultati continuino a mostrare in media un aumento della competitività della regione rispetto agli anni '90, l'abbondante offerta di valuta – derivante dalla favorevole relazione dei termini dell'interscambio e dall'aumento delle rimesse – sta provocando l'abbassamento dei tassi di cambio reali: l'impatto di questa circostanza sulla competitività comincia a farsi sentire nell'evoluzione dei volumi esportati, che, come è già stato indicato, aumentano ad un ritmo sempre inferiore, nonostante si avvertano differenze nella performance economica dei diversi paesi.

Le rimesse degli emigranti e il tasso di cambio

Negli ultimi anni in diversi paesi dell'America Latina e dei Caraibi le rimesse degli emigranti sono diventate importantissime fonti di entrate valutarie. Dal 1990 gli invii netti registrano una chiara tendenza all'aumento nella maggior parte delle economie centroamericane e in alcune dell'America del Sud (come quella dell'Ecuador) e in modo particolare in quelle dei paesi dei Caraibi. Bisogna ricordare i casi di El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua, in cui le rimesse nette costituiscono più del 10% del PIL.²²

I trasferimenti di grandi quantità di denaro possono causare molte effetti sull'effettivo tipo di cambio reale di un paese. Ne segnaliamo alcuni qui di seguito.

In primo luogo, considerevoli quantità di valuta in entrata possono ridurre a breve termine il tipo di cambio nominale. Se il resto delle variabili si mantiene costante, l'aumento dell'offerta di dollari ne diminuisce la scarsità relativa, rispetto alla moneta nazionale, e quindi il prezzo della valuta tende ad abbassarsi.

Un secondo effetto depressivo sul tasso di cambio è costituito dall'utilizzo di importanti rimesse, a partire dalla loro ricezione. Le rimesse accrescono la domanda aggregata del paese destinatario, sia di beni scambiabili (i cui prezzi interni sono stabiliti, o quanto meno influenzati, da quelli internazionali), sia di beni non scambiabili (i cui prezzi obbediscono esclusivamente al rapporto tra offerta e domanda nel mercato interno): ciò si traduce nell'aumento del prezzo relativo dei beni non scambiabili a breve termine, per cui si creano incentivi all'espansione della produzione di quel settore e si tende a contrarre l'offerta di beni scambiabili.

Nell'insieme, entrambi i fattori operano contro l'espansione delle esportazioni del paese destinatario delle rimesse.

Quando, come conseguenza dell'entrata passeggera di importanti quantità di valuta – risultato di un miglioramento dei termini dell'interscambio – si verificano effetti non desiderati, per neutralizzarne l'impatto negativo si può ricorrere a diverse soluzioni, fra cui l'istituzione di fondi di stabilizzazione dei prodotti di base e la sterilizzazione di valuta da parte della banca centrale per impedire l'eccessiva volatilità del tasso di cambio. Tuttavia, abbastanza più difficile è impedire che gli invii di grandi quantità di valuta in termini di PIL e per lunghi periodi colpiscano i prezzi relativi. In questo senso, bisogna ricordare che le rimesse degli emigranti in

²² Date le differenze di misurazione e di disponibilità di dati dei vari paesi, si utilizzano gli invii di denaro netti come indicatore approssimativo delle rimesse ricevute.

America Latina e nei Caraibi sono un fenomeno che dura ormai da vari anni: tenuto conto di ciò e data l'ampia diffusione e la tendenza all'aumento è improbabile che in questo caso funzionino le citate soluzioni di contenimento di correnti passeggere di capitali.

Ciò pone l'interrogativo di come riuscire a far sì che queste entrate valutarie contribuiscano all'aumento del consumo e alla riduzione della povertà senza colpire, nel lungo termine, la competitività dei settori produttivi di beni scambiabili dell'economia.

La soluzione sembra risiedere nel fatto che, nonostante le rimesse aumentino il prezzo relativo dei beni non scambiabili in confronto a quelli scambiabili, il loro effetto dinamico a lungo termine dipende dalla destinazione che viene loro data. Se le rimesse si potessero investire nei settori di esportazione, l'aumento della produttività di tali settori e l'abbassamento dei costi che ne risulterebbe potrebbero compensare l'apprezzamento valutario causato dalla "malattia olandese".²³

Parimenti, se le rimesse aumentassero la produttività del settore di beni non scambiabili e le condizioni di mercato consentissero di trasferire ai prezzi i guadagni di produttività, questo aumento di produttività contribuirebbe, in modo indiretto, alla competitività valutaria a lungo termine. Ciò si verificherebbe soprattutto nel caso delle attività produttive di beni non scambiabili, che costituiscono strumenti produttivi importanti per le industrie esportatrici (tra gli altri, servizi pubblici, infrastrutture).

Tuttavia, da alcuni studi è emerso che la maggior parte delle rimesse in America Latina e nei Caraibi è utilizzata per finanziare spese di consumo. In generale, esse sono destinate a settori della popolazione a basso reddito, che spesso si trovano al di sotto della soglia di povertà, presentano bisogni di consumo non soddisfatti, vivono in zone depresse dal punto di vista economico e che – tra altre carenze – non hanno adeguato accesso ai servizi pubblici fondamentali.

Per questo motivo è poco probabile che nella regione il suo effetto a lungo termine sui prezzi relativi possa compensare la spinta verso l'apprezzamento valutario a breve termine. Ciò sarà particolarmente vero nella misura in cui l'evidenza empirica dimostri che le rimesse sono destinate a settori della popolazione con bisogni di consumo non soddisfatti.

L'intervento delle Banche Centrali nei mercati valutari

Come è già avvenuto nel 2004, 2005 e 2006, anche nel 2007 le Banche Centrali di vari paesi dell'America Latina e dei Caraibi sono intervenute sui mercati valutari. Tra le altre, le Banche Centrali della Colombia, del Brasile, dell'Argentina e del Perù sono intervenute (in alcuni casi in modo significativo) sul mercato valutario dei rispettivi paesi per acquistare dollari. Sono vari i motivi per cui le autorità monetarie decidono di prendere tale decisione. Ne ricordiamo i seguenti:

- Riduzione della volatilità temporanea del tipo di cambio nominale o reale. Si tratta di un intervento sporadico, dato che non si persegue il raggiungimento di un valore obiettivo o il mantenimento del tasso di cambio all'interno di una fascia, ma

²³ La "malattia olandese" deve il suo nome agli effetti delle esportazioni di gas, provocati sulla competitività dell'economia olandese negli anni '60 dallo sfruttamento di grandi depositi nel Mare del Nord.

l'assorbimento di una quantità di valuta, ritenuta eccessiva, o al contrario un'iniezione aggiuntiva di valuta quando si ritenga che ci sia un eccesso di domanda.

- Raggiungimento di un inflation targeting. In queste situazioni le operazioni sono volte ad attutire gli effetti sull'inflazione del deprezzamento valutario.
- Accumulazione di riserve di valuta. Questa politica permette di creare un "fondo di emergenza" (*war chest*) per far fronte a domande improvvise di valuta, dovute a cambiamenti repentini delle aspettative degli agenti, soprattutto in paesi in cui il tasso di cambio è flessibile ed è soggetto a frequenti turbolenze esterne e interne. Questo fondo è particolarmente utile in paesi con sistemi finanziari molto dollarizzati o con sistemi finanziari poco sviluppati o con restrizioni di liquidità.
- Mantenimento di una parità valutaria esplicita o implicita.

In realtà, nella pratica dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi è molto difficile stabilire il grado di intervento dello stato, soprattutto se, oltre alle banche centrali, ci sono altre istituzioni finanziarie statali che operano nei mercati valutari. Non è semplice neppure stabilire le ragioni ultime dell'intervento, anche se è molto probabile che esso sia volto a mantenere la parità valutaria, a condizione tuttavia che presenti almeno alcune delle seguenti caratteristiche: si prolunghi nel tempo; operi solo in uno degli estremi del mercato (acquisto o vendita); la banca centrale disponga di un'ampia quantità di valuta; il controllo dell'inflazione non sia un motivo sufficiente per giustificarlo (per esempio, quando l'inflazione è al di sotto della inflation targeting stabilita).

Le due forme principali di intervento, diretto e non sterilizzato, di una banca centrale sono la compravendita di titoli pubblici sul mercato aperto e la compravendita di valuta sul mercato in contanti. Nel corso di questi ultimi anni, alcuni paesi hanno privilegiato l'acquisto di valuta per iniettare liquidità piuttosto che il riacquisto di titoli pubblici: ciò potrebbe indicare l'intenzione di incidere, tra le altre variabili, sul tasso nominale di cambio.

Politica monetaria

Nonostante nel 2007 l'inflazione abbia continuato ad essere bassa in termini storici (alla stregua di quanto è avvenuto negli ultimi anni), nei paesi della regione che hanno un regime di inflation targeting (come Brasile, Cile, Messico, Paraguay e Perù), o un range obiettivo di inflazione (Costa Rica, Guatemala, Honduras), si è verificato un incremento dei prezzi superiore alla meta inflazionistica stabilita dalle Banche Centrali.

Di fronte a questa situazione, nella maggior parte dei casi le Banche Centrali hanno reagito aumentando il costo del denaro.

In Colombia, tra dicembre 2006 e ottobre 2007, il tasso di interesse è passato dal 7,5% al 9,25%, dopo cinque aumenti, mentre in Cile è aumentato dal 5,25% al 5,75%, dopo due incrementi. In Perù è aumentato dal 4,5% al 5%; in Guatemala dal 5% al 6%; in Honduras dal 6% al 7% e in Argentina dall' 8,25% al 10,25%. In Brasile, invece, la Banca Centrale ha ridotto il tasso nominale SELIC dal 13,25% all'11,25%. Bisogna ricordare che, nonostante questo tasso registri una diminuzione dal 2006, esso continua a mantenersi a livelli elevati in termini reali se paragonato a quello di altri paesi della regione.

Data la riduzione del tasso di interesse, applicato dalla Federal Reserve degli Stati Uniti, l'aumento dei tassi della regione si è tradotto in un'intensificazione della differenza di redditività. Ciò ha contribuito a incentivare il flusso di risorse estere verso le economie della regione, ed ha così concorso alla diminuzione dei tassi di cambio. In tal modo, nel 2007 le Banche Centrali di alcuni paesi della regione si sono trovate di fronte al dilemma se utilizzare il tasso di interesse per combattere l'accelerazione dell'inflazione o per prevenire l'apprezzamento della valuta.

A tale riguardo, è illustrativo il caso della Colombia.

Per evitare l'apprezzamento del peso, nei primi quattro mesi del 2007 il "Banco de la República" ha aumentato le riserve internazionali di circa 4 miliardi 500 milioni di dollari (28,7%), mediante interventi sul mercato valutario, e in tre occasioni ha incrementato il tasso di interesse (che è passato dal 7,5% all'8,25%). Nel mese di maggio esso ha annunciato l'abbandono della politica degli interventi, perché la pressione sugli aggregati monetari era nociva per il raggiungimento degli obiettivi della politica anti-inflazionistica, per cui è stata stabilita una riserva obbligatoria, non remunerata, del 40% sui prestiti ottenuti all'estero e sulle entrate lorde di portafoglio.

Quanto segnalato non è stato un fatto isolato né una situazione temporalmente circoscritta al 2007.

Bisogna, infatti, ricordare che nella fase attuale la politica monetaria della regione ha dovuto affrontare sfide diverse da quelle degli anni precedenti. Le ingenti risorse esterne, provenienti sia dalle maggiori esportazioni sia dalle entrate di capitali, hanno provocato un aumento delle riserve internazionali delle Banche Centrali e, di conseguenza, della liquidità delle economie.

Per evitare che la liquidità diventasse eccessiva, le autorità monetarie hanno dovuto sterilizzare parte della liquidità eccedente, che esercitava una pressione sui prezzi, mediante operazioni sul mercato aperto. Inoltre – come aveva già fatto la Federal Reserve degli Stati Uniti durante la fase precedente alla crisi dei mutui – le banche centrali hanno tendenzialmente aumentato i tassi di interesse, sia pure ad un ritmo lento, ragion per cui essi hanno continuato ad avere un livello relativamente basso in termini storici.

Dal punto di vista delle condizioni monetarie, il maggior dinamismo della regione, durante il periodo della ripresa, è stato favorito dall'aumento della liquidità dell'economia mondiale, causato a sua volta da politiche monetarie espansive negli Stati Uniti, in Europa e in Giappone: politiche dovute all'aumento delle spese militari negli Stati Uniti e a quelle fiscali in Giappone, cui si è aggiunta la corrente di risorse esterne di portafoglio verso gli Stati Uniti. In tal modo, le economie della regione si sono viste beneficiate dall'aumento delle entrate di capitali e dal miglioramento delle condizioni di esportazione.

Profili della politica monetaria regionale

Dal punto di vista della politica monetaria, i paesi dell'America Latina possono essere divisi in tre gruppi: quelli che seguono un regime di inflation targeting esplicita o che stanno per adottarlo; quelli che stabiliscono obiettivi di riserve internazionali e di controllo del credito interno; quelli che non hanno una politica monetaria propria, perché le loro economie sono dollarizzate.

Al primo gruppo appartengono Brasile, Cile, Colombia, Messico, Paraguay e Perù, i quali utilizzano un regime di inflation targeting, e Costa Rica, Guatemala e Honduras, che hanno un range obiettivo di inflazione e che probabilmente arriveranno ad adottare un regime di inflation targeting.

Alla seconda categoria appartengono sia paesi che hanno accordi con il Fondo Monetario Internazionale, come il Nicaragua e la Repubblica Dominicana, sia altri che non hanno nessun accordo formale con quella istituzione, come l'Argentina e la Bolivia. Nei programmi monetari di questo gruppo di paesi si dà priorità all'obiettivo delle riserve internazionali e si stabiliscono limiti massimi per il credito interno.

All'ultimo gruppo appartengono Ecuador, El Salvador e Panama, i quali non hanno una politica monetaria propriamente detta, perché le loro economie sono dollarizzate e quindi i tassi di interesse variano a seconda dei tassi di interesse internazionali.

Al di là della diversità di approcci, va segnalato che il controllo dell'inflazione continua ad essere il principale obiettivo della politica delle banche centrali dell'America Latina. Tuttavia, l'attuale congiuntura spinge alcune banche centrali a perseguire obiettivi multipli e a fare una scelta tra due o persino tre alternative politiche: evitare l'eccessivo apprezzamento della moneta; cercare assolutamente di raggiungere gli inflation targeting; controllare che i processi di sterilizzazione non creino ulteriori problemi fiscali. Si potrebbe aggiungere persino un quarto obiettivo: mantenere un differenziale stabile tra i tassi di interesse interni e quelli internazionali.

In tale contesto, alcune economie della regione si confrontano con il noto trilemma ("la trinità impossibile") dovendo scegliere tra i seguenti obiettivi politici: mantenere la libera mobilità dei capitali; applicare una politica monetaria autonoma rispetto alla banca centrale; stabilire un obiettivo sul tipo di tasso di cambio. Fra questi obiettivi se ne possono scegliere anche due per volta: per esempio l'apertura illimitata del conto capitale e un tasso di cambio fisso – accettando quindi la passività della politica monetaria – ma non tutte e tre contemporaneamente.²⁴

Oltre al fenomeno del trilemma e delle sue conseguenze, vi sono altri motivi che spiegano la crescente inclinazione, osservata nella regione, verso regimi valutari con un maggior grado di flessibilità: quando si chiede alle banche centrali di intervenire continuamente, comprando e vendendo valuta per mantenere la parità del cambio, i regimi meno flessibili si vedono costretti a sterilizzare buona parte di questo intervento e ad affrontare i relativi costi. A tale proposito, è bene ricordare l'esperienza della Banca Centrale del Costa Rica, che ha indicato gli alti costi di questo intervento come uno dei motivi che l'hanno spinto, a suo tempo, a modificare il regime di parità mobile dei cambi.

Livello di attività

Dopo gli scarsi risultati del biennio critico 2001-2002 – periodo in cui il tasso di variazione del PIL ha registrato un valore annuale di -0,1%, e sono state registrate cadute del PIL per abitante dell'1,1% e dell'1,8% rispettivamente nel 2001 e 2002 – l'economia dell'America Latina e dei Caraibi è rientrata nuovamente in un percorso di sviluppo, che si è tradotto in un tasso di crescita media del PIL del 4,6% nel periodo 2003-2006, performance positiva

²⁴ Vedi Maurice Obstfeld, Jay Shambaugh e Alan Taylor (2003) "The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility", *CEPR Discussion Papers*, N° 4352, 2003.

confermata dal tasso del 5,6% registrato per quell'aggregato nel 2007. Per il 2008 si prevede una crescita inferiore che si aggirerebbe sul 4,9%. Qualora fosse confermata questa previsione, la regione completerebbe un periodo di sei anni di crescita consecutiva (2003-2008), in cui il PIL per abitante risulterebbe aumentato del 23%, con un incremento medio annuale del 3,5%.

Nel 2007 si sono mantenute le tendenze registrate negli anni precedenti e l'espansione si è estesa a tutti i paesi; mentre alcuni di essi hanno evidenziato tassi di crescita più alti di quelli osservati nel 2006, altri hanno registrato una minore dinamicità. Fra i paesi del primo gruppo spiccano il Brasile, con il 5,3% (3,7% nel 2006) e il Cile, con il 5,3% (4% nel 2006). In Messico il tasso di crescita è rallentato, passando dal 4,8% nel 2006 al 3,3% nel 2007. Nonostante nel 2007 si sia verificato un rallentamento del tasso di crescita del PIL nella Repubblica Dominicana e in Venezuela, questi paesi continuano ad annoverarsi tra quelli che mantengono alti ritmi di espansione nell'area. Il Panama (9,5%) e l'Argentina (8,6%) hanno registrato i maggiori aumenti di attività economica, seguiti dal Venezuela (8,5%), dal Perù (8,2%) e dalla Repubblica Dominicana (7,5%).

I paesi che hanno registrato i tassi di crescita più bassi sono stati il Messico e Haiti (entrambi con il 3,3%) nonché l'Ecuador (2,7%). Nell'insieme della regione, la media semplice dei tassi di crescita e la sua mediana evidenziano valori simili, e persino superiori, a quelli del 2006. La media semplice dei tassi di crescita del 2007 è del 5,9% (6% nel 2006) e la mediana del 5,5% (4,9% nel 2006): ciò indicherebbe che, malgrado la crescita regionale del 2007 sia stata simile a quella del 2006, è aumentato il numero dei paesi che cresce a tassi più alti. Bisogna osservare che la performance regionale risente della minore dinamicità delle economie del Brasile e del Messico, che insieme rappresentano circa due terzi del PIL complessivo.

Come già avvenuto nel 2006, l'America del Sud continua a registrare in termini subregionali i maggiori tassi di espansione (7,7% nel 2007, come nel 2006), mentre negli ultimi due anni l'America Centrale ha mantenuto tassi di crescita vicini al 7%. I Caraibi, nonostante abbiano registrato un rallentamento del ritmo di espansione, rivelano un incremento dell'attività economica del 3,9% (6,9% nel 2006).

L'attuale fase di crescita della regione presenta caratteristiche particolari.

Vista in una prospettiva storica, essa trova un termine di paragone solo con gli ultimi anni '60 e con i primi anni '70, periodo in cui si sono registrati i maggiori tassi di crescita regionali. Ma in termini di tasso di crescita del PIL pro capite, è nel periodo 2004-2007 che si osservano le medie più alte dei tassi di crescita annuale (4%): ciò è dovuto non solo ai maggiori tassi di crescita economica, ma anche a cambiamenti demografici nei paesi della regione. Solo negli ultimi anni '60 e nei primi anni '70 è possibile trovare un periodo simile, in cui la crescita del PIL pro capite abbia registrato, per un periodo superiore a tre anni, tassi del 3% o oltre.

Allo stesso tempo, in confronto con l'ultimo periodo di crescita generalizzata nella storia recente della regione, il periodo attuale mostra una maggiore espansione.

Tra il 1990 e il 1994 l'America Latina è cresciuta a un tasso medio annuale del 4,1% e, fatta eccezione per Haiti e Cuba, tutti i paesi hanno registrato tassi positivi di crescita. Nella fase attuale (2004-2007), la regione mostra una crescita media annuale del 5,5%. In termini comparativi, oggi solo il Cile e El Salvador presentano una media del tasso di crescita del PIL inferiore a quello registrato agli inizi degli anni '90. Quanto alle due maggiori economie della regione, il Messico cresce a un tasso quasi identico fra i due periodi, mentre il Brasile si sta

sviluppando a un tasso maggiore. I paesi dei Caraibi, nel loro insieme, mostrano un'accelerazione importante del tasso di crescita (0,8% e 5% per ciascuno dei periodi segnalati), che rivela in gran parte la maggiore dinamicità dell'economia di Trinidad e Tobago, registrata a partire dalla seconda metà degli anni '90.

Nonostante l'aggravarsi delle turbolenze, verificatesi nei mercati internazionali nel corso del 2007, e la crescente incertezza circa l'evoluzione dell'economia degli Stati Uniti, le economie della regione hanno continuato a registrare un buon andamento.

La loro espansione si inquadra nelle tendenze, evidenziate negli ultimi anni dalle altre regioni economiche, che segnalano una crescita generalizzata a livello mondiale, alta liquidità e facile accesso ai mercati internazionali dei capitali da parte delle economie emergenti. L'elevata domanda esterna di prodotti primari di esportazione, unita agli alti prezzi internazionali, ha dato origine a un considerevole aumento delle entrate a titolo di esportazioni, che nella maggior parte dei casi si è tradotto anche in un aumento delle entrate fiscali. Il processo di crescita si è verificato, anche, in un contesto di riattivazione della domanda interna in vari paesi, spinta dalle maggiori entrate disponibili e dal ritorno delle economie a quei valori delle variabili macroeconomiche che si erano persi a causa della crisi. In tal modo, in diversi paesi – solo nel 2005 (Panama e Venezuela) e nel 2006 (Argentina, Brasile, Perù e Repubblica Dominicana) – si sono recuperati i livelli precedenti di formazione lorda di capitale fisso.

In tale contesto, nel 2007 il volume di beni e servizi, esportati dalla regione, ha continuato ad espandersi (5,3%), nonostante questa crescita reale sia rallentata negli ultimi tre anni (7,3% e 8,1% nel 2006 e nel 2005, rispettivamente). Inoltre, l'accentuata crescita della domanda interna e l'apprezzamento dei tassi di cambio reale si sono riflessi nell'aumento del volume di beni e servizi importati (13,4%). Poiché dal 2004 questo aggregato è aumentato a tassi sistematicamente superiori all'espansione del volume esportato di beni e servizi, le importazioni nette danno un contributo sempre più negativo alla crescita del PIL dell'area.

A sua volta, la domanda interna ha continuato ad aumentare a tassi elevati (7,7%), come conseguenza di un significativo aumento dei consumi privati (6,8%), stimolati dal miglioramento degli indicatori lavorativi; da un leggero aumento degli stipendi e dei salari reali; dalla persistenza nei vari paesi di bassi tassi di interesse, che hanno favorito un aumento dei crediti al consumo; dall'apprezzamento valutario, che ha reso possibile una riduzione dei prezzi dei beni di consumo importati. Ciò si è verificato in un contesto in cui le autorità monetarie di diversi paesi hanno elevato i tassi di interesse, anche se questi tassi continuano ad essere bassi da un punto di vista storico.

Il tasso di espansione della formazione lorda di capitale fisso (12,2%) è stato simile a quello registrato nel 2006 (12,9%), per cui questa componente della domanda ha registrato negli ultimi quattro anni la crescita più alta; di fatto, tra il 2003 e il 2007 la formazione lorda di capitale fisso regionale ha accumulato un aumento del 59%. L'incremento degli investimenti fissi nell'area è dovuto in gran parte all'elevato ritmo dell'aumento degli investimenti in macchinari e attrezzature, principalmente importati.

In termini di peso sul PIL (dollari costanti), la formazione lorda di capitale regionale ha continuato ad aumentare fino a registrare il 21,1% nel 2007 (19,9% nel 2006). Questo livello è ancora di molto inferiore a quello osservato negli anni '70, ma in confronto ai livelli minimi registrati nel 2002 e nel 2003 (16,8% e 16,4%, rispettivamente), rappresenta comunque un aumento significativo. Inoltre, valutati in dollari correnti, gli investimenti dell'area hanno

continuato ad evidenziare una tendenza al rialzo. Nel 2007, espressi in percentuale del PIL, gli investimenti lordi fissi hanno raggiunto il 20,7% (20,2% nel 2006).

I rilevanti aumenti sia dei prezzi dei prodotti di base sia delle entrate a titolo di esportazione dei paesi della regione, hanno fatto sì che, in termini regionali, continuasse ad essere favorevole nel 2007 l'effetto del rapporto dei termini di interscambio. Nonostante l'aumento del prezzo di molti prodotti importati, soprattutto generi alimentari e prodotti energetici, i prezzi dei manufatti sono aumentati molto leggermente, per cui il potere d'acquisto delle esportazioni regionali ha continuato ad aumentare. In tale contesto, nel 2007 il surplus dell'interscambio, derivato dal miglioramento dei termini dell'interscambio stesso, ha raggiunto il 3,7% del PIL (3,1% nel 2006), favorendo soprattutto il Messico e i paesi dell'America del Sud.

Questa situazione – unita a una lieve diminuzione del pagamento netto dei fattori al resto del mondo e all'aumento sostenuto dei trasferimenti netti correnti – ha consentito alle entrate nazionali lorde disponibili nei paesi della regione di raggiungere, per il quinto anno consecutivo, tassi superiori a quelli del PIL: in effetti, nel 2007 questo aggregato è aumentato del 6,5% (7,1% nel 2006). Tuttavia, a causa della riduzione dell'incremento delle rimesse degli emigranti e dell'effetto negativo dei termini dell'interscambio, nei paesi dell'America Centrale l'aggregato è cresciuto, in termini subregionali, a un tasso inferiore a quello dell'attività economica. Il Messico, nonostante il minor incremento delle rimesse, ha continuato a beneficiare degli effetti positivi dei termini dell'interscambio, grazie agli alti prezzi internazionali del petrolio.

Nel 2007 il rallentamento della crescita delle entrate nazionali lorde disponibili nell'area – unito alla rilevante dinamicità dei consumi – ha provocato anche il rallentamento del tasso di variazione del risparmio nazionale. Ciononostante, come si è verificato negli ultimi anni, il risparmio nazionale ha finanziato integralmente gli investimenti dell'area, dato che il risparmio esterno è stato negativo (anche in valori assoluti la sua importanza si è contratta, passando da -1,7% del PIL nel 2006 a -0,7% nel 2007).

Prezzi interni

Nel 2007 la regione dell'America Latina e dei Caraibi ha registrato un tasso di inflazione stimato nel 5,9% (5% nel 2006). Tale aumento interrompe la progressiva diminuzione che questo indicatore registrava sin dal 2002. Esso evidenzia inoltre l'accentuato aumento dei prezzi di alcuni beni e servizi, in particolare di quelli dei generi alimentari. Diversi paesi hanno registrato sensibili incrementi dell'inflazione: concretamente, da novembre 2006 a ottobre 2007 i maggiori aumenti si sono registrati in Bolivia (11,3% e 4,9%), Cile (6,5% e 2,6%), Guatemala (7,7% e 5,8%), Honduras (8,3% e 5,3%), Panama (5,7% e 2,4%), Perù (3,1% e 1,1%) ed Uruguay (8,9% e 6,4%).

Nel 2007 si sono mantenute alcune tendenze osservate negli anni precedenti, mentre si sono verificati fenomeni nuovi. In termini aggregati, i prezzi interni dei paesi hanno subito l'effetto degli aumenti dei prezzi internazionali dei generi alimentari (cereali, oleaginose, olio, carne e alcune bevande). Infatti in vari paesi (Bolivia, Cile e Uruguay) l'aumento dei prezzi della categoria "alimenti e bevande" è stato di gran lunga superiore a quello del livello generale dell'IPC. L'altro elemento esterno importante è stata la ripresa della tendenza all'aumento del prezzo del petrolio, verificatosi nel secondo semestre del 2007, che ha inciso sui prezzi interni dei combustibili e di alcuni servizi di base. A ciò si sono aggiunte le contrazioni, da parte di alcune economie nazionali, nell'offerta di particolari generi alimentari (Bolivia, Cile, Uruguay) e di energia (Cile).

In tale contesto, nel corso del 2007 si è accentuato il ritmo dell'inflazione nell'area. Questa evoluzione si deve essenzialmente alla variazione dell'indice dei prezzi nei paesi dell'America del Sud, dato che in America Centrale si è verificata una diminuzione progressiva fino al mese di agosto 2007, periodo in cui tale tendenza si è invertita. Nella prima metà dell'anno anche i paesi dei Caraibi hanno registrato un aumento del ritmo di inflazione: questa accelerazione ha subito successivamente un'importante inversione di rotta.

La grande espansione dei consumi interni nei paesi dell'area, unita alle maggiori pressioni sui prezzi interni sopra descritti, ha avuto un impatto anche sugli indici di inflazione sottostante, che in alcuni paesi (Messico, Venezuela) stanno superando il tasso di IPC, mentre in altri paesi crescono a tassi simili a quest'ultimo (Colombia, Paraguay).

Occupazione e salari

In un quadro di sostenuto processo di crescita economica, nel 2007 si è mantenuto il graduale miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro, già registrato negli anni precedenti. Si è mantenuta alta la creazione di posti di lavoro, per cui il tasso di occupazione regionale ha registrato un nuovo incremento (dal 54,1% della popolazione in età lavorativa nel 2006 al 54,6% nel 2007). Di fronte al leggero aumento del tasso di partecipazione (59,5%, in confronto al 59,4% nel 2006), all'aumento dell'occupazione ha corrisposto un'ulteriore riduzione del tasso di disoccupazione, dall' 8,6% all' 8%.

I dati preliminari del 2007 indicano che il tasso di occupazione è aumentato praticamente in tutti i paesi, fatta eccezione per tre di essi (Honduras, Messico e Trinidad e Tobago). Va ricordato che, negli ultimi cinque anni, il tasso di occupazione regionale è aumentato di 2,5 punti percentuali: oltre a compensare la caduta registrata negli anni della crisi, ciò si è tradotto in un aumento di 1,5 punti percentuali, rispetto alla media del tasso di occupazione degli anni '90.

Da parte sua l'offerta di manodopera ha registrato invece un'evoluzione eterogenea: si sono osservati aumenti in alcuni paesi e contrazioni in altri, per esempio in Argentina, Messico e Venezuela. Come negli anni precedenti, l'incremento della partecipazione lavorativa nella maggior parte dei paesi è dipesa dal maggior inserimento delle donne nel mondo del lavoro, mentre la partecipazione maschile ha continuato una graduale discesa, dovuta principalmente alla maggiore permanenza dei giovani nel sistema di istruzione scolastica.

Dalla congiunzione delle dinamiche descritte nei tassi di partecipazione e di occupazione, è derivata la caduta del tasso di disoccupazione verificatasi nel 2007: questo tasso è nuovamente sceso nell'intera regione ed in particolare in 16 dei 18 paesi di cui si dispone di dati. I progressi dell'ultimo anno si aggiungono a quelli registrati negli anni precedenti: di fatto, negli ultimi cinque anni il tasso di disoccupazione della regione è diminuito di tre punti percentuali, avvicinandosi così ai livelli dei primi anni del decennio scorso.

La caratteristica più rilevante dell'attuale fase di crescita economica è il predominio di lavoro dipendente nell'ambito dei nuovi posti di lavoro. Questa caratteristica si è mantenuta nel 2007: in quasi tutti i paesi dei quali si dispone di dati, l'occupazione è aumentata di più nel settore del lavoro dipendente che non nell'insieme. Le principali eccezioni a questa tendenza si osservano in Brasile e in Perù, paesi che hanno registrato un notevole incremento di lavoratori autonomi.

L'occupazione è aumentata nell'insieme del 2,8%, indice simile a quello dell'anno precedente, mentre il lavoro dipendente ha evidenziato un incremento del 4%. Grazie all'incremento del lavoro autonomo in Brasile e in Perù, nel 2007 l'occupazione di questa categoria ha registrato un aumento significativo (1,9%): tuttavia, in 5 paesi su 10 di cui si dispone di dati, il lavoro autonomo è diminuito, mentre in altri 3 paesi è aumentato a un tasso inferiore all'1%.

Anche nel 2007 si è mantenuta la tendenza a una marcata espansione dell'occupazione formale. In Argentina, Brasile, Cile, Costa Rica, Messico, Nicaragua, Panama e Perù è stato registrato in questa categoria un aumento di circa il 5%, se non oltre. Come negli anni precedenti, questi alti tassi inducono a pensare che non si tratti esclusivamente di creazione di nuovi posti di lavoro, ma che parte di questo aumento si debba alla formalizzazione di lavori preesistenti. Qualora fosse confermata l'espansione prevista per il 2007, negli ultimi cinque anni l'occupazione formale risulterebbe aumentata di circa il 17,5% in Messico, del 25,3% in Brasile, del 26,9% in Perù, del 29,3% in Costa Rica, del 31,2% in Cile, del 47,6% in Nicaragua e del 49,5% in Argentina.

Questa dinamica sembra indicare un miglioramento della qualità del lavoro dovuto all'aumento del lavoro formale e dipendente: a ciò bisogna aggiungere la caduta del tasso di sottoccupazione in 8 dei 10 paesi di cui si dispone di informazioni. Tuttavia, suscita inquietudine la crescente instabilità dei contratti formali in diversi settori dell'economia in paesi come la Colombia e il Messico.

Per quanto riguarda le remunerazioni, nella maggior parte dei paesi i salari reali del settore formale hanno registrato un lieve aumento. I maggiori incrementi si sono verificati in Argentina e in Uruguay. Va segnalato che in quest'ultimo paese i salari medi reali continuano a registrare un tasso del 10% inferiore a quello osservato prima della crisi degli inizi del decennio. Solo in due paesi (Cile e Panama) i salari reali sono aumentati di più del 2%, mentre negli altri si sono registrati aumenti molto modesti e persino lievi diminuzioni. Nella regione i salari reali hanno subito nel suo insieme un aumento dell'1,5% nella misura ponderata (1,2% nella mediana dei tassi di crescita): ciò ha reso possibile di recente tornare ai livelli del 2000-2001. Si può quindi dedurre che, nel periodo attuale di considerevole crescita economica, l'evoluzione dei salari reali non ha evidenziato lo stesso ritmo della produttività del lavoro.

Prospettive, minacce e sfide

In precedenza sono stati illustrati i molteplici aspetti positivi dell'attuale fase di ripresa e di crescita che attraversa la regione. In rapida sintesi, si può dire che gli aspetti più rilevanti sono: il mantenimento del superavit di conto corrente; il miglioramento dei termini dell'interscambio; il saldo primario positivo dei conti fiscali; il calo della disoccupazione; l'espansione delle riserve internazionali; la riduzione dell'incidenza sul PIL del debito estero.

Al tempo stesso, le tendenze richiamate mostrano alcune trasformazioni che – anche se difficilmente potranno incidere sulle prospettive di crescita del 2008 – costituiscono una sfida per gli anni futuri in materia di politica economica. Vanno ricordati alcuni fattori: l'accelerazione della spesa pubblica, che comporta un retrocesso rispetto all'equilibrio fiscale globale raggiunto dalla regione nel 2006; la minore dinamicità delle esportazioni di beni, il cui volume, per la prima volta in molti anni, è aumentato a un tasso inferiore a quello del PIL; l'aumento dell'inflazione, che ha interrotto la tendenza alla diminuzione degli ultimi quattro anni; l'aumento

del "rischio paese" degli stati dell'area, in un contesto di forti turbolenze finanziarie internazionali.

Nell'ambito di questa diagnosi, l'opzione verso una politica fiscale più austera è ritenuta la migliore strategia, dal momento che diminuisce le pressioni inflazionistiche, attenua la pressione sul mercato del credito e rende possibile una riduzione dei tassi di interesse. Non si tratta solo della solita raccomandazione ad adottare una politica fiscale anticiclica per mitigare la volatilità delle economie della regione, ma di una strategia politica, pensata per le peculiarità di questa particolare congiuntura, minacciata da una possibile accelerazione dell'inflazione e dall'acuirsi della diminuzione del tipo di cambio reale.

Visto in una prospettiva di più lungo periodo, il quadro offre motivi per dubitare che la regione stia sfruttando adeguatamente l'attuale congiuntura favorevole esterna e che stia destinando parte delle risorse straordinarie, di cui dispongono i paesi, ad attività che contribuiscano ad una crescita sostenuta. Il processo di industrializzazione in atto nei paesi di minor sviluppo relativo dell'Asia, in particolare la Cina e l'India, ha provocato una trasformazione strutturale della domanda mondiale, che favorisce i prodotti primari e altri prodotti di base provenienti dall'America Latina e dai Caraibi. Pertanto, è molto probabile che, per vari anni, questi cambiamenti strutturali dell'offerta e della domanda mondiale di beni continuino a favorire la regione.

Lo sfruttamento di queste opportunità ha bisogno di una spinta strategica alle attività di produzione di beni primari per meglio mettere a frutto gli attivi realizzati in precedenza. Tuttavia, vi sono due motivi per cui è necessario stimolare lo sviluppo di altre attività, molto spesso legate a quei prodotti. In primo luogo, i paesi dovrebbero prepararsi ad affrontare il periodo in cui, prima o poi, si vedrà ridotto il valore relativo dei prodotti primari. In secondo luogo, uno sviluppo, basato esclusivamente su risorse naturali senza valore aggiunto e soprattutto senza un maggiore know-how incorporato, non potrà contribuire a una migliore distribuzione dei redditi e non sarà sufficiente per produrre le esternalità e sfruttare le economie di scala, che potenziano il processo di sviluppo.

Questi temi saranno affrontati nelle pagine successive.

III. LO SVILUPPO PRODUTTIVO NELLE ECONOMIE APERTE

1. L'inserimento esterno della regione

Si può affermare che esiste unanimità circa l'importanza strategica dell'accesso ai mercati esterni da parte dei Paesi dell'America Latina e dei Caraibi. La presente sezione analizza questo aspetto ponendo particolare enfasi sulle lezioni apprese dalle esperienze degli anni '90. Nella prima parte ci soffermeremo sull'esperienza di alcuni paesi della regione che dimostra come sia possibile esportare volumi significativi di prodotti assemblati ad alta tecnologia senza disporre, a livello locale, della capacità effettiva di svilupparli. Successivamente, passeremo a delineare i tratti di una politica volta a migliorare l'inserimento esterno della regione per concludere con l'esame delle sfide lanciate dalla crescita della Cina alla competitività esterna del Messico e di alcuni Paesi dell'America Centrale e dei Caraibi.

Tre diversi modelli di esportazione

Nel corso degli ultimi cinquanta anni, la storia economica della regione ha evidenziato un incremento significativo del tasso di crescita dell'export a prezzi costanti. Nel primo scorcio del XXI secolo, il tasso decennale medio dell'export registra una crescita del 9%, a fronte del 7,5% negli anni '80 e '90 e del 5% degli anni '70. In particolare, tra il 1990 e il 2000, il volume fisico dell'export della regione ha superato la media mondiale raggiungendo un tasso annuo del 9,5%. Le difficoltà che hanno colpito l'economia internazionale nel 2001-2002 hanno interrotto questo processo. La ripresa iniziata nel 2003 ha favorito l'export latinoamericano la cui crescita si attesta sul 10% annuo tra il 2004 e il 2005.

Ci troviamo di fronte ad un'accelerazione di questa tendenza in termini di volume e di valore. L'incremento delle esportazioni ha avuto come principali artefici il Messico ed alcuni Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, che evidenziano una continua progressione delle esportazioni di prodotti della "*maquila*" verso il mercato statunitense. In effetti, nel 2003 l'export del Messico e dei paesi del bacino dei Caraibi rappresentava il 53% delle esportazioni regionali e circa il 3% di quelle mondiali, a fronte rispettivamente del 38% e dell'1,9%, alla fine degli anni 80. L'incremento registrato dal Messico e dai paesi del bacino dei Caraibi è il diretto risultato dell'aumento delle esportazioni manifatturiere, mentre i paesi dell'America del Sud si rivelano particolarmente dinamici sul mercato dei beni primari e dei manufatti ad essi legati.

Durante gli anni '90, la dinamica dell'export, i settori e le tecnologie che hanno attratto il grosso degli investimenti esteri diretti e le determinanti macroeconomiche di varia natura hanno concorso a delineare tre profili di export della regione con caratteristiche ben precise.

Il primo profilo, relativo al Messico ed alcuni paesi dell'America Centrale e dei Caraibi, consiste nell'inserimento, in reti verticali di scambio di beni secondari, che rientrano in sistemi internazionali di produzione integrata aventi come destinazione privilegiata il mercato USA. Tale concentrazione geografica è in contrasto con la diversificazione dei beni che compongono il paniere dell'export.

Nel secondo filone si inseriscono alcuni paesi latinoamericani che basano le loro esportazioni su beni omogenei ottenuti dalla lavorazione di risorse naturali; i paesi appartenenti a questo gruppo evidenziano un maggior peso nel commercio interregionale ed una minore concentrazione sui mercati di destinazione. A tale riguardo, va fatta una distinzione tra paesi

Andini e paesi del Mercosur, in quanto i primi hanno un paniere dell'export molto più concentrato, sia in termini di prodotti che di sbocchi.

Il terzo modello, predominante a Panama e in alcuni paesi dei Caraibi, si basa sull'esportazione di servizi, prevalentemente turistici, oltre che finanziari e di trasporto. I servizi legati al turismo costituiscono il grosso delle esportazioni di servizi verso Cuba, la Repubblica Dominicana e i piccoli stati insulari. Per quanto riguarda il Panama, i servizi di trasporto legati al Canale rappresentano oltre la metà di questa tipologia di esportazioni alle quali si aggiungono gli scambi nella Zona Franca di Colón, che rappresentavano l'86% dell'export nel 2001. Per quanto riguarda l'esportazione di beni, i paesi dell'area caraibica evidenziano indici di concentrazione per prodotto relativamente elevati.

Volume di scambi, esportazioni e crescita

La crisi generale in cui è sfociato il periodo delle riforme degli anni '90, ha contribuito a mettere in discussione le proposte che avevano raccolto un certo consenso da parte di economisti e politici. Tra queste proposte, va ricordata quella relativa alla relazione causale positiva tra il grado di apertura economica e il tasso di crescita delle attività. Attualmente, la letteratura specializzata tende ad avere più dubbi che certezze sulla natura del rapporto tra queste due variabili. La mancanza di un chiaro collegamento non dovrebbe meravigliare, dato che l'impatto della liberalizzazione commerciale sulla crescita dipende sostanzialmente dal contesto e dal modo in cui vengono implementati i processi di apertura. Fattori come la velocità dell'apertura; le fasi di realizzazione di questa apertura tanto commerciale quanto finanziaria; la situazione macroeconomica; le politiche pubbliche e la gestione della politica dei cambi sono determinanti per valutare l'impatto dell'apertura economica sul processo di crescita.²⁵

Al tempo stesso, l'analisi dell'export dell'America Latina dagli anni '90 ai giorni nostri mette in luce una correlazione positiva, difficile da refutare, tra l'aumento delle esportazioni e la crescita economica. Possiamo enumerare una serie di ragioni per cui l'aumento delle esportazioni dovrebbe esercitare un effetto benefico sulla crescita:

- Il superamento dei limiti esterni, grazie alla creazione di valuta, volta all'acquisto delle importazioni necessarie all'espansione economica.
- La riallocazione delle risorse verso settori ed imprese a maggiore produttività, con il conseguente incremento della produttività media dell'economia.
- L'esistenza di un contatto più intenso e frequente tra i segmenti produttivi e l'economia internazionale: questa interazione aumenta la competitività delle imprese esportatrici ed è fonte di esternalità positive per le altre imprese.
- Lo sfruttamento delle economie di scala e di specializzazione che discendono dall'allargamento dei mercati per effetto delle vendite esterne.

I primi due fattori sono presenti in qualsiasi tipo di esportazione, indipendentemente dal settore di provenienza del prodotto, mentre il terzo non sembra avere un peso rilevante nel settore agricolo tradizionale e in quello minerario, che presentano un basso contenuto

²⁵ José Luis Machinea e Cecilia Vera, "Comercio, inversión directa y políticas productivas", *serie Informes y estudios especiales*, N° 16 (LC/L.2469), Santiago del Cile, CEPAL, 2006.

tecnologico ed un margine limitato di diversificazione produttiva. Ciononostante, l'esperienza storica di molti paesi esportatori di materie prime, che hanno imboccato la strada dello sviluppo economico, dimostra che è possibile creare collegamenti verticali ed orizzontali che includano l'innovazione tecnologica e l'incorporazione di know-how. L'agricoltura non tradizionale e l'acquacoltura presentano un maggiore margine di differenziazione produttiva e dei processi, sebbene in misura minore rispetto ad alcune attività industriali. Il fattore legato allo sfruttamento delle economie di scala e di specializzazione sembra avere una valenza maggiore rispetto alle attività secondarie e si rivela di particolare importanza nella creazione di economie di scala statiche e dinamiche associate agli agglomerati territoriali.

In sintesi, malgrado l'esistenza di una relazione causale positiva tra l'aumento delle esportazioni e la crescita, emerge che, nonostante la tendenza ad un'accelerazione delle vendite esterne, la crescita della regione continua a essere bassa, soprattutto se confrontata con altre esperienze di sviluppo orientate "verso l'esterno".

Esportazione di manufatti o esportazione di prodotti primari: un falso dilemma

Nelle pagine precedenti sono state addotte argomentazioni a favore della tesi secondo cui l'esportazione di prodotti primari abbia un impatto minore sul tasso di crescita rispetto all'esportazione di beni aventi un maggiore grado di trasformazione. A livello macroeconomico e settoriale, si sostiene plausibilmente che queste attività generano minori effetti dinamici, minor numero di collegamenti e scarse esternalità positive, mentre manifestano un minore sfruttamento delle economie di scala.²⁶ A più alti livelli di aggregazione, diversi fattori possono far sì che le vendite esterne di materie prime e di prodotti derivati dalla trasformazione delle risorse naturali abbiano un impatto limitato sulla crescita dei prodotti.²⁷ Tra questi fattori dobbiamo citare i seguenti:

- Quando esiste una marcata differenza di produttività tra il settore di estrazione e di trasformazione delle risorse naturali e il resto dell'economia, il tasso di cambio reale che permette il pareggio dei conti esteri può escludere dalla competizione altri settori. Se il settore manifatturiero – pur presentando le caratteristiche che lo rendono fondamentale per una crescita sostenibile dell'economia – è tra quelli in difficoltà, l'esportazione di materie prime potrebbe avere sulla crescita gli effetti dannosi segnalati.
- L'ipotesi di Prebisch sul deterioramento nel lungo periodo dei termini di scambio a favore dei prodotti dell'industria e a svantaggio dei beni primari – ipotesi che ha trovato conferma durante buona parte del XX secolo – sembra ora essere messa in discussione dall'accelerazione della crescita di paesi come l'India e la Cina e dal conseguente impatto sui prezzi relativi dei prodotti di base.

²⁶ Di fatto, diversi studi empirici sostengono che i paesi ricchi di risorse naturali tendono a crescere più lentamente, ad esempio, Sachs y Warner (1995) sostengono l'esistenza di un rapporto negativo tra crescita e incidenza delle esportazioni basate su risorse naturali nel PIL. Dopo la verifica dei risultati di questa ricerca attraverso il grado di concentrazione delle esportazioni, uno studio della Banca Mondiale evidenzia la scomparsa dell'importanza della variabile esportazione delle risorse naturali.

²⁷ José Luis Machinea e Cecilia Vera, op.cit.

- La maggiore volatilità dei prezzi dei prodotti di base rispetto a quelli dei manufatti accresce la volatilità del tasso di crescita dei paesi specializzati nelle esportazioni di questa tipologia di prodotti.
- Negli ultimi 25 anni, i prodotti manifatturieri ad alto contenuto tecnologico hanno registrato un maggiore aumento a livello di commercio internazionale, per cui è difficile immaginare una strategia di sviluppo, generalizzata a tutti i paesi, che sia basata sulla specializzazione.

In merito a quest'ultimo aspetto, esistono due fattori che relativizzano il dato empirico. In primo luogo, l'importanza crescente dei sistemi integrati di produzione su scala mondiale che, per raggiungere un determinato livello produttivo, incrementano il flusso degli scambi senza aggiungere valore e accrescono il dinamismo dei beni prodotti con un uso più intensivo della tecnologia. Inoltre, il difficile accesso ai mercati dei paesi più sviluppati da parte dei produttori di beni primari (soprattutto agricoli) condiziona i risultati nel senso soprammenzionato.

In via generale, possiamo rilevare l'esistenza di paesi ricchi di risorse naturali che sono riusciti a portare avanti un processo di sviluppo caratterizzato da una marcata presenza di tali risorse nelle esportazioni (quanto meno in alcune fasi della loro crescita). L'Australia, la Nuova Zelanda, la Malesia e il Canada rappresentano alcuni esempi. Questi paesi smentiscono l'affermazione, in base alla quale un profilo di export orientato sui prodotti di base e sui prodotti primari ostacolerebbe necessariamente il processo di sviluppo. In ogni caso, il nocciolo della questione sembra essere il necessario sviluppo di sinergie e di complementarietà nonché l'apporto di conoscenze nelle catene di valore, generate a partire dalle risorse naturali.

Valore esportato ed esportazione di valore aggiunto

Come l'esistenza di un modello di esportazione orientato verso prodotti di base e beni lavorati a partire da essi non è sinonimo di ritardo tecnologico o di crescita lenta (Australia, Nuova Zelanda), la presenza nelle esportazioni di beni ad alto e medio contenuto tecnologico non sempre conduce ad una maggiore crescita, dato che questa non costituisce necessariamente una manifestazione della capacità tecnologica del paese interessato. In un mondo globalizzato, in cui i processi produttivi sono sempre più frammentati e l'origine dei beni e le fasi del processo produttivo sono ripartiti fra diversi paesi, il fatto di esportare un prodotto ad alto contenuto tecnologico può significare semplicemente che il paese esportatore è l'ultimo anello della catena produttiva. Il know-how necessario all'elaborazione di un determinato prodotto è in realtà disperso tra i paesi che partecipano a questo processo e non sempre appartiene necessariamente al paese che esporta il prodotto finito. In realtà, buona parte della tecnologia di questi manufatti è inserita nei componenti prodotti in paesi tecnologicamente avanzati, mentre le attività di assemblaggio affidate ai paesi in via di sviluppo, richiedono una limitata complessità tecnologica, uso di manodopera qualificata e basso valore aggiunto.

Il caso messicano è un chiaro esempio di quanto asserito nel paragrafo precedente. Tra il 1990 e il 2003, il Messico ha registrato il maggiore tasso di crescita dell'export ed ha quintuplicato il coefficiente di apertura commerciale, senza però distinguersi dagli altri paesi della regione in quanto a crescita della produzione. Se vogliamo classificare le esportazioni per intensità tecnologica, emergono due fatti che potrebbero indurre a conclusioni errate. In primo luogo, il Messico (insieme ad altri paesi dell'America Centrale) registra nel totale dell'export un fortissimo calo della quota di prodotti primari e di manufatti basati su risorse naturali; questo mutamento è controbilanciato dall'incremento di altri prodotti, prevalentemente ad alto e medio

contenuto tecnologico. Inoltre, se analizziamo le esportazioni per tipologia di bene, il peso dei prodotti ad alto contenuto tecnologico nelle vendite estere del Messico supera quello di paesi come l'Australia, il Canada e la Svezia. Ciononostante, il processo produttivo per ottenere questi beni è quasi interamente basato sulla *maquila* (che, nel 2004, rappresentavano il 24% dell'export) e sulle attività di assemblaggio con un uso intensivo di manodopera e macchinari importati, scarsa creazione di valore aggiunto e un basso livello di innovazione.

La tesi secondo cui a) l'esportazione di prodotti basati su risorse naturali non va necessariamente a scapito dello sviluppo economico e b) la presenza crescente nel modello di export di beni ad alto e medio contenuto tecnologico non assicura la crescita, sembra indicare che l'analisi del potenziale di crescita di una determinata strategia o modello di export deve andare oltre l'esame della composizione delle vendite estere per tipologia di bene e prendere in considerazione le trasformazioni strutturali in corso e la natura dei processi produttivi.

L'esperienza dei Paesi nordici, del Canada e dell'Australia insegna che i settori basati su risorse naturali possono raggiungere elevati tassi di crescita della produttività ed incorporare know-how, trasferimenti tecnologici e sinergie con altri settori produttivi, alla stregua di quanto accade nel settore manifatturiero ad alto contenuto tecnologico. Al tempo stesso, va osservato che lo sviluppo di sinergie e l'incorporazione di know-how possono creare settori con un maggior contenuto tecnologico che successivamente saranno in grado di aumentare il loro peso nel commercio mondiale (Paesi nordici e forse Malesia) o che, seppur rilevanti per aumentare la produttività dei prodotti di base, non porteranno ad una modifica della "base esportatrice" (Australia e Nuova Zelanda).

Malgrado l'aumento e la diversificazione dell'export registrati negli ultimi anni in America Latina e nei Caraibi, i risultati in termini di crescita non sono stati soddisfacenti. Sebbene il tasso di crescita dipenda da una serie di variabili, non sempre facili da individuare, ci sono elementi che possono dimostrare che per i paesi della regione le esportazioni hanno avuto lo stesso effetto trainante osservato in altre economie, come quelle del Sud Est Asiatico e della Cina. A questo proposito, al di là della ricchezza e della dinamica delle sinergie produttive, una differenza importante riguarda il maggiore valore aggiunto dei prodotti esportati dai paesi che hanno avuto successo rispetto ai prodotti esportati dalla nostra regione, come dimostra il maggior valore unitario di quei prodotti.

Il maggior valore aggiunto dipende non solo dal grado di elaborazione e lavorazione delle materie prime, ma anche dalle attività di design, dal posizionamento del brand e dall'imballaggio, fattori questi che contribuiscono a differenziare il prodotto. Per questo motivo, il maggior valore unitario si rileva persino nelle categorie di manufatti a basso contenuto tecnologico o basati su risorse naturali.

Il maggior valore unitario dei prodotti esportati dai paesi che hanno concluso o stanno implementando un favorevole processo di sviluppo economico, dipende anche dagli investimenti nelle attività di innovazione. Nel caso dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi, i fondi destinati alla ricerca ed allo sviluppo sono, in termini relativi, notoriamente inferiori a quelli stanziati per le stesse attività da paesi come l'Australia, il Canada, la Cina e la Svezia. Parimenti, anche l'efficienza della spesa in ricerca e sviluppo, misurata come spesa per ogni brevetto registrato, risulta inferiore nei paesi della regione.

In tal modo, la scarsa capacità dimostrata dai paesi dell'area di immettere nelle esportazioni valore aggiunto e soprattutto know-how, dovrebbe essere considerata il fattore che

ha frenato l'impulso in termini di crescita. A fronte dell'insuccesso dei meccanismi di mercato per giungere a questo risultato, l'aggiunta di valore alle risorse naturali richiederebbe un'azione concertata tra settore pubblico e settore privato. In questo senso, la base esportatrice, che si è consolidata nella regione e che ha evidenziato negli ultimi anni una forte dinamica, può costituire un importante punto di partenza per incoraggiare strategie tese ad accrescere il valore aggiunto nazionale, nonché ad approfondire e diffondere i processi di apprendimento, di progresso tecnologico e di innovazione ed, in termini generali, di sviluppo della competitività del sistema.

Alla ricerca di un migliore accesso ai mercati

L'orientamento dei paesi della regione verso le esportazioni e le pratiche protezionistiche attuate dai paesi sviluppati hanno riportato in primo piano il tema dell'accesso ai mercati. Questo spiega perché i governi dell'America Latina e dei Caraibi si sono dimostrati particolarmente attivi nel sottoscrivere accordi preferenziali, di carattere bilaterale e multilaterale di portata tanto interregionale quanto extraregionale. La giustificazione principale di questa strategia è che la liberalizzazione unilaterale non garantisce l'apertura dei mercati di sbocco. In un'economia che allo stesso tempo diventa globale e regionale, i paesi ricercano strategie di inserimento, che portino ad accrescere e garantire l'accesso dei prodotti ai mercati di importazione.

Nel 1991, la quasi totalità degli accordi preferenziali multilaterali sottoscritti dai paesi della regione erano legati alle quattro unioni doganali allora esistenti e tuttora imperfette, che rappresentavano circa il 6% del totale dell'export. Le esportazioni restanti dei paesi della regione avvenivano al di fuori di accordi preferenziali. Questa situazione è cambiata durante gli anni '90. Se consideriamo i mercati di sbocco dell'export nel 2003 e gli accordi preferenziali in vigore, possiamo dire che nel 2004 il 61% delle esportazioni regionali rientrava nell'ambito di accordi preferenziali di vario tipo: bilaterali interregionali (1,2%) ed extraregionali (3,1%); multilaterali interregionali (10,2%) ed extraregionali (46,7%). I casi più cospicui sono: a) il Messico, di cui il 95% delle esportazioni è riconducibile ad accordi multilaterali extraregionali; b) i paesi dell'America Centrale, le cui esportazioni rientrano per 3/4 nell'ambito di accordi multilaterali inter ed extraregionali; c) il Cile, con oltre il 70% delle esportazioni legate a diversi schemi preferenziali.

Una delle conseguenze della crescente proliferazione di accordi è che i paesi dell'America Latina e dei Caraibi affrontano una crescente segmentazione dei mercati regionali, che, unita alla griglia di accordi multilaterali, subregionali e bilaterali, aumenta i costi amministrativi e di coordinamento delle politiche regionali. Inoltre, questo tipo di accordi e soprattutto quelli che agevolano l'accesso dei paesi in via di sviluppo ai mercati dei paesi più ricchi, consentono un aumento della competitività di coloro che si muovono per primi.

Tuttavia, la stipula di nuovi accordi, sottoscritti dai paesi più sviluppati, permettendo l'ingresso di nuovi attori nel mercato, provoca un'erosione delle preferenze concesse dagli accordi precedenti.

Elementi fondamentali per una strategia dell'export

Sebbene non esista un modello universale per essere più competitivi a livello internazionale ed aumentare la presenza sui mercati esteri, è possibile delineare gli orientamenti generali che possono contribuire alla definizione di una strategia efficace di integrazione nell'economia internazionale.

In primo luogo, è importante dare chiari segnali sulla convenienza di investire ed innovare per espandere e migliorare la capacità di esportare, nonché di ristrutturare e razionalizzare i settori produttivi che competono con le importazioni. A tal fine, è fondamentale mantenere un tasso di cambio competitivo e stabile nel tempo, ossia, un tasso di cambio che rispecchi il paniere di monete del commercio estero del paese e che si muova attorno alle sue determinanti a lungo termine con una relativa indipendenza rispetto alle condizioni economiche congiunturali e nella maniera il più possibile indipendente dai movimenti di capitali a breve termine. L'instabilità dei cambi tende a danneggiare gli investimenti, soprattutto in nuove esportazioni, poiché il processo di introduzione di prodotti sui mercati internazionali è costoso e non può avvenire senza la certezza di un margine di redditività.

In secondo luogo, è importante approntare piani per promuovere l'esplorazione delle opportunità di accesso a nuovi mercati. Gli operatori dell'export che hanno avuto un ruolo di pionieri svolgono la funzione di apripista e sono una fonte di esternalità positive sia per la diffusione di informazioni sia per il buon nome di altri agenti economici nazionali. Essi fanno fronte ai costi ed ai rischi legati alla conquista di nuovi mercati e quando hanno successo permettono ad altre aziende di beneficiare dei loro sforzi.²⁸

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dall'accesso al finanziamento e dall'assicurazione dei crediti all'export, soprattutto per le piccole e medie imprese che hanno difficoltà ad entrare nei mercati dei capitali internazionali. Su questa falsariga e considerando le debolezze tipiche dei sistemi finanziari della regione, potrebbe essere utile creare una banca di investimenti od altri istituti privati specializzati nella canalizzazione di capitali di rischio verso imprese o nuove attività volte a diversificare le attività di export.

Affinché la politica dell'export risulti fattibile, è importante accompagnare queste misure con una strategia di investimenti per la formazione tecnologica, le risorse umane e le infrastrutture, in quanto le imprese devono essere compensate per gli elevati costi di produzione per unità di prodotto o di servizi da esportare. Tuttavia, a lungo andare si corre il rischio che, una volta diminuiti o eliminati gli aiuti alle imprese, queste esportazioni non siano sostenibili.

Il settore pubblico deve svolgere un ruolo incisivo nel fornire appoggio istituzionale alle attività di export, non soltanto in settori come l'informazione, il finanziamento e l'assicurazione dei crediti all'export, la formazione del management e la promozione dell'offerta da esportare all'estero, ma anche mediante investimenti all'estero a sostegno degli sforzi di esportazione, agevolando la partecipazione a catene di vendita o mediante operazioni comuni con imprese presenti sui mercati di destinazione. Per far fronte a questa esigenza si potrebbe riunire in un unico ente, dotato di stabili finanziamenti e di personale qualificato, la politica di sostegno alle esportazioni o il coordinamento di iniziative nelle diverse aree di intervento. Qualora tale ipotesi non risultasse percorribile, l'ente dovrà contribuire in modo decisivo a rendere efficace la strategia da implementare. Lo stesso va osservato per la cooperazione, stretta e sistematica, tra il settore pubblico e quello privato.

²⁸ Il reintegro semplificato applicato in Cile potrebbe essere uno strumento idoneo, sebbene la sua implementazione sia sottoposta alle restrizioni stabilite dal WTO dopo l'Uruguay Round. Un ulteriore strumento di sostegno potrebbe essere quello di agevolare l'accesso al credito con tassi internazionali; tale iniziativa non rappresenterebbe un sussidio ai sensi delle norme internazionali e sarebbe un incentivo per le imprese della regione penalizzate dalle lacune che caratterizzano il mercato di capitali della regione.

In linea generale, è auspicabile concepire i meccanismi di incentivazione in modo tale che essi abbiano come fine ultimo incoraggiare l'esportazione di nuovi prodotti o l'acquisizione di nuovi mercati; gli incentivi devono essere di moderata entità, affinché vengano attratte le imprese realmente disposte a condividere il costo del programma; l'assistenza deve essere temporanea per evitare aiuti permanenti; i risultati del programma devono essere sottoposti periodicamente ad una valutazione esterna, affinché possano essere modificati o sospesi se non contribuiscono ad aumentare o a diversificare le esportazioni; il programma deve essere concepito e gestito da enti del settore pubblico e privato. Infine, le politiche di sostegno all'esportazione devono essere affrontate come strategie a medio e lungo termine in modo da garantire la continuità delle politiche indipendentemente dai governi che le promuovono.

La Cina come sfida ed opportunità

L'emergere della Cina come nuova potenza di livello intermedio merita alcune considerazioni, soprattutto per il suo impatto sull'inserimento esterno della regione. Dopo aver avviato l'attuale processo di crescita economica sulla base delle attività di assemblaggio, la Cina ha puntato sui beni di maggiore contenuto di ingegneria e di valore aggiunto, essenzialmente tenendo presente tre fattori: 1) l'enorme dimensione del mercato interno: con una popolazione di circa 1 miliardo 300 milioni di persone è impossibile che le aziende che operano in questo paese ignorino la domanda locale di beni diversi da quelli che vengono assemblati per essere esportati nei mercati esteri; 2) la spesa totale in ricerca e sviluppo dell'economia cinese (nel periodo 1998-2001 la Cina ha investito in questa voce, in dollari e a parità di potere di acquisto, più di tutta l'America Latina); 3) l'esistenza di una politica del governo cinese tesa a stimolare la creazione di sinergie e diminuire l'eterogeneità strutturale dell'economia.

La presenza della Cina sui mercati mondiali costituisce una minaccia concreta per i paesi dell'America Centrale e dei Caraibi, ma nel contempo crea nuove opportunità per alcuni paesi dell'America del Sud. Se analizziamo ciò che è accaduto nella seconda metà degli anni '90 per le importazioni dei prodotti tessili e dell'abbigliamento da parte degli Stati Uniti, possiamo vedere che la quota dei prodotti dell'America Centrale e dei Caraibi ha iniziato a diminuire dopo una prima battuta d'arresto, mentre i beni "Made in China" hanno imboccato un trend di crescita che non ha ancora toccato le punte massime. La scadenza degli accordi sul tessile e sull'abbigliamento potrebbe accentuare questa situazione. Inoltre, se confrontiamo la quota totale delle importazioni statunitensi di origine messicana con quelle di provenienza cinese nello stesso periodo, si evidenzia la battuta d'arresto delle vendite messicane dopo l'inizio del nuovo millennio, mentre il valore delle esportazioni cinesi verso il Messico ha continuato a crescere fino a superare le vendite messicane nel 2002.

Fino all'irruzione della Cina, l'America Centrale possedeva una serie di vantaggi competitivi che le consentivano un accesso privilegiato al mercato statunitense. Tra questi segnaliamo la manodopera a basso costo e la vicinanza geografica; tuttavia, se confrontiamo i salari medi della Cina con quelli del Nicaragua – il paese con i livelli retributivi più bassi dell'America Centrale – emerge che la busta paga dell'operaio del Nicaragua supera del 40% - 50% quella del suo omologo cinese. In altre parole, la Cina è diventata un competitor molto aggressivo per alcuni paesi della regione e la pressione competitiva dei prodotti asiatici sta provocando un peggioramento dei termini di interscambio. Di conseguenza, se i paesi interessati non riescono ad acquisire nicchie di mercato e sbocchi commerciali che consentano loro di compensare le perdite sul mercato USA, i salari dei lavoratori non qualificati non aumenteranno, con un impatto negativo sulla povertà ed un aumento della precarietà.

Tuttavia, non dobbiamo dimenticare che il mercato cinese offre anche interessanti opportunità ai paesi della regione. Per quanto riguarda l'esportazione di beni primari e di energia, nonché per alcuni prodotti con un maggiore contenuto tecnologico – vedi il caso del Costa Rica – paesi come Argentina, Brasile e Cile hanno beneficiato del processo di sviluppo e dell'alto tasso di crescita dell'economia cinese. Il considerevole aumento delle importazioni cinesi ha stimolato un processo di investimenti in settori specifici di questi paesi, che registrano un'espansione del loro volume d'affari sull'enorme mercato cinese.

Infine, l'esigenza di far fronte alle difficoltà menzionate nei paragrafi precedenti ha portato allo sviluppo di prodotti manifatturieri più sofisticati rivolti a nicchie del mercato USA. Tale tendenza interessa soprattutto le aziende messicane e dell'America Centrale.

2. Elementi per un programma di sviluppo nelle economie aperte

Lezioni di politica: le complessità del processo di sviluppo

Questa sezione intende dimostrare che i risultati deludenti delle riforme degli anni '90 hanno insegnato che l'implicita linearità degli orientamenti politici del Consenso di Washington – che sosteneva un rapporto diretto di causa-effetto tra le riforme proposte e la crescita economica – poggiavano su un approccio che semplificava eccessivamente il processo di crescita. Di qui, l'esigenza di apportarvi alcune correzioni.

In alternativa, si propone di caratterizzare lo sviluppo economico come il risultato del cambiamento strutturale, accompagnato dalla diffusione delle innovazioni e dalla creazione di sinergie tra settori diversi. Nel contempo, si respingono le tesi che difendono schemi di politica economica incentrati sulla chiusura delle economie ai flussi internazionali di beni e di capitali ed il ritorno allo Stato produttore per ovviare alle lacune del mercato. Si propone, altresì, la definizione di una piattaforma basata sull'approccio realistico di accettazione del processo di globalizzazione e di un'agenda pubblica incentrata sullo sviluppo di politiche produttive.

Promesse e realtà

L'abbattimento del tasso di inflazione, la riduzione del deficit fiscale e la “deregulation” dei mercati nazionali, la concentrazione delle principali decisioni nelle mani del settore privato attraverso la privatizzazione di imprese pubbliche, l'integrazione nell'economia internazionale attraverso l'apertura di conti correnti e di capitale, costituivano – nell'approccio teorico sul quale si basavano le riforme degli anni '90 – un pacchetto di politiche, che avrebbero dovuto garantire la crescita stabile delle economie e lo sviluppo di tutta la regione. La principale lezione politica del decennio passato ci insegna che questo approccio si è rivelato falso.

Non si sono avverate le previsioni secondo cui si sarebbe avuta una convergenza tra la produttività lavorativa dei paesi industrializzati e quella dei paesi meno sviluppati mediante l'esportazione di capitali ed il trasferimento di tecnologie dai primi ai secondi, ciò che avrebbe contribuito a rendere omogenee le funzioni della produzione. Ciò che sembrava essere un nuovo trend, si è rivelato in ultima istanza, il segmento di un nuovo movimento ciclico.²⁹ Non si è verificata la convergenza di prodotti pro capite, mentre le conseguenze macroeconomiche delle

²⁹ Edmar Bacha, “Do Consenso de Washington ao Disenso de Cambridge”, Instituto de Estudos de Política Económica, 2002.

riforme hanno inciso sugli eventi illustrati nella prima parte del presente documento: crescita scarsa e volatile, aumento della vulnerabilità esterna ed incremento dell'eterogeneità strutturale.

Opzioni politiche per contrastare il disincanto

Di fronte alla frustrazione delle aspettative provocata dal corso degli eventi, si aprono tre grandi opzioni politiche: a) continuare la rotta seguita negli anni '90 (fra l'altro, mediante interventi analoghi alle "riforme di seconda generazione" e di "terza generazione"); b) cercare di tornare indietro, adottando un modello di sviluppo semichiuso, che somigli alla strategia di sostituzione delle importazioni degli anni '50 e '60; c) accettare la sfida di delineare un pacchetto di politiche e di istituzioni che consentano ai paesi dell'America Latina e dei Caraibi di raggiungere lo sviluppo produttivo nell'ambito di economie aperte.

Circa la prima alternativa va segnalato che l'idea di una sequenza di riforme implica un modo di concepire lo sviluppo economico come un processo lineare ed unico, che abbraccia un susseguirsi di cambiamenti, sulla falsariga di quanto stabilito dal Consenso di Washington e dalle sue successive varianti, a cui dovrebbero attenersi tutte le economie meno avanzate. In realtà, non esiste un modello unico di gestione macroeconomica e neppure un solo modo di inserirsi nell'economia internazionale o di combinare gli sforzi del settore pubblico e del settore privato. Inoltre, le riforme di prima e seconda generazione sono state la causa di molti problemi attuali, che hanno spinto la CEPAL a chiedere di "riformare le riforme".

Come hanno sostenuto diversi autori che hanno esaminato in modo critico gli eventi del decennio e gli approcci teorici in gioco, anche se si raggiunge un accordo in merito alle best practices di politica macroeconomica, non esiste un'unica soluzione istituzionale per implementarle.³⁰

Al tempo stesso, i recenti esempi di sviluppo economico positivo non riguardano paesi che hanno intrapreso una massiccia implementazione delle riforme sullo stile di quelle degli anni '90, quanto piuttosto i paesi che hanno applicato esperienze di politiche eterodosse (Cina, India).³¹ D'altra parte da una semplice osservazione si desume l'insuccesso dei programmi di aggiustamento strutturale e delle terapie d'urto mentre i rari casi di successo evidenziano una natura "idiosincrasica" lontana dai modelli universali.³² Infine, gli organismi internazionali di credito hanno attuato interventi troppo vincolati ad impostazioni politiche, contribuendo ad esacerbare le deficienze del mercato invece di correggerle o compensarle.³³

Quanto alla seconda alternativa, la storia insegna che la pura e semplice resistenza a fenomeni che hanno la portata e le dinamiche della globalizzazione è destinata a lungo termine a fallire. Oggi appare impossibile tornare indietro nell'apertura di conto corrente, mentre l'idea di un stato, orientato soprattutto alla realizzazione diretta delle attività produttive, viene messa in discussione proprio dai risultati della dinamica della fase finale della strategia di industrializzazione mediante la sostituzione delle importazioni.

³⁰ Vedi ad esempio, Dani Rodrik, "After Neoliberalism, What?", Universidad de Harvard, giugno 2002.

³¹ Dani Rodrik, "What produces economic success?", lavoro presentato durante il seminario "Crecimiento económico con equidad", CEPAL, Santiago del Cile, 1 - 2 settembre 2005.

³² William Easterly, "Development success: may history breed humility", lavoro presentato durante il seminario "Crecimiento económico con equidad", CEPAL, Santiago del Cile, 1 e 2 settembre 2005.

³³ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, 2002.

Nel corso della sua esistenza, la CEPAL ha sempre cercato di condurre un'analisi critica dell'evoluzione socio-economica della regione e di proporre orientamenti di politica per lo sviluppo funzionali agli interessi dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi, ma anche coerenti con le tendenze in atto nell'economia mondiale. In questo senso, la CEPAL ha analizzato e promosso la strategia di industrializzazione, basata sulla sostituzione di importazioni negli anni '50; ha contribuito ad affermare l'importanza della promozione delle esportazioni negli anni '60; ha dato impulso al concetto di regionalismo aperto negli anni '90. In linea con questa tradizione, si può dire che la strada maestra non consiste nel cercare di implementare strategie che vadano in direzione opposta alle tendenze storiche, quanto piuttosto nel promuovere lo sviluppo di una globalizzazione più solida ed equa, nonché una migliore partecipazione della regione a questo processo.

Crescita economica e cambiamento strutturale

La crescita economica va di pari passo con l'accumulo di risorse (forza lavoro, capitale materiale, capitale umano, risorse naturali), che devono essere sfruttate nel modo più efficiente possibile. In base ad un vecchio schema, lo sviluppo economico è qualcosa di diverso dal semplice cambiamento di scala dell'attività produttiva. Suo elemento costitutivo fondamentale è il cambiamento strutturale che modifica la composizione settoriale dell'economia mediante un processo caratterizzato dalla diversificazione delle attività, dall'aumento della divisione del lavoro, dall'incremento della complessità dei beni strumentali utilizzati, dal miglioramento della qualificazione e delle competenze professionali della forza lavoro.³⁴

Per capire meglio lo sviluppo economico, possiamo dire che si tratta di un processo di innovazione, che sfrutta l'offerta di fattori elastici (capace di reagire agli incentivi) e provoca cambiamenti nella struttura economica stimolando, nel contempo, la creazione di una serie di complementarità dell'offerta e della domanda (sinergie), che si diffondono in tutto il sistema economico e servono da meccanismo di feedback.³⁵

In base alla visione schumpeteriana, le attività innovatrici comprendono sia la produzione di beni e servizi nuovi, sia lo sviluppo di nuovi metodi produttivi, l'apertura di nuovi mercati, l'accesso a nuove fonti di materie prime e la creazione di nuove tipologie organizzative. Nei paesi industrializzati il maggiore incentivo all'innovazione risiede nella creazione di rendite tecnologiche, mentre nei paesi meno sviluppati l'innovazione è generalmente limitata all'incorporazione di settori produttivi, di beni o processi che abbiano raggiunto un certo livello di maturità nelle economie più avanzate.

Va osservato che la conoscenza tecnologica non può essere totalmente trasferita mediante la semplice acquisizione di know-how o l'acquisto dei beni di capitale che la contengono: si tratta di un sapere implicito, che non può essere totalmente codificato o comunicato. Per controllare una tecnologia matura, sviluppata in un altro punto del pianeta, sono necessari investimenti in formazione ed organizzazione; per la gestione ottimale di nuovi impianti ed

³⁴ Se a questo elemento che modifica il profilo della struttura produttiva, aggiungiamo il fatto che l'introduzione di nuove attività e schemi produttivi avviene ad un ritmo variabile, caratterizzato da accelerazioni e battute di arresto, si conclude che le interpretazioni, basate sull'analisi dello stato stazionario di modelli unisetoriali (astrazione legittima e pertinente per analizzare una serie di questioni) trascurano gli aspetti centrali dei processi di sviluppo economico, realmente esistenti.

³⁵ J.A. Ocampo, "Structural dynamics and economic growth in developing countries", New School University, 2003.

apparecchiature bisogna acquisire una base di conoscenze teoriche e pratiche che consentano all'azienda di abbassare la curva dei costi a mano a mano che aumentano i guadagni in termini di economia dell'apprendimento.

Generare complementarità significa sviluppare una rete di fornitori e di canali di commercializzazione e creare organizzazioni, che diffondano le informazioni e forniscano servizi di coordinamento, poiché si tratta di attività che non sviluppano, nella scala ottimale, l'azione spontanea dei mercati. Le complementarità hanno riflessi sull'offerta e sulla domanda. Gli effetti sull'offerta agiscono mediante le esternalità positive: la realizzazione di economie di scala (diminuzione dei costi medi legati alla domanda ai fornitori di nuove attività), economie di agglomerazione (diminuzione dei costi di transizione) ed economie di specializzazione (sviluppo di macchinari specializzati). Gli effetti sulla domanda sono legati al numero e alla portata delle sinergie che si diffondono nel flusso circolare del reddito ed incidono sulla portata dei moltiplicatori keynesiani.

Infine, è necessario che i settori interessati abbiano accesso ai fattori della produzione, affinché il processo di cambiamento strutturale si realizzi attraverso l'espansione delle attività più dinamiche e produttive. Se i fattori della produzione sono limitati o immobili, il cambiamento strutturale non potrebbe verificarsi. L'elasticità dei fattori può essere raggiunta mediante la presenza di risorse disoccupate o sottoccupate, attraverso la mobilità regionale o internazionale dei fattori, attraverso il cambiamento tecnico che rende vane le restrizioni dell'offerta (aumento della produttività della terra o utilizzo di tecnologie con uso intensivo di capitale in caso di picchi della domanda) attraverso la redistribuzione di utili provenienti da altre fonti per finanziare l'accumulazione di capitale.³⁶

Interazioni tra i cambiamenti settoriali e la dinamica degli aggregati macroeconomici

Gli effetti delle sinergie sulla domanda, l'impatto sulla portata dei moltiplicatori dell'economia, l'inscindibile rapporto tra innovazione e investimenti e il modo in cui la crescita dei settori innovativi e la densità e la ricchezza delle sinergie determinano l'efficacia con cui le risorse vengono utilizzate, sono alcuni dei principali canali mediante i quali i cambiamenti strutturali microeconomici e settoriali si trasmettono alla dinamica degli aggregati macroeconomici.

In questo modo, si stabilisce un rapporto causale di carattere circolare tra la dinamica strutturale e l'evoluzione delle variabili macroeconomiche. Da un lato, la crescita economica ha effetti positivi sulla crescita della produttività mediante economie dinamiche di scala (apprendimento attraverso l'esperienza e le innovazioni di adattamento), economie di agglomerazione e di specializzazione, assorbimento di risorse prima non utilizzate o utilizzate in attività con bassa produttività. Dall'altro, la crescita della produttività genera un'espansione del livello di attività attraverso effetti benefici sull'offerta aggregata, nuove opportunità di investimenti create dal cambiamento tecnologico, l'allentarsi di eventuali restrizioni esterne con l'aumento della competitività dell'economia.

Lo schema proposto è utile per capire alcuni modelli seguiti durante gli anni '90.

³⁶ Per la descrizione del processo di sviluppo economico come frutto dell'interazione dell'innovazione con le complementarità e l'elasticità dell'offerta di fattori produttivi, cfr Ocampo, 2003 (op.cit).

Diamo un esempio tipico del movimento, che ha contraddistinto alcune economie dell'America del Sud. Una multinazionale acquista un'azienda locale, dotata di beni di capitale ed organizzata in base a processi di lavoro lontani dalle best practices internazionali. L'investimento estero consente di dotare l'azienda di beni strumentali di ultima generazione modificando, altresì, la distribuzione fisica dell'impianto produttivo: in questo modo si ottengono forti aumenti di produttività e forniture di beni e servizi simili a quelli prodotti nei paesi più avanzati.

Al tempo stesso, la filiale dell'impresa multinazionale sostituisce buona parte delle forniture locali – fatte probabilmente da piccole e medie aziende – con attrezzature e beni importati mentre interrompe o riduce al minimo le attività di ingegneria e di sviluppo, che vengono svolte dalla casa madre; infine, la forza lavoro si sposta per essere impiegata in lavori precari di bassa produttività o rimane semplicemente disoccupata.

Il cambiamento strutturale che abbiamo analizzato nel paragrafo precedente combina una crescita elevata della produttività macroeconomica con un basso grado di innovazione e di creazione di know-how, la distruzione di una parte delle sinergie esistenti e l'erosione delle attività immateriali, rappresentate dalle competenze della forza lavoro che si trova in una situazione di sottoccupazione. Il risultato che ne consegue è un basso tasso di crescita della produttività generale e l'aumento dell'eterogeneità strutturale dell'economia.

Un altro modello di cambiamento strutturale – importante per l'economia messicana e per alcuni paesi dell'America Centrale e dei Caraibi – presenta caratteristiche simili al caso illustrato nel paragrafo precedente.

Si tratta della diffusione di tecnologie semplici, con uso intensivo di manodopera in stabilimenti di assemblaggio, che destinano il grosso della produzione al mercato statunitense. La crescita della produttività a livello aziendale è modesta, sebbene si registri una forte mobilitazione della manodopera precedentemente sottoccupata con un forte impatto sulla produttività globale dell'economia.

Politiche per lo sviluppo produttivo

Lo stimolo allo sviluppo produttivo nelle economie aperte richiede l'implementazione di una politica pubblica a diversi livelli.

In questa sezione cercheremo di riassumere un pacchetto limitato, ma strategicamente importante, di iniziative politiche comuni nella regione e verificare il consenso che riscuotono le best practices. L'analisi verterà in primo luogo sulle politiche macroeconomiche a sostegno dello sviluppo produttivo; poi su quelle volte a rafforzare la struttura produttiva, quelle rivolte alla promozione dell'innovazione tecnologica e quelle legate alla conservazione del patrimonio naturale: infine, gli investimenti in infrastrutture.

Politiche macroeconomiche a sostegno dello sviluppo produttivo

L'evoluzione economica del decennio scorso ha insegnato che, alla stregua di quanto accade con un tasso di inflazione alto ed instabile, la volatilità reale comporta costi socioeconomici elevati e scoraggia gli investimenti e lo sviluppo produttivo. Per questa ragione, è necessario delineare politiche volte al controllo dell'inflazione e alla mitigazione dei cicli

economici mediante il ricorso a strumenti anticiclici. Queste politiche devono essere basate su una definizione più ampia della stabilità macroeconomica che comprenda sia obiettivi nominali di stabilizzazione dei prezzi sia obiettivi reali, in particolare quelli riguardanti il ritmo della crescita economica e la sua stabilizzazione.

La politica fiscale

La politica anticiclica si basa su una gestione prudente dei periodi di congiuntura favorevole per poter disporre nei periodi di recessione di risorse che possano mitigare le restrizioni finanziarie ed attutire le esigenze di aggiustamento. Per implementare politiche macrofiscali che prevedono il raggiungimento di obiettivi anticiclici, è necessario formulare una programmazione fiscale legata ad un quadro pluriennale e ad un orizzonte a lungo termine, definito a partire da criteri basati su equilibri, eccedenze e deficit strutturali di lieve entità.

Sebbene la promulgazione di leggi sulla responsabilità fiscale e l'adozione di norme tributarie abbiano fatto segnare, in alcuni paesi dell'America Latina, progressi nella ricerca di una consistenza dinamica della politica fiscale, tali riforme tendono ancora a privilegiare obiettivi di breve periodo. Ciò si deve al fatto che vengono definite mete quantitative, che stabiliscono traiettorie correnti o effettive delle variabili (ad esempio gli obiettivi di saldo primario rispetto al PIL effettivo) che limitano la capacità di reazione delle autorità di fronte agli squilibri reali, come i gap significativi tra il PIL potenziale e quello reale. In questo modo, si incoraggia un comportamento prociclico, che rallenta la formazione di capitale, la crescita e lo stesso gettito fiscale.

Per questo, è auspicabile stabilire criteri di evoluzione della spesa pubblica, basati su variabili strutturali, come il PIL potenziale, al fine sia di eliminare gli effetti indesiderati delle fluttuazioni cicliche sulla programmazione e sull'esecuzione della spesa fiscale sia di introdurre una significativa componente anticiclica.

I fondi di stabilizzazione delle entrate fiscali, tanto tributarie quanto legate ai prezzi delle esportazioni di materie prime, hanno un peso enorme sullo schema di politica anticiclica, poiché concorrono alla formazione di eccedenze fiscali in periodi di congiuntura favorevole e creano i margini di manovra necessari a mitigare le restrizioni fiscali nei periodi di recessione. In particolare, i fondi legati alle materie prime rappresentano un'eventuale soluzione al legame strutturale tra il ciclo dei termini di interscambio e il ciclo fiscale.

La politica monetaria

L'adozione di politiche monetarie deve essere volta ad evitare che le congiunture, caratterizzate da un forte afflusso di finanziamenti esteri, si traducano nel rapido aumento del credito esterno ed interno del settore privato e che le entrate di capitali creino distorsioni sui livelli dei tassi di interesse compatibili con questo equilibrio. Inoltre, le politiche monetarie devono essere accompagnate da altre misure per evitare che il sistema finanziario agisca come amplificatore degli effetti macroeconomici delle turbolenze sui mercati reali e finanziari.

Attualmente, una delle sfide più difficili è la definizione del tasso di interesse, poiché esso costituisce lo strumento principale della politica monetaria. Sebbene il tasso d'interesse sia stato utilizzato come strumento chiave per il raggiungimento delle mete antinflazionistiche, l'esperienza delle economie latinoamericane ed asiatiche dimostra che è controproducente porre eccessiva enfasi sul tasso di interesse come meccanismo di stabilizzazione per frenare gli

aggiustamenti del tasso di cambio: in tal modo, infatti, si accelera il deterioramento finanziario e si creano pressioni fiscali aggiuntive (il costo di eventuali risanamenti dei settori finanziari e l'aumento del debito pubblico interno, quando questo raggiunge elevati livelli).

L'efficacia e i livelli di libertà di gestione dei tassi di interesse aumentano, quando la politica monetaria è accompagnata da una regolazione dell'ingresso di capitali, da maggiori requisiti di liquidità nella fase espansiva del ciclo, dalla gestione attiva della regolazione e della supervisione prudenziale dei sistemi finanziari, che comprenda valutazioni anticicliche nella gestione della domanda di provviste dei portafogli di prestito ed un'esplicita "politica dei passivi", che migliori il profilo temporale del debito pubblico e privato, interno ed esterno.

Visti gli attuali livelli di sviluppo del mercato dei capitali nella regione, l'elevata volatilità dei flussi di capitali e la carente articolazione di un'architettura finanziaria internazionale, la piena convertibilità del conto capitale non costituisce una strategia ottimale. Al contrario, è auspicabile fare affidamento su strumenti per la gestione prudenziale dei flussi di capitali diretti (coefficienti di riserva, imposte e regolamenti) o indiretti (norme tributarie). Gli schemi di regolamento del conto capitale adottati dal Cile e dalla Colombia negli anni '90, sono un esempio di best practices in questo settore.

La politica dei cambi

In generale, la politica dei cambi è soggetta a esigenze contraddittorie, difficili da conciliare poiché il tasso di cambio rispecchia logiche commerciali e finanziarie. In primo luogo, l'apertura commerciale richiede tassi di cambio reali e stabili che rispecchino i livelli di produttività dell'economia al fine di sostenerne la competitività. Inoltre, a causa delle oscillazioni esterne che si trasmettono attraverso il conto capitali, è necessario procedere ad aggiustamenti valutari che non sempre rispondono alle esigenze del conto commerciale. Infine, le variazioni del tasso di cambio hanno importanti effetti sulla ricchezza, a causa delle differenze rilevanti tra le valute in cui sono espressi gli attivi e i passivi degli agenti economici.

Nel decennio scorso si fece strada l'idea che, nell'attuale fase di globalizzazione, gli unici regimi di cambio stabili per affrontare questi conflitti, erano quelli estremi (piena flessibilità o convertibilità) in considerazione della reattività dei regimi intermedi agli attacchi speculativi derivanti dalla percezione da parte degli agenti economici dell'incoerenza tra la politica dei cambi ed il resto della politica economica.

Tuttavia, la questione principale che si pone oggi per i regimi valutari dei paesi in via di sviluppo è legata alla loro capacità da un lato di gestire fattori esogeni come le perturbazioni negli scambi commerciali e le fluttuazioni del conto capitale, dall'altro di evitare che questi si traducano in cicli economici acuti o in prezzi relativamente instabili o inesatti che disincentivino un adeguato sviluppo dei settori economici oggetto di transazioni. Questo tema è di fondamentale importanza per le strategie di sviluppo basate sull'aumento sostenuto delle esportazioni. Una politica dei cambi, funzionale a questo tipo di sviluppo, deve essere necessariamente attiva e deve rispondere tempestivamente all'evoluzione delle produttività relative e, in misura minore, alle oscillazioni cicliche dei flussi di capitali.

In questo senso, i regimi intermedi di flessibilità gestita costituiscono l'alternativa politica più interessante (senza dimenticare che il tasso di cambio reale non deve allontanarsi dagli equilibri di lungo periodo), dal momento che consentono di conciliare flessibilità e stabilità. Alcuni esempi di regimi di questo tipo sono i sistemi di svalutazione nominale graduale

(*crawling peg*), le bande di oscillazione dei cambi, la definizione di mete o bande indicative, la fluttuazione “sporca” .

In questo contesto, il grado di flessibilità auspicabile dipende essenzialmente dalla dimensione delle economie (più elevata flessibilità nelle economie più grandi), dal grado di profondità dei mercati finanziari e valutari nazionali (flessibilità più elevata nei paesi con una maggiore profondità finanziaria interna) e dal grado di apertura del conto capitali (maggiore flessibilità quando il conto capitali è più aperto).

Alla stregua di quanto accade con la politica monetaria, una buona gestione dei regimi intermedi può comportare il ricorso alla regolamentazione dei flussi di capitale per far fronte alle pressioni provenienti dai finanziamenti internazionali. Va ricordato che questi schemi possono essere oggetto di pressioni speculative quando la politica macroeconomica non suscita nell’insieme sufficiente credibilità. Infine, la lezione forse più importante, che si può trarre da quanto è accaduto negli ultimi decenni in quest’area e nel mondo, è che non esiste un regime dei cambi ottimale per tutti i paesi e per ogni situazione.

Rafforzamento della struttura produttiva

L’esigenza dei paesi della regione di contare su una serie di politiche produttive si basa sull’esperienza degli anni ‘90 che ha dimostrato che il mercato non fornisce tutte le risposte necessarie, soprattutto quando gli attori economici hanno difficoltà di informazione e di coordinamento.

Le politiche produttive devono agevolare la creazione di condizioni idonee, affinché prendano corpo nel tessuto produttivo i processi di innovazione (nel più ampio senso di adozione, adattamento e creazione), mentre si sviluppano quei legami tra domanda ed offerta che garantiscono la diffusione in tutto il sistema economico dei cambiamenti strutturali. L’idea di base è che questo processo è ostacolato da lacune del mercato che indeboliscono il processo di creazione di nuove attività. Due di queste lacune sono particolarmente importanti, corrispondendo a più ampie categorie che comprendono le altre: i problemi di informazione e quelli di coordinamento.

Data una determinata struttura dei prezzi relativi, l’incremento di nuove attività nei paesi in via di sviluppo è un processo più complesso di quanto non lo sia per i paesi sviluppati, dal momento che il grosso dell’innovazione riguarda più gli interventi di adozione ed adattamento che non la creazione di tecnologie originali. Non si tratta di invenzioni suscettibili di essere brevettate che creano una rendita tecnologica, quanto piuttosto di attività normalmente legate ai processi di investimento. In questo modo il tasso di innovazione è inferiore a quello socialmente ottimale.³⁷

Le lacune riguardanti il coordinamento nascono dalla mancata percezione dei benefici reciproci che gli attori economici possono ottenere dalle loro attività di produzione e di investimento: questi benefici non si verificano perché la struttura attuale dei prezzi relativi non costituisce per loro un incentivo sufficiente a metterlo in pratica. La riduzione dei costi – unita all’uso di infrastrutture comuni o alla fornitura di beni non commercializzabili come la logistica,

³⁷ Ricardo Hausmann e Dani Rodrik, “Economic Development as Self-discovery” [on line] <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/selfdisc.pdf>, 2003.

il know-how o i servizi di commercializzazione – costituiscono esempi di come le carenze di coordinamento possono costituire un ostacolo alle esternalità positive.³⁸

Un'economia a tre velocità

Come abbiamo ricordato nelle pagine precedenti, una delle conseguenze delle riforme degli anni '90 è stata l'acuirsi dell'eterogeneità strutturale caratteristica della regione. Questa maggiore eterogeneità ha riguardato anche le imprese, portando alla definizione di un ventaglio di modalità di costituzione, di variabili di funzionamento e di intensità di collegamento con l'ambiente circostante, a seconda anche delle dimensioni delle imprese.

A tale riguardo, possiamo dire che l'economia della regione funziona a tre velocità.

Un primo gruppo di imprese "informali" che, per scarsa dimensione, struttura organizzativa particolare e deboli capacità competitive, registra la produttività relativa più bassa ed opera in un contesto che offre poche opportunità per la formazione e la crescita.

Nel secondo gruppo troviamo piccole e medie imprese "formali" che incontrano serie difficoltà per accedere alle risorse (soprattutto finanziarie e tecnologiche) necessarie per sviluppare la loro capacità competitiva.

Il terzo ed ultimo gruppo comprende le grandi imprese, nazionali ed estere, che spesso hanno un livello di produttività vicino agli standard internazionali, ma che sono scarsamente collegate con il resto dell'apparato produttivo locale e, in taluni casi, mostrano una bassa capacità innovativa.

La mancanza di un'autentica parità di opportunità, conseguente a questo sistema a tre velocità sottolinea l'esigenza di adottare politiche pubbliche attive, volte a "livellare il campo di gioco" mediante iniziative tese ad eliminare o attutire gli ostacoli che incontrano le diverse tipologie di imprese.

Tre profili di politica: inclusione, articolazione e potenziamento

Al fine di rispondere alle diverse esigenze derivanti da questo assetto imprenditoriale, è necessaria una struttura di sostegno e di incentivi differenziati che si articolino su tre grandi profili politici: inclusione, articolazione e potenziamento.

Il primo tende a trasferire il maggior numero possibile di piccole unità produttive dal settore informale al circuito formale dell'economia. Si tratta di una strategia-chiave in una regione dove l'economia informale rappresenta in media il 50% dell'occupazione. Oltre ad

³⁸ Uno stabilimento siderurgico che deve decidere su quale livello produttivo operare prenderà in esame le previsioni in termini di redditività prevista. A sua volta la redditività può essere condizionata dall'eventuale costruzione di una linea ferroviaria che darebbe accesso a beni e servizi di minor costo, generando economie di scala in funzione dell'aumento dell'attività dell'impianto. Il prezzo attuale dell'acciaio non comprende le previsioni di crescita della redditività legata all'aumento della domanda che avrà luogo con l'inizio della costruzione della linea ferroviaria; a loro volta i proprietari della compagnia ferroviaria non sono informati delle possibili future riduzioni, in caso di espansione delle linee, del costo dei beni e servizi. Se fossero coordinate le decisioni di investimento nelle due attività, entrambi i settori potrebbero ottenere dai loro progetti un ritorno garantito. Vedi il famoso articolo di Tibor Scitovsky, "Dos conceptos de economías externas", *La economía del subdesarrollo*, A.N. Agarwala e S.P. Singh, Editorial Tecnos, 1973.

essere di ampio respiro, le politiche riconducibili a questa strategia sono selettive in termini di destinatari e tengono conto delle circostanze di ogni paese e delle unità produttive alle quali sono rivolte.

Tra queste politiche ricordiamo: lo snellimento delle norme e delle procedure amministrative; la riduzione del carico fiscale e la semplificazione delle modalità di dichiarazione; l'estensione dell'accesso al credito per i piccoli investitori e, soprattutto, per il capitale lavoro ed i programmi di formazione di base in materia di gestione e tecnologia.

Va considerato che, una volta uscite dal settore informale, le aziende devono adempiere agli obblighi derivanti sia dal pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali sia dalle ispezioni periodiche volte a verificare l'ottemperanza alle normative vigenti nello specifico settore di attività. Se uscire dal settore informale comporta scarsi vantaggi, il bilancio costo-benefici sarà in perdita e porterà al probabile insuccesso delle politiche volontariste. Per questa ragione, le aziende che decidono di emergere dal lavoro informale devono accedere ad ulteriori vantaggi (minor carico fiscale e accesso al credito e alla formazione, fra gli altri) nonché a strumenti e politiche pubbliche che agevolino nuove attività, fornendo, nel contempo, una certa tutela sociale ai lavoratori.

La strategia di articolazione si basa sostanzialmente su politiche orizzontali collegate a misure selettive, rivolte a conglomerati produttivi o a specifiche catene di produzione. Per dare sostegno all'articolazione della produzione, sono necessarie politiche orizzontali e selettive. Le prime sono rivolte a migliorare l'accesso all'informazione, al credito, alla tecnologia e ai sistemi di commercializzazione. Il sostegno alle esportazioni può essere fornito mediante servizi di appoggio e di orientamento sui mercati esteri, forniti dagli enti pubblici specializzati, insieme alle associazioni di imprenditori del settore privato. A queste politiche si aggiungono altre misure di appoggio alle attività di formazione, all'introduzione di miglioramenti produttivi e tecnologici ed all'acquisizione di nuovi macchinari ed attrezzature.

Le politiche selettive sono rivolte ad incoraggiare l'articolazione di piccole e medie imprese (associatività), a stabilire rapporti con le aziende più grandi ed a rafforzare le strutture produttive locali e le catene specifiche di produzione. Diversi paesi hanno avviato l'implementazione di queste politiche che necessitano miglioramenti nella formulazione, il coinvolgimento dei possibili beneficiari, meccanismi di follow-up e di valutazione, nonché l'estensione della copertura.

Il terzo profilo di azione politica si riassume nell'idea di "potenziamento", che ha per finalità inserire know-how nel tessuto produttivo nazionale e stabilire una rete più articolata di relazioni a livello produttivo, tecnologico, imprenditoriale e lavorativo.

Esiste una polemica sui vantaggi relativi e sui risultati indesiderati delle politiche orizzontali rispetto a quelle selettive.

Un'analisi equilibrata e pragmatica della questione ci induce ad osservare che, in linea di massima, una strategia di sviluppo produttivo deve essere basata sulla combinazione di entrambe le iniziative.

Le prime sono rivolte all'universo delle imprese, indipendentemente dalla dimensione o dal settore di attività. Viceversa, le politiche selettive sono rivolte ad attività o settori specifici, ritenuti strategici per lo sviluppo, tanto per dinamica, potenziale in termini di export, capacità di

adattarsi, generare e diffondere innovazioni quanto per una forte sinergia con il resto dell'apparato produttivo. Circa quest'ultimo punto, è stato detto che è meglio incentivare attività che settori.³⁹ Questa distinzione non è sempre ovvia. Essa presenta l'inconveniente di legare le esperienze di successo a determinati settori (ad esempio industria automobilistica nel Sudest asiatico, aeronautica in Brasile, frutta in Cile) ed il vantaggio di applicare il concetto di attività a tre aeree: innovazione, formazione professionale, esportazioni.

In linea di principio, le politiche generali e il buon funzionamento delle istituzioni proprie di un'economia di mercato sarebbero sufficienti a garantire alle grandi aziende, maggiormente legate al mercato internazionale, di operare in condizioni ragionevoli. Tuttavia, il quadro dovrebbe essere idealmente completato con misure concrete volte ad incoraggiare cambiamenti di interesse pubblico. Nella fattispecie, si tratta di azioni strategiche – e quindi molto selettive – che richiedono da parte delle autorità pubbliche un'enorme capacità negoziale e di persuasione per mobilitare gli sforzi del settore privato.

In generale, questa strategia si può tradurre in diverse linee di azione: programmi tesi a rafforzare le sinergie a livello di esportazioni; incoraggiare la partnership tra pubblico e privato in aree specifiche del sistema di innovazione; attrarre investimenti esteri di maggiore qualità in termini di relazioni produttive e capacità tecnologiche; sostenere l'espansione e l'internazionalizzazione delle imprese nazionali; rafforzare le infrastrutture dei servizi al fine di eliminare le eventuali strozzature dello sviluppo produttivo.

Da un migliore accesso alla promozione dell'articolazione

In termini generali, è necessario un nuovo modo di concepire gli strumenti politici: questo cambiamento si può riassumere nella necessità di passare dal “migliore accesso” alla “promozione dell'articolazione”. Tradizionalmente, le politiche produttive ponevano particolare enfasi sull'offerta degli strumenti: nel tentativo di contrastare le lacune del mercato, esse puntavano ad agevolare e promuovere l'accesso a fattori quali il credito, l'informazione, la formazione, la diffusione e l'innovazione tecnologica. Questa strategia si esauriva generalmente in sforzi sporadici, con scarso impatto sul tessuto produttivo. Per colmare queste lacune è necessario porre l'accento sull'articolazione non solo tra la domanda e l'offerta degli strumenti di sostegno, ma anche sui diversi strati del settore pubblico che fanno parte della prima e sulle aziende beneficiarie che compongono la seconda.

L'adozione di strategie del tipo sopramenzionato impone un notevole miglioramento della trasparenza delle politiche pubbliche: se ne rafforza così la legittimità e se ne migliora la concezione, grazie ad una proficua interazione con i destinatari. Parimenti, per raggiungere maggior trasparenza ed efficacia, bisogna mettere in moto strumenti e meccanismi di follow-up e di valutazione per imparare dai successi ottenuti e dagli errori commessi, per modificare o aggiustare la rotta al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti. Nell'insieme, queste esigenze mettono in luce l'importanza di perfezionare, in aree strategiche il funzionamento delle istituzioni e la preparazione dei dirigenti della Pubblica Amministrazione. Il compito è fattibile, come dimostrano i passi avanti compiuti in diversi paesi per quanto riguarda gli staff tecnici in ambito monetario e fiscale.

³⁹ Dani Rodrik, “Industrial Policy for the Twenty-First Century” [on line] <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>, 2004.

Va ricordato, infine, che un'economia aperta dispone di strumenti politici più limitati rispetto a quelli utilizzati nelle economie semichiuse. Da un lato, la regolamentazione internazionale, i trattati di libero scambio e i vari accordi regionali limitano il ricorso a molti strumenti tradizionalmente usati in passato. Dall'altro, le restrizioni finanziarie e di bilancio impongono una maggiore selettività per quanto riguarda nella loro applicazione. Di qui, la disponibilità di incentivi più modesti rispetto a quelli particolarmente elevati, che hanno caratterizzato il periodo di industrializzazione guidata dallo stato: tutto ciò rende necessario concentrare gli sforzi, accrescerne l'efficacia e soprattutto individuare nuovi schemi di gestione delle politiche pubbliche.

Promozione dell'innovazione tecnologica

Nelle economie aperte al commercio e agli investimenti internazionali, l'importazione di tecnologie, incorporate nei macchinari e nelle attrezzature o nei beni tecnologici immateriali, rappresenta, in molti casi, il modo più veloce e semplice di accedere a forme di produzione che riducano il gap di produttività rispetto alle economie più avanzate. Tuttavia, l'acquisizione delle conoscenze, che consentono di utilizzare efficacemente le tecnologie disponibili, non è automatica: lo sviluppo delle competenze avviene mediante un processo complesso di apprendimento collettivo in contesti che, durante gli anni '90, erano caratterizzati da una marcata incertezza macroeconomica e da una debolezza istituzionale endemica.

Talvolta, il processo di acquisizione, adattamento e sviluppo di tecnologie si scontra con l'assenza di mercati e con gravi lacune nel loro funzionamento. D'altra parte, l'innovazione – sia essa radicale o più blanda, ma comunque portatrice di adattamenti al contesto locale – richiede l'interazione di attori pubblici e privati. Il sistema, che mette in rete tutti questi operatori attorno alla diffusione e all'applicazione dei saperi, è stato definito “sistema nazionale di innovazione”. Per questo motivo, la creazione di capacità tecnologiche richiede non solo l'incentivazione di maggiori ed adeguati investimenti privati, ma anche l'adozione di politiche di istituzionalizzazione e di intensificazione dei rapporti tra il sistema imprenditoriale e gli attori coinvolti nella ricerca scientifica e nello sviluppo tecnologico.

Per decenni la maggior parte dei paesi della regione si è sforzata di espandere le proprie capacità tecnologiche partendo da un approccio basato sull'aumento dell'offerta dei servizi. Tuttavia, a partire dagli anni '80, importanti cambiamenti hanno caratterizzato la concezione delle politiche e degli strumenti ad esse collegati. Le riforme economiche sono state accompagnate da politiche più orizzontali guidate dalle esigenze del sistema produttivo, dall'introduzione di riforme nell'assetto istituzionale e dalla modifica degli schemi organizzativi degli enti preposti allo sviluppo della scienza e della tecnologia. Malgrado questi cambiamenti, il modello di politica tecnologica continua ad obbedire ad una logica lineare e ad essere caratterizzato da una debole articolazione tra gli attori: ciò accade in un momento in cui la maggior parte dei paesi della regione ha sottoscritto accordi internazionali sulla proprietà intellettuale, senza riuscire tuttavia a sviluppare le capacità necessarie per una gestione efficiente dei regimi di proprietà intellettuale.

Il primo limite, che affligge la regione nel concepire le politiche di rilancio dell'innovazione tecnologica, è la scarsità di risorse disponibili. In queste circostanze, soltanto nei paesi più avanzati dell'area la spesa pubblica e privata, in ricerca e sviluppo, è in grado di creare una massa critica di risorse che possano essere applicate con una certa efficacia al finanziamento di una serie di processi di innovazione. Nei paesi più svantaggiati queste risorse

sono a malapena sufficienti ad incoraggiare alcuni programmi specifici e ad adottare misure atte a rafforzare i vincoli già esistenti all'interno del sistema nazionale di innovazione.⁴⁰

In questo modo, la concomitanza di scarse capacità tecnologiche endogene, di incipienti sistemi nazionali di innovazione e di risorse insufficienti per finanziare i processi di innovazione, crea un circolo vizioso, che ostacola la definizione di politiche efficienti. Le politiche nazionali sono perciò obbligate a fissare obiettivi fattibili: in tal modo, gli interventi pubblici devono puntare, nella maggior parte dei casi, su segmenti del sistema di innovazione che possano rafforzarsi mediante un aumento delle economie di rete e mediante l'allocazione di risorse pubbliche verso programmi effettivamente realizzabili.

La creazione di capacità tecnologiche locali

Da quanto segnalato nei paragrafi precedenti, sembrerebbe che gli investimenti delle imprese multinazionali siano uno degli strumenti più efficaci per l'implementazione di nuove tecnologie nei paesi in via di sviluppo. Per molto tempo si è ritenuto che questo tipo di investimenti comportasse quasi automaticamente flussi di know-how tecnologico, espansione di reti di fornitori e appaltatori locali, nonché formazione di risorse umane.

Tuttavia, gli studi più recenti dimostrano che, in generale, il centro nevralgico delle attività di ricerca e di sviluppo si trova nei paesi industrializzati e che le multinazionali tendono a trasferire i risultati delle innovazioni, ma non le capacità di innovare. Anzi, le multinazionali cercano di trasferire soltanto le tecnologie che possono essere sfruttate al meglio dai fattori statici presenti nell'economia di accoglimento (ad esempio, la "maquila" basata su manodopera poco qualificata), scegliendo di delocalizzare appena cambia il rapporto dei prezzi.

In queste condizioni, non si tratta tanto di attrarre la maggior quantità possibile di investimenti esteri, quanto piuttosto di ottenere investimenti freschi, qualitativamente idonei a generare, nell'economia locale, effetti positivi sull'occupazione e sull'innovazione, puntando ad esplorare ed incoraggiare forme di interazione tra le imprese estere investitrici e determinati settori del sistema nazionale di innovazione.

In questo modo, torniamo ad un'idea già ricordata in precedenza: la dimensione più importante nella promozione delle innovazioni è la creazione di capacità tecnologiche locali, ma in un contesto in cui la tecnologia e i saperi vengano dall'estero.

Linee politiche

E' possibile segnalare alcune linee strategiche d'azione volte ad incoraggiare l'innovazione. In primo luogo, la creazione di distretti di imprese attorno alle risorse naturali, a condizione che esista la possibilità di sviluppare nuovi vantaggi competitivi per effetto dell'incorporazione di know-how nelle risorse di base.

Una seconda linea di azione si basa sul sostegno a nuove imprese di carattere scientifico e tecnologico (*start ups*). Si tratta di piccole imprese ad alta densità di conoscenza, con

⁴⁰ Lo sviluppo tecnologico dei paesi della regione si articola su livelli diversi. Soltanto il Brasile (che supera in termini assoluti la spesa in ricerca e sviluppo della Spagna e dell'Australia) spende somme simili a quelle dei paesi più sviluppati: la differenza nel reddito pro capite tra i paesi della regione (da 5 a 1, tra i cinque paesi più ricchi e i cinque paesi più poveri) da un'idea del gap esistente tra i paesi in materia di capacità tecnologica

caratteristiche specifiche: risultati molto incerti, alti costi di avviamento e attivi immateriali realizzabili soltanto dopo la protezione del brevetto.

Anche l'innovazione nel settore agricolo dipende strettamente dai sottosistemi settoriali di innovazione. Nel modello lineare di politica tecnologica, istituzioni pubbliche come l'"Istituto Nacional de Tecnología Agropecuaria" (INTA) in Argentina o la "Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária" (EMBRAPA) in Brasile hanno esercitato una chiara leadership nel campo dell'innovazione e della sua diffusione a livello settoriale; più recentemente, le imprese transnazionali produttrici di sementi hanno aderito a questo schema ed hanno iniziato a svolgere un ruolo cruciale nel progresso tecnico dell'agricoltura.

Il quarto esempio di linea strategica di intervento è rappresentato dagli agglomerati agroindustriali, che hanno le potenzialità di essere competitivi a livello internazionale e di distribuire gli utili su tutta la catena del valore: ciò a condizione che si crei un sistema locale di innovazione, al quale partecipino attivamente i piccoli produttori e dal quale traggano vantaggio anche le grandi imprese di trasformazione.

La quinta linea di intervento a sostegno dell'innovazione, è tesa a sviluppare le infrastrutture scientifiche e tecnologiche. Questa attività che, nel vecchio modello "offertaista" costituiva l'asse principale della strategia, è diventata ora una dimensione aggiuntiva, anche se di cruciale importanza. E' necessario rafforzare le infrastrutture scientifiche e tecnologiche costituite da centri di ricerca, laboratori e ricercatori per migliorare la qualità e concentrare gli obiettivi nelle aree scientifiche e tecnologiche che risultino complementari o necessarie per gli sforzi di innovazione del settore privato o importanti per raggiungere le finalità politiche degli organismi pubblici.

Risorse naturali e ambiente

L'espansione e la sostenibilità della capacità produttiva dell'economia richiede non solo la conservazione e l'aumento del capitale ma anche lo sfruttamento, la valorizzazione e la tutela delle risorse naturali. Di fatto, il problema della debole performance in termini di risparmio dei paesi dell'area, diventa più acuto, quando si scontano anche le perdite in termini di patrimonio naturale.

Pertanto, per incoraggiare una crescita sostenuta è necessario un quadro politico ed istituzionale capace di tutelare la base produttiva legata alle risorse naturali. In questo senso, le politiche pubbliche devono svolgere un ruolo importante per correggere le lacune del mercato, causate dalla mancanza di prezzi e di regimi effettivi di proprietà e dall'esistenza di mercati incompleti per numerose risorse naturali e servizi ambientali.

Le iniziative in materia ambientale dovrebbero poggiare su tre pilastri, al fine di garantire una migliore articolazione tra le politiche di sviluppo produttivo e la gestione sostenibile delle risorse naturali e ambientali.

La prima iniziativa consiste nel rafforzare il ruolo attivo dell'America Latina e dei Caraibi nei diversi negoziati internazionali. L'attuale agenda degli accordi internazionali comprende temi di vitale importanza. Il dibattito sulla proprietà intellettuale è fonte di conflitti, in quanto i paesi della regione detengono una parte significativa della biodiversità, mentre i paesi sviluppati possiedono un alto livello di sviluppo tecnologico e in molti casi anche i brevetti industriali.

Gli accordi TRIPS dell'OMC, relativi al commercio, rappresentano una "privatizzazione" dei diritti su quelle risorse, per cui i paesi dell'area devono affrontare la questione e trovare una via di negoziazione.

D'altra parte, la proposta del mondo in via di sviluppo di estendere la riduzione e l'abolizione dei dazi e degli ostacoli non tariffari ai beni e servizi ambientali è motivo di controversia, nonostante l'impegno dei paesi ad agire in base a quanto stabilito dalla Dichiarazione Ministeriale di Doha.

La seconda linea di azione consiste nello sviluppare una piattaforma istituzionale, volta ad integrare esplicitamente gli obiettivi e gli strumenti di politica ambientale nel quadro delle politiche economiche e settoriali. Ciò risulta di particolare rilevanza nell'ambito dell'innovazione tecnologica, volta ad una gestione più sostenibile del settore forestale, energetico, minerario, ittico e agro-zootecnico.

Un altro punto da inserire nell'agenda politica riguarda l'uso delle fonti di energia rinnovabili, il cui sviluppo può trarre benefici dalla progressiva creazione di un mercato internazionale di progetti, legati alla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra.

Una terza area di intervento potrebbe essere legata alla riscossione di tasse per i danni che il settore produttivo può causare all'ambiente.

La riduzione del carico fiscale, la creazione di sussidi e l'introduzione di esenzioni fiscali per attrarre investimenti e progetti nel settore delle risorse naturali e in attività a forte impatto ambientale hanno avuto effetti negativi sull'ambiente e non si adattano alla promozione di strumenti per quantificare e incorporare i costi sociali del degrado ambientale. A questo proposito, gli strumenti fiscali per fronteggiare le esternalità ambientali dei processi produttivi, si basano su due principi fondamentali: quello di "chi inquina paga" e quello di "chi consuma paga", ciò che equivale a dire che il costo deve essere sostenuto dagli investitori e dai consumatori.

Investimenti in infrastrutture

L'esigenza di aumentare la dotazione di capitale per le infrastrutture e i limiti evidenti degli investimenti privati hanno spinto ad adottare proposte ed iniziative, volte ad incrementare la disponibilità di risorse finanziarie per gli investimenti pubblici in infrastrutture e a rendere più flessibile la gestione delle voci di bilancio relative a questo genere di investimenti.

Maggiore disponibilità di risorse e flessibilità di bilancio

Un primo gruppo di proposte si riferisce alla possibilità di utilizzare una specifica tassazione per lo sviluppo di progetti di infrastrutture e, segnatamente, di tasse sugli idrocarburi per finanziare progetti fattibili. Si sostiene che, anche se in forma indiretta, questa tassa consente agli utenti di pagare l'uso delle reti stradali, dal momento che il consumo dei combustibili rappresenta una buona approssimazione della domanda di strade. D'altra parte il costo dei combustibili nell'area è di solito assai più basso del prezzo internazionale e delle esternalità negative che esso genera.

Un secondo gruppo di proposte è orientato verso una maggiore flessibilità nella gestione dei conti fiscali, mediante il perfezionamento degli strumenti di controllo tributario e di bilancio che offrano un trattamento diverso alle erogazioni di capitale rispetto a quelle di parte corrente, in modo tale che il trattamento contabile riservato agli investimenti non ostacoli l'assunzione di decisioni razionali in materia economica.

Verso una gestione più flessibile dei conti pubblici

Un primo modo per introdurre maggiore flessibilità e promuovere una politica fiscale volta alla crescita, consiste nel riconoscere che gli investimenti e la spesa corrente costituiscono fatti economici diversi e che, in quanto tali, la loro gestione non deve introdurre limiti o tagli agli investimenti pubblici in progetti che abbiano un tasso di ritorno superiore ai costi di investimento.

In questo senso, la normativa fiscale, che impone tetti al deficit sulla spesa pubblica, non tiene conto degli assets creati dagli investimenti pubblici, in quanto si limita a considerare il costo di acquisizione, creando una tendenza contraria agli investimenti. Il controllo fiscale dovrebbe concentrarsi sul concetto di "solvibilità intertemporale" piuttosto che sul deficit, dato che il primo ha una rilevanza maggiore ai fini della sostenibilità fiscale.

Il concetto precedente implica che in taluni casi gli investimenti pubblici siano in grado di generare ritorni finanziari che consentano ai governi di rispettare i loro obblighi a medio e lungo termine. Questa proposta ha aperto un dibattito, che rilancia il ruolo degli investimenti pubblici nel processo di formazione lorda del capitale fisso e nell'espansione delle infrastrutture.

Una seconda via per introdurre una maggiore flessibilità fiscale è costituita dal rafforzamento dei meccanismi che stimolano diverse forme di cooperazione pubblico-privato.

Tra le possibili forme di collaborazione, le cosiddette alleanze pubblico-privato (*public-private partnerships*, PPP) sono diventate un'importante alternativa. Esse consentono ai governi di creare nuove infrastrutture, senza l'aggiunta nell'immediato al bilancio di spese in conto capitale, poiché gli investimenti sono finanziati dal settore privato. Quest'ultimo viene remunerato dal governo mediante tariffe, canoni, affitti od altre forme di erogazione corrente, non appena la prestazione del servizio viene messa a regime. Questo meccanismo, oltre a coinvolgere capitale e gestione privata, permette ai governi di spalmare i costi degli investimenti su un certo arco temporale, poiché l'ammortamento avviene con le erogazioni corrisposte periodicamente dai governi ai gestori del servizio.

Un terzo modo per stimolare la flessibilità fiscale nella gestione degli investimenti pubblici è legato al ruolo delle banche multilaterali di sviluppo.

Oggi, la capacità di queste banche di erogare i prestiti approvati diminuisce a causa delle procedure di bilancio del settore pubblico. Da una parte questo tipo di finanziamento viene registrato come spesa e quindi forma parte del deficit o del debito pubblico, per cui è limitato dalle restrizioni e dagli obiettivi in materia fiscale fissati dal paese. Dall'altra, questi prestiti richiedono l'esistenza di fondi nazionali di contropartita (*matching funds*) che esercitano una pressione sui conti fiscali, poiché vengono registrati come spese. Nella misura in cui i governi fanno fatica a reperire i fondi di contropartita, viene compromessa la capacità di erogazione dei prestiti. Di conseguenza, nelle politiche di contenimento della spesa pubblica queste voci di

bilancio vengono generalmente limitate attraverso quote e tetti che ritardano l'erogazione dei prestiti e quindi l'esecuzione dei lavori.

In linea generale, le banche multilaterali di sviluppo finanziano progetti di alta qualità, che garantiscono la coerenza microeconomica e la trasparenza degli investimenti, per cui è lecito attendersi una redditività sociale positiva, indipendentemente dalla redditività finanziaria. In questo senso, alla stregua delle partnership pubblico-privato, la spesa di questi progetti dovrebbe essere contabilizzata nel bilancio pubblico, nel momento in cui i governi realizzano gli ammortamenti dei prestiti e non al momento di ricevere il prestito.

Nei paesi dell'area si registra una domanda crescente di nuove risorse per il finanziamento di investimenti in infrastrutture.

A partire dagli anni '90, i conferimenti, provenienti da queste istituzioni, evidenziano un calo significativo legato in parte al cambiamento nelle strategie di credito delle banche che sono passate da un modello, volto a finanziare la costruzione di opere, ad un altro modello volto a promuovere l'implementazione delle riforme politiche e dei cambiamenti istituzionali.

Vista la loro capacità di concepire e valutare i progetti di investimenti ed il loro ruolo di erogatori di finanziamenti a lungo termine, la riattivazione dell'assistenza tecnica e finanziaria delle banche multilaterali di sviluppo è cruciale per sostenere nella regione lo sviluppo di infrastrutture.

Sfide normative

A partire dagli anni '90, la presenza del settore privato nella proprietà, nel finanziamento, nella gestione e nell'erogazione di servizi infrastrutturali ha portato all'introduzione di alcune esigenze di regolazione che hanno messo a prova le capacità del settore pubblico e posto in luce profonde debolezze istituzionali.

A causa delle lacune in questo settore, i vantaggi derivanti dalla partecipazione dei privati sono stati inferiori alle attese poiché sovente gli aumenti della produttività non hanno avuto un riflesso positivo né sulle tariffe né sull'aumento della competitività e dei salari reali più bassi.⁴¹ Per questa ragione la grande sfida da affrontare in materia di politiche pubbliche è quella di migliorare i sistemi di regolazione, in modo tale che gli investimenti privati in infrastrutture possano diventare un autentico motore di crescita.

Appare chiara l'esigenza di migliorare e rafforzare i meccanismi di regolazione del settore pubblico per far fronte alle varie modalità di partnership pubblico-privato. L'esigenza di contare su una regolamentazione statale attiva dipende anche dal livello di concorrenza dei settori infrastrutturali nei quali si inserisce il settore privato. Nella misura in cui manchino incentivi e possibilità di concorrenza, appare necessaria una maggiore regolamentazione.

Definizione delle tariffe

⁴¹ Secondo recenti sondaggi, in Argentina l'indice di soddisfazione per i benefici delle privatizzazioni e delle concessioni è passato dal 50% nel 1998 a poco più del 10% nel 2002. In Messico questo stesso indice è passato dal 60% al 25% ed in Brasile dal 55% al 35% nel periodo di riferimento. Tra il 1998 e il 2000, l'indice di gradimento degli utenti del Cile e della Bolivia evidenzia un calo di 20 punti passando dal 60% al 40%.

L'esperienza degli ultimi anni mostra che quando il settore privato opera nel finanziamento e nell'erogazione di servizi infrastrutturali, una delle sfide principali da raccogliere, a livello di regolazione, è rappresentata dai meccanismi e dai criteri per la definizione delle tariffe.

La definizione delle tariffe può rimanere nelle mani del gestore privato oppure essere assegnata al settore pubblico: in entrambi i casi il calcolo delle tariffe è ostacolato da problemi di asimmetria nell'informazione e da difficoltà di proiezione della domanda sperata. Le asimmetrie a livello di informazione costituiscono, con molta probabilità, il principale ostacolo ad una regolazione efficiente: l'impossibilità di accedere alle informazioni limita la capacità dell'ente oggetto di regolamentazione, di stimare le spese di gestione. Questo problema si amplifica quando le tariffe vengono stabilite mediante modelli di margine sui costi (*mark up*) o modelli di efficienza, che richiedono un'ottima conoscenza della struttura dei costi.

Le asimmetrie nell'informazione spingono l'impresa ad adottare un comportamento strategico e quindi a nascondere le informazioni sulle tecnologie e sui costi, al fine di ottenere rendite da informazione. Un modo per fronteggiare questa situazione consiste nel fissare le tariffe dopo aver confrontato l'azienda oggetto di regolamentazione con altre aventi caratteristiche simili.

Un secondo gruppo di problemi nella regolamentazione delle tariffe deriva dai contratti a lungo termine che stabiliscono la necessità di definire criteri e meccanismi per l'adeguamento delle tariffe nel corso degli anni. I contratti con il settore privato sono soggetti a frequenti modifiche, per effetto della capacità di ingerenza politica o per le difficoltà di prevedere eventi futuri che possono avere un impatto sui costi e sulla redditività dei progetti infrastrutturali.

Negli anni '90, il 60% circa dei contratti di concessione con i paesi in via di sviluppo è stato rinegoziato con cadenza triennale: di ciò sono un buon esempio le concessioni di infrastrutture stradali.

La strategia scelta da molti paesi di "privatizzare prima e regolamentare dopo" ha portato a concessioni basate su una struttura contrattuale poco chiara e definita, come è accaduto in Argentina e in Colombia: con la conseguenza che le condizioni iniziali sono state rinegoziate, aggravando in maniera significativa i costi per il settore pubblico e per il resto dell'economia.

Meccanismi di indicizzazione

Un altro problema, posto dai contratti a lungo termine, concerne l'esigenza di stabilire i meccanismi di indicizzazione delle tariffe e le misure per affrontare gli eventi aleatori e le variazioni della produttività. Gli indici di inflazione interna e le variazioni del tasso di cambio sono fra gli indicatori di adeguamento tariffario più utilizzati dalla maggior parte dei paesi.

Il rischio di svalutazione rappresenta un ostacolo per gli investimenti privati nelle infrastrutture dei paesi in via di sviluppo. Il finanziamento delle imprese sui mercati internazionali genera uno sfasamento tra gli introiti espressi in moneta locale e i passivi espressi in valuta estera; per questa ragione una modifica repentina del tasso di cambio potrebbe avere riflessi negativi sulla redditività.

Una soluzione errata del problema consiste nell'adeguare le tariffe in funzione del tasso di cambio. Se il grosso delle tariffe viene indicizzato in funzione del tasso di cambio, una

svalutazione significativa indebolisce la capacità regolatoria, poiché i governi non riescono a rispettare gli obblighi contrattuali. Una congiuntura di questo tipo rende necessari due elementi: flessibilità nell'adattarsi a circostanze mutevoli (governance regolatoria a fronte di contratti incompleti) ed impegni a limitare eventuali comportamenti opportunistici del governo.

La difficoltà nel prevedere eventi, che influenzino la redditività delle imprese private che operano nel settore delle infrastrutture, ha portato a rinegoziazioni opportunistiche, il che ha impedito di trasferire sulle tariffe i guadagni di produttività con riflessi negativi sulla competitività globale dell'economia. L'attuale regolamentazione contiene elementi contrari al trasferimento sulle tariffe dei guadagni di produttività: da ciò l'esigenza di introdurre specifiche concrete per disciplinare le modalità e la tempistica del processo di rinegoziazione.

Una possibilità è specificare nei contratti il tasso di rendimento, adeguando la durata delle concessioni alle variazioni dei tassi di rendimento. Se, per esempio, un aumento imprevisto della domanda comporta l'aumento del tasso di rendimento, la durata della concessione può diminuire o, in caso contrario, aumentare. Questo meccanismo consente di ridurre il rischio delle attività e di diminuire gli incentivi per rinegoziare i termini del contratto, in presenza di impatti negativi sulla domanda.

3. Verso un patto di coesione sociale

La lacerazione del tessuto sociale è stata una delle più gravi conseguenze delle lacune che hanno caratterizzato la politica riformista degli anni '90. L'acuirsi dell'eterogeneità produttiva, l'ineguaglianza, la crescita dell'economia informale e la disoccupazione costituiscono una minaccia latente alla convivenza democratica e alla condivisione di obiettivi, che devono accompagnare i processi di cambiamento connessi allo sviluppo economico.

Per questa ragione, la CEPAL propone un insieme di misure volte all'adozione di impegni reciproci tra lo stato e le parti sociali, al fine di gettare le basi per un futuro della regione fondato sull'inclusione sociale.

Due tendenze

Il mercato del lavoro nell'America Latina degli anni '90 mette in luce due tendenze: l'aumento del tasso di partecipazione e la caduta tendenziale del tasso di occupazione; entrambi i movimenti hanno contribuito all'aumento del tasso di disoccupazione.

La presenza simultanea di un tasso di crescita basso e instabile – in un contesto di riforme che hanno ridotto la domanda di lavoro per unità di prodotto – e l'aumento del tasso di attività, soprattutto femminile – per rispondere all'esigenza delle famiglie di contare su diverse fonti di reddito per superare la precarietà degli introiti familiari – hanno spinto al rialzo il tasso di disoccupazione, che è passato dal 6,9%, agli inizi del decennio, al 10,6% nel 2003.

Due riforme meritano particolare attenzione per l'impatto negativo sul tasso di occupazione: I) il rapido processo di apertura che ha incoraggiato l'inserimento di tecnologie basate sull'uso intensivo di capitale e di manodopera qualificata, processo al quale ha contribuito la presenza di monete nazionali apprezzate per lunghi periodi; II) la privatizzazione di imprese pubbliche.

Aumento del tasso di attività femminile e del tasso di dipendenza

In concomitanza con i fenomeni sopra ricordati, da oltre due decenni l'America Latina registra un calo della natalità a causa della maggiore predisposizione delle donne a partecipare al mercato del lavoro, con il conseguente calo del ritmo di crescita della popolazione in età lavorativa. Inoltre, l'aumento della speranza di vita comporta un maggior numero di persone a carico perché cresce la quota degli individui di età superiore ai 60 anni. Nella misura in cui aumenta la richiesta di prestazioni sanitarie e pensionistiche, si verifica una pressione sui piani di finanziamento della previdenza sociale. A fronte di questa situazione, è necessario riflettere sulla qualità occupazionale degli individui economicamente attivi poiché essi devono garantire il finanziamento della previdenza sociale.

L'impatto della flessibilità del lavoro in un contesto di bassa crescita

L'acuirsi della concorrenza, per effetto dell'apertura e della deregulation dei mercati, ha aumentato il ricorso al lavoro flessibile come strumento usato dalle imprese dell'area per accrescere la competitività. Anche se la deregolamentazione in materia di licenziamenti e di stabilità dell'occupazione ha agevolato il rapido adattamento delle aziende alle nuove condizioni economiche, nel lungo periodo e in un contesto di scarsa crescita la disoccupazione e la precarietà hanno trasformato la debolezza dell'economia in vulnerabilità sociale.

Le riforme sono state concepite seguendo il modello anglosassone, che poneva particolare enfasi sulla flessibilità del lavoro, anche a costo di effetti negativi sull'equità. Inoltre, le restrizioni di bilancio, che affliggono la maggior parte dei paesi, hanno limitato il ricorso a modelli alternativi che, come quello europeo, pongono maggiore enfasi sulla spesa sociale.

Nello scorso decennio, la deregulation dei mercati del lavoro regionale non ha portato ad un aumento dei contratti per compensare i tagli occupazionali legati alla bassa crescita e alla razionalizzazione dei costi di produzione. Le circostanze particolari in cui è stato applicato il modello – e cioè crescita debole, volatile e talvolta negativa, apertura economica, cambiamenti organizzativi e localizzazione mondiale della produzione – hanno portato alla precarizzazione dell'occupazione nella regione. La politica di flessibilità, in un contesto economico di crescita debole ed instabile, ha comportato un aumento della disoccupazione e contratti privi di copertura sociale.

Il settore informale, la flessibilità di fatto e l'aumento delle disuguaglianze salariali

Negli ultimi decenni, il settore informale ha acquisito maggiore peso nella regione mostrando al tempo stesso una dinamica anticiclica.⁴² In questo modo, nei periodi di contrazione si registra non solo un aumento della disoccupazione ma anche un'espansione del settore informale, che si pone come alternativa alla disoccupazione e alla mancanza di reddito. Vista la facilità di accesso a molte occupazioni offerte da questo settore, i salari si adeguano quasi automaticamente all'aumento del numero dei lavoratori che competono sugli stessi mercati.

⁴² Il settore informale deriva dalla combinazione di diversi fattori: l'insufficienza dinamica dell'economia, la scelta delle tecnologie, la precarizzazione dei redditi familiari – che porta a strategie di sopravvivenza basate su una maggiore offerta di lavoro – il decentramento, la flessibilità della produzione e l'evasione. La validità relativa delle diverse interpretazioni varia a seconda dei periodi e dei paesi.

La concentrazione delle innovazioni tecnologiche nei settori di punta formali ha rafforzato il bisogno di manodopera qualificata, mentre la flessibilità ha aumentato il numero di lavoratori informali; questi due movimenti hanno allargato la forbice del reddito tra i lavoratori in regola e gli altri. D'altro canto, questo nuovo assetto del mercato del lavoro fa sì che la ripresa economica accresca anche il gap di reddito tra i lavoratori formali con diversi gradi di qualificazione, come conseguenza della pressione esercitata dai lavoratori informali sui posti meno qualificati.

Durante gli anni '90, i problemi tradizionali del lavoro sono stati aggravati dalla creazione di impieghi a tempo determinato o part-time, privi di contratto e di previdenza sociale, e dalla diminuzione dei salari dei lavoratori meno qualificati che hanno raggiunto un livello vicino a quello del settore informale. L'insicurezza del posto di lavoro ha diminuito le prospettive di sviluppo della popolazione attiva e degli incentivi per la formazione, con riflessi diretti sugli aumenti di produttività. In questo modo, le aziende che hanno implementato tecnologie con un uso intensivo di capitali e con contratti flessibili, diminuendo la consistenza degli organici, hanno ottenuto l'aumento della competitività a breve termine a cambio di un calo di produttività dell'economia e delle possibilità di crescita a lungo termine.

Parimenti, i sistemi previdenziali non sono stati in grado di fornire una copertura ai nuovi rischi e sono stati penalizzati dalla scarsità delle risorse pubbliche e dai nuovi meccanismi istituzionali che, per ciascun lavoratore, legavano le prestazioni sociali alla stabilità dei posti di lavoro.

I quattro pilastri del patto di coesione sociale

La congiuntura attuale impone la ricerca di soluzioni complesse che attacchino alla radice i problemi del lavoro e prevedano l'adeguamento dei meccanismi di protezione sociale ai nuovi rischi a cui sono esposti i lavoratori. Le diverse proposte richiedono politiche sociali ed economiche attive, strutturate attorno ad un patto di coesione sociale basato su quattro pilastri: la coerenza con i fondamenti della politica macroeconomica, la creazione di posti di lavoro, la protezione sociale, l'educazione e la formazione.

Coerenza con la politica macroeconomica

La coerenza con la politica macroeconomica poggia su due fattori essenziali.

In primo luogo, politiche salariali con un'indicizzazione basata sull'evoluzione dell'inflazione e il trasferimento sui salari degli aumenti di produttività. Si tratta di un criterio a lungo termine che dovrebbe gettare basi solide per le contrattazioni salariali e portare ad una flessibilità salariale fondata su schemi retributivi partecipativi al fine di evitare aggiustamenti quantitativi in periodi di crisi e consentire la partecipazione agli utili nei periodi di alta congiuntura.

In secondo luogo, in un contesto di responsabilità fiscale – che implica una gestione anticiclica delle finanze pubbliche in base ad un approccio di solvibilità intertemporale –, la definizione di una politica di inclusione sociale, fondata su garanzie per le famiglie con un reddito precario, che ne garantisca l'accesso a sistemi solidali di istruzione e formazione, alle indennità di disoccupazione, a lavori socialmente utili nonché alle prestazioni sanitarie e pensionistiche.

Posti di lavoro produttivi

Il secondo pilastro del patto consiste nella creazione di posti di lavoro produttivi. Questo obiettivo può essere raggiunto mediante nuove forme di flessibilità occupazionale, l'implementazione di politiche pubbliche rivolte al mercato del lavoro e in particolare ai lavoratori del settore informale, senza perdere di vista tuttavia l'obiettivo politico principale di aumentare l'occupazione e l'economia formale.

I contratti di lavoro flessibili non devono mai escludere la tutela sociale completa. I meccanismi della flessibilità devono prevedere: I) l'eliminazione dei contratti a tempo determinato e la loro sostituzione con il prolungamento del tirocinio o la definizione di proporzioni "idonee" tra contratti a tempo indeterminato e contratti più flessibili a tempo determinato; II) la possibilità di definire orari di lavoro flessibili; III) la definizione di un tetto massimo alle indennità o la loro sostituzione con conti di risparmio personali; IV) la semplificazione del licenziamento per giusta causa; V) la flessibilità nelle condizioni di determinazione delle retribuzioni (salari partecipativi ed altri meccanismi volti a mitigare i fattori prociclici delle crisi, mantenendo il livello occupazionale).

Possiamo distinguere tre tipi di politiche pubbliche, rivolte al mercato del lavoro: a) le politiche attive, tese ad affrontare i problemi strutturali che incontrano alcuni gruppi, come la mancanza di informazioni o di opportunità legate al profilo professionale (con misure quali gli incentivi all'assunzione ed al collocamento professionale); b) le politiche passive rivolte a lavoratori disoccupati o in mobilità (indennità di disoccupazione); c) le politiche assistenziali, rivolte agli individui esclusi dal mercato del lavoro che necessitano di un sostegno economico diretto.

Infine, l'aumento della produttività e dei salari dei lavoratori informali passa attraverso l'accesso alle risorse produttive, a mercati più dinamici e a nuovi schemi organizzativi.

In questo contesto, le sfide da raccogliere sono legate alla mancanza di garanzie patrimoniali per accedere al credito, all'elevato costo dell'indebitamento informale e alla frammentazione del mercato creditizio. Tra le misure da adottare per porre rimedio a questa situazione si potrebbero citare l'erogazione di crediti senza garanzia e il riconoscimento ad hoc del capitale informale. Anche le forme istituzionali variano dall'adeguamento delle banche tradizionali fino alla creazione di una banca specializzata per i poveri (proposta che presenta molti vantaggi ed altrettanti svantaggi).

L'accesso dei lavoratori informali ai mercati più dinamici spezzerebbe il circolo vizioso di "produttori informali per consumatori poveri" (che comprende operazioni quali l'accentramento del potere d'acquisto e la concentrazione fisica dei produttori per attrarre maggiore domanda); infine, assetti organizzativi, come la creazione di associazioni di produttori e la promozione dei rapporti di subappalto sono canali validi per la promozione sociale e per l'aumento della competitività dei produttori dell'economia informale.

Protezione sociale

Il terzo pilastro di un patto di coesione sociale è la protezione sociale, in assenza della quale la flessibilità porterebbe alla precarizzazione del lavoro ed a una pressione sul bilancio dello stato per la protezione dei lavoratori privi di copertura sociale.

Le riforme dei sistemi previdenziali devono contribuire alla mobilità del lavoro mediante misure che consentono la “portabilità” di diritti e doveri; in altre parole è necessario contare su un sistema di protezione, orientato alle persone e non ai posti di lavoro, che riduca la dipendenza dall’azienda della protezione dei lavoratori. I sistemi di protezione sociale dovrebbero prevedere anche meccanismi solidali di finanziamento, al fine di garantire la copertura indipendentemente dalla capacità contributiva dei singoli.

Educazione e formazione professionale

Il quarto ed ultimo elemento del patto di coesione sociale è il miglioramento delle capacità produttive dei lavoratori attraverso l’educazione e la formazione professionale.

In contesti caratterizzati da crescenti livelli di innovazione e di conoscenza, l’educazione forgia il destino degli individui e delle società. I cambiamenti provocati dalla globalizzazione e i modelli produttivi applicati a livello mondiale, impongono l’esigenza di formare risorse umane, capaci di inserirsi nei nuovi schemi di interazione, lavoro, produzione e concorrenza.

Di conseguenza, l’educazione diventa un requisito importante sia per gli individui, che possono trarre vantaggio dal progresso, sia perché l’economia di un paese possa garantire uno sviluppo sostenuto, grazie ad una competitività basata sull’applicazione più intensiva dei saperi. Di qui l’esigenza di aumentare il numero dei diplomati, di adattare il sistema educativo alle esigenze del mercato del lavoro e di ridurre, a livello nazionale ed internazionale, il gap nell’uso degli strumenti informatici.

A lungo termine l’educazione può avere rilevanti effetti potenziali sull’equità, ma a questo scopo è fondamentale creare posti di lavoro di qualità.

In tal senso, l’educazione e l’occupazione costituiscono la chiave maestra dello sviluppo economico con equità sociale.

TERZA PARTE

PROFILI ECONOMICI PER PAESE

Per ulteriori informazioni vedi: “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007” CEPAL, pagg. 73-151 (www.cepal.org)

ARGENTINA

Nel 2007 l'attività economica ha continuato a registrare una crescita significativa. La variazione del PIL, simile a quella dell'anno precedente, ha superato l'8%. In tal modo si è prolungata la rilevante fase espansiva che ha fatto seguito alla crisi degli inizi del decennio. Il livello di attività è stato quasi superiore del 25% rispetto ai massimi livelli registrati nel 1998. Nel 2007 si sono rilevati altresì considerevoli aumenti della domanda interna – soprattutto di beni durevoli – degli investimenti privati e delle spese pubbliche. Rispetto al PIL (a prezzi costanti) il coefficiente di investimento si aggira sul 23%, cifra superiore ai massimi raggiunti nel decennio precedente da parte sua l'occupazione ha continuato a registrare un sostanziale incremento. Verso la fine dell'anno il tasso di disoccupazione si è ridotto a circa l'8%, situazione che si è riflessa anche in incrementi dei salari. Nel primo semestre del 2007, l'incidenza della povertà e dell'indigenza ha continuato a diminuire, passando rispettivamente al 23,4% e all'8,2% della popolazione rispetto al 54% ed al 28% di quattro anni prima. Per il 2008 la CEPAL prevede una crescita del 6,5%.

BAHAMAS

Per il 2007 si calcola una crescita dell'economia oscillante tra il 3% e il 3,5%, a fronte del 3,4% del 2006. Nel 2007 la crescita ha subito una lieve frenata a causa di una diminuzione del valore aggiunto nel settore del turismo, di una minore domanda dei consumi e di un minor afflusso di investimenti stranieri. L'indice dei prezzi al consumo è aumentato del 2,2% fino al mese di settembre (accumulato durante nove mesi), a fronte del 2,3% corrispondente a tutto il 2006. Si prevede un deterioramento della posizione fiscale, con una crescita del deficit fiscale totale che raggiungerà l'1,8% del PIL, ossia più dell'1,5%. Nonostante il deficit di conto corrente del primo semestre del 2007 sia stato leggermente inferiore a quello dello stesso periodo del 2006, i conti in capitale e i conti finanziari sono migliorati. Ciò ha comportato un superavit nella bilancia dei pagamenti (143 milioni di dollari). Per il 2008 si prevede una crescita del PIL del 3,5%.

BARBADOS

Per il 2007 si prevede un aumento dell'economia di circa il 4% a fronte del 3,8% del 2006. Questo incremento è dovuto principalmente alla crescita nel settore dei beni non scambiabili ed al sostenuto andamento del settore del turismo, dinamicizzato dallo svolgimento del campionato del mondo di cricket. Si prevede che nel corso dell'anno, il deficit fiscale si mantenga sull'1,5% del PIL, raggiungendo così pienamente l'obiettivo stabilito dal governo (2,5%). Il debito pubblico continua ad essere una delle principali preoccupazioni politiche: in effetti, per la fine del 2007 il rapporto stimato tra debito e PIL è di circa il 73%. Il tasso di inflazione annuale ha raggiunto il 3,9% (da agosto 2006 a luglio 2007), nonostante l'aumento dei prezzi del petrolio e dei generi alimentari importati. La disoccupazione ha registrato un'oscillazione intorno all'8,1%. In confronto al 2006, il deficit di conto corrente è sceso grazie all'aumento delle entrate provenienti dal settore del turismo, che, unito al forte afflusso di capitali, ha provocato un incremento considerevole del superavit

globale della bilancia dei pagamenti. Per il 2008 si prevede una crescita economica del 3,5%.

BELIZE

Dopo l'eccezionale crescita del 2006 (5,6%) stimolata dal recente sviluppo a livello commerciale della produzione petrolifera, si calcola che nel 2007 questo indice raggiungerà il 3%. Nonostante il continuo aumento della produzione di grezzo, il rallentamento è stato dovuto principalmente agli effetti negativi dell'uragano Dean sull'agricoltura, sulla pesca e sul turismo. Si stima che l'inflazione sia scesa al 3,5% a fronte del 4,3% del 2006, grazie soprattutto ai minori costi del diesel e della benzina. Il deficit fiscale è passato dall'1,8% al 2,1% del PIL a causa delle spese in conto capitale dovute in parte agli effetti dell'uragano. Si è verificato un indebolimento nella bilancia dei pagamenti, anche se si mantiene ancora un superavit (8 milioni di dollari, a fronte dei 50 milioni del 2006). Il ciclone ha causato rilevanti danni e perdite con effetti negativi che si sono fatti sentire sulla resa economica del 2007 e che verosimilmente incideranno anche su quella del 2008, anno in cui si prevede una crescita del 3%.

BOLIVIA

Nel 2007 il PIL è cresciuto a un ritmo del 4%, cifra leggermente inferiore a quella ottenuta nel 2006. Nel primo semestre dell'anno, il tasso di incremento del PIL è stato del 3,2% rispetto allo stesso periodo del 2006. Nonostante alcune attività abbiano registrato un'evoluzione molto positiva nel primo semestre (costruzioni + 7,5%, trasporti e immagazzinaggio +5,6%, industria manifatturiera +4,5%) variazioni negative si sono invece verificate nel settore dell'agricoltura, silvicoltura, caccia e pesca (-1,6%) ed in quello dei minerali metallici e non metallici (-4,3%). A quest'ultimo proposito vanno tenuti presenti da un lato i contraccolpi negativi provocati dalle inondazioni, che a febbraio e marzo hanno colpito i dipartimenti orientali del paese – causando danni valutati dalla CEPAL in 443 milioni di dollari – dall'altro la decelerazione nel settore dell'industria mineraria causata principalmente dal conflitto sociale verificatosi nella miniera di Huanuni, che ha provocato una rilevante riduzione della produzione di stagno. Per il secondo semestre si attende tuttavia un recupero dell'attività mineraria, stimolata dalle prime esportazioni dalla miniera di San Cristóbal, realizzate nel mese di ottobre.

BRASILE

Secondo le stime preliminari, l'economia del Brasile è cresciuta nel 2007 del 5,3% contro il 3,7 e il 3,2% rispettivamente del 2006 e 2005). Tale favorevole risultato è stato dovuto ad alcune variabili economiche quali: il tasso di inflazione annuale attestatosi al di sotto dell'obiettivo del 4,5%; le esportazioni di beni, la cui crescita si è tradotta in un superavit commerciale di 39 miliardi di dollari; le riserve internazionali che hanno raggiunto gli 80 miliardi di dollari. Dal punto di vista fiscale, si è mantenuto il superavit primario rispettando l'obiettivo previsto del 3,8 del PIL: su questo risultato hanno influito positivamente un livello record delle entrate fiscali ed

un miglioramento sia dei redditi da lavoro (in media 3,4%) sia del tasso di disoccupazione (da una media del 10% ad una media del 9,4% nel 2007). Le proiezioni del mercato indicano per il 2008 una leggera diminuzione del tasso di crescita.

CILE

Nel 2007 la crescita dell'economia cilena ha subito un'accelerazione in relazione al 4% registrato nell'anno precedente: si stima che il PIL potrà aumentare di circa il 5,3%. A questo risultato ha contribuito la rilevante dinamicità della maggior parte delle componenti della domanda interna, fra cui spicca l'aumento del 12% circa degli investimenti, che costituisce una ripresa in confronto ai modesti livelli del 2006. Questo andamento è stato favorito anche da un persistente aumento delle esportazioni, dovuto all'elevata domanda mondiale dei principali beni di esportazioni (rame, molibdeno, cellulosa, metanolo, salmone). Hanno continuato ad espandersi i consumi privati, sostenuti da un dinamico mercato del lavoro, mentre i consumi pubblici sono aumentati poco meno dell'8,5%, in sintonia con quanto previsto dalla legge di bilancio.

COLOMBIA

Nel 2007 l'attività economica colombiana ha registrato una crescita di circa il 7%, stimolata dalla dinamicità della domanda interna. Gli investimenti ed i consumi privati sono stati determinanti per il ritmo di crescita. Dal 2006 le autorità economiche hanno via via adottato una serie di misure volte ad evitare il surriscaldamento dell'economia ed a frenare le pressioni inflazionistiche. Tuttavia l'aumento del prezzo dei generi alimentari – conseguenza degli effetti provocati dal fenomeno “El Niño” agli inizi dell'anno – e la lenta risposta alle misure di controllo della domanda, hanno reso inevitabili queste pressioni: ciò ha impedito di raggiungere il 4% di inflazione, tetto massimo stabilito dal “Banco de la República”.

COSTA RICA

Il 2007 ha visto un leggero rallentamento dell'economia costaricense, che è passata dall'8,2% del 2006 al 7% del 2007. Il tasso di crescita tuttavia è ancora elevato, se si confronta alla crescita potenziale, stimata al 4,5%. Le esportazioni sono aumentate del 9% a prezzi costanti e hanno continuato a registrare una grande dinamicità. In tale quadro, il tasso di disoccupazione manifesta si è ridotto dal 6% al 4,6%. L'inflazione è aumentata negli ultimi mesi dell'anno e si calcola che alla fine dell'anno raggiungerà il 10%, tasso superiore a quello registrato nel 2006 (9,4%) e all'obiettivo stabilito dalla Banca Centrale (8%). Il deficit fiscale del governo centrale ha avuto un leggero incremento, passando dall'1,1% del PIL nel 2006 all'1,3% nel 2007, mentre il deficit di conto corrente della bilancia dei pagamenti è salito leggermente raggiungendo il 5,2% del PIL. Per il 2008 la Banca Centrale ha stabilito un'inflation targeting del 6%. Secondo stime della CEPAL, si prevede che il PIL reale cresca del 6% e l'inflazione raggiunga il 7%. Inoltre, si stima che il deficit del governo centrale diminuirà leggermente raggiungendo l'1,1% del PIL, mentre il deficit di conto corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL sarà simile a quello del 2007.

CUBA

Secondo le informazioni fornite dall'Ufficio Nazionale delle Statistiche, nel 2007 l'economia di Cuba ha registrato una crescita del PIL del 7% e un analogo tasso del rapporto PIL per abitante. Secondo i dati di bilancio, il deficit fiscale è lievemente aumentato, passando dal 3,2% del PIL nel 2006 al 3,4% nel 2007. Il tasso di inflazione si è dimezzato rispetto a quello del 2006 (5,7%), registrando una variazione del 2,5%. Il deficit esterno è diminuito leggermente grazie ad una migliore performance delle esportazioni.

ECUADOR

Nel primo semestre del 2007, il PIL ha registrato un incremento dell'1,3% rispetto allo stesso periodo del 2006 e, stando alle previsioni, nel corso dell'anno aumenterà del 2,7%, ossia meno del 3,9% registrato nel 2006. Parallelamente, il ritmo inflazionistico è rallentato rispetto all'anno precedente. Nelle elezioni svoltesi il 30 settembre 2007 per l'istituzione di un'assemblea costituzionale, il governo ha ottenuto un'importante maggioranza che si spera possa tradursi in una serie di riforme economiche a sostegno del programma di governo del Presidente Correa.

EL SALVADOR

Nel 2007 la crescita del PIL in El Salvador è stata del 4,5%, mezzo punto percentuale più alto di quello dell'anno precedente e il più alto negli ultimi 12 anni. L'espansione è stata dovuta alla dinamicità generalizzata del settore agrozootecnico, manifatturiero e dei servizi. Le rimesse familiari (18,7% del PIL) hanno contribuito ancora una volta a dare dinamicità ai consumi privati e ad attutire gli effetti dell'aumento del prezzo internazionale del petrolio in conto correnti, che ha registrato un deficit pari al 4,6% del PIL. Il deficit fiscale globale del settore pubblico non finanziario (SPNF) è stato dello 0,6% del PIL, mentre l'inflazione annuale è cresciuta di circa il 5%.

GIAMAICA

A causa dei devastanti effetti provocati ad agosto dall'uragano Dean, si prevede che nel 2007 l'economia crescerà di appena l'1,5%, a fronte del 2,5% nel 2006. Si calcola inoltre che per tutto l'anno l'inflazione sarà dell'8,5%. Questo indice risulta inferiore all'obiettivo del 9%-10%, che era stato fissato dal "Banco de Jamaica" nonostante gli aumenti dei prezzi dei generi alimentari provocati dall'uragano. Il deficit fiscale dell'anno fiscale 2007-2008 è stimato nel 4,3% del PIL (contro una previsione del 4,5%), grazie ad un flusso di entrate superiore a quello preventivato. Il deficit commerciale è salito al 31% del PIL, provocando un deficit di conto corrente del 13,5% del PIL (contro il 10,7% del 2006). La gestione dell'economia giamaicana continua ad essere condizionata dall'enorme peso del debito, che ammonta a circa il 135% del PIL: per questo motivo sarà ancora necessaria l'applicazione di rigide

misure fiscali durante un lungo periodo di tempo. Si calcola che nel 2008 l'economia del paese crescerà del 3%.

GUATEMALA

Nel 2007 l'economia del Guatemala è cresciuta del 5,5%, grazie alla dinamicità dei consumi privati, stimolati da un alto flusso di rimesse familiari (12,5% del PIL). Queste entrate hanno coperto in parte il consistente deficit commerciale (circa il 17% del PIL), mentre il deficit in conto correnti (5% del PIL) è stato ampiamente coperto dal flusso di investimenti stranieri diretti e di altri capitali. Fino a novembre l'inflazione annuale, attribuibile principalmente a fattori dell'offerta, è stata del 9,1%. Non è stato quindi raggiunto l'inflation targeting del 2007, stabilito tra il 4% e il 6%.

GUYANA

Per il 2007 si prevede che l'economia registrerà un tasso di crescita annuale del 4,5%, valore simile a quello del 2006 (4,7%). L'indice stimato di inflazione registra un livello del 10,4% (4,2% nel 2006) a causa di diversi fattori, tra cui l'effetto straordinario dell'introduzione, a gennaio, dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Nonostante l'aumento delle entrate, provenienti da tale imposta, è aumentato il deficit fiscale. Si è incrementato altresì il deficit di conto corrente (27,9% del PIL), a seguito delle consistenti importazioni di beni di capitale e di prodotti intermedi, necessari per progetti in corso di investimenti pubblici privati, nonché degli aumenti di prezzo delle importazioni e del peggioramento delle entrate provenienti dal turismo. Gli afflussi di capitale non sono stati sufficienti per coprire il deficit esterno per cui si è verificato un deficit nella bilancia globale dei pagamenti di circa 54 milioni di dollari contro un'eccedenza di 45 milioni nel 2006. Si calcola che nel 2008 l'economia crescerà tra il 3,5% e il 4%.

HAITI

Nel 2007 il prodotto interno lordo (PIL) dell'economia haitiana è cresciuto del 3,3%, mostrando per il terzo anno consecutivo una variazione positiva. Tuttavia, in vari settori è stato osservato un andamento modesto: ciò indica che la ripresa economica non si è ancora del tutto consolidata. L'offerta locale è ancora limitata, in parte a causa di carenze infrastrutturali – in particolare nel settore dell'energia – che minacciano di costituire uno strozzamento sistematico, tale da impedire una ripresa economica sostenuta. Per il 2008 si prevede una crescita del PIL del 4%.

HONDURAS

Nel 2007 l'economia dell'Honduras è cresciuta del 6%, per cui il PIL per abitante ha registrato una crescita del 12% nell'ultimo quinquennio. Questa performance è il risultato sia dell'impatto delle rimesse familiari (25% del PIL) sui consumi privati sia del buon andamento dell'edilizia privata, conseguenza, a sua volta, dell'espansione dei crediti bancari. Il ritmo dell'inflazione è aumentato, soprattutto a causa dei fattori

dell'offerta, registrando nel mese di novembre una variazione annuale del 9,6% (5,3% alla fine del 2006). Non è stato raggiunto quindi l'inflation targeting, fissato tra il 4% e il 6%. Il deficit pubblico è passato dall'1,3% del PIL nel 2006 al 2,4% nel 2007. Il deficit commerciale ha raggiunto un livello senza precedenti (32% del PIL) che, con il deficit della bilancia dei redditi, è stato coperto solo parzialmente con trasferimenti correnti. Per questo motivo il conto corrente della bilancia dei pagamenti ha evidenziato un deficit significativo pari al 7% del PIL.

MESSICO

Il tasso di crescita del PIL del Messico riflette il rallentamento dell'economia statunitense: dal 4,8% del 2006 esso è diminuito al 3,3,% nel 2007. La contrazione della domanda americana si è tradotta in una perdita di dinamicità dell'industria manifatturiera (principale fornitrice di esportazioni) che, da una crescita del 4,7%, è passata a meno dell'1% nel 2007). Nonostante l'aumento del prezzo del petrolio – che ha dato flessibilità alla spesa pubblica e ha contribuito a raggiungere l'obiettivo dell'equilibrio fiscale – la spinta esportatrice di idrocarburi si è affievolita, a causa della riduzione dei volumi esportati. Dal momento che è rimasto costante il dinamismo delle importazioni, il deficit commerciale si è quasi raddoppiato.

NICARAGUA

Nel 2007 la crescita dell'economia nicaraguense ha evidenziato un leggero rallentamento. Grazie alla crescita delle esportazioni, il prodotto interno lordo reale è aumentato del 3%. L'aumento dei consumi, principale componente della spesa aggregata, è stato inferiore a quello registrato nel 2006. Allo stesso tempo, gli investimenti privati sono aumentati ad un ritmo più lento, mentre gli investimenti pubblici hanno risentito del fatto che le previsioni di bilancio sono state realizzate in misura minore del previsto.

PANAMA

Nel 2007 il PIL dell'economia panamense ha registrato una crescita del 9,5%, stimolata dalla dinamicità della domanda esterna ed interna. Per il quarto anno consecutivo, il PIL per abitante è aumentato in forma consistente (7,7%). Il saldo negativo in conto corrente della bilancia dei pagamenti ha subito un moderato aumento (3,9% del PIL) a causa dell'incremento delle importazioni. Il deficit del governo centrale si è attestato sullo 0,5% del PIL. I prezzi al consumo sono aumentati del 5,8%, più del doppio rispetto al 2006. Questo tasso, che non si registrava da più di due decenni, è imputabile agli alti prezzi delle importazioni e a posizioni di debolezza di vari settori produttivi. Il tasso di disoccupazione è diminuito sensibilmente, come risultato dell'intensa dinamicità economica, mentre sono stati realizzati alcuni adeguamenti salariali.

PARAGUAY

Nel 2007, il tasso di crescita dell'economia del Paraguay si è attestato sul 5,5% circa, grazie agli eccezionali risultati del settore agricolo. Contrariamente a quanto verificatosi nei tre anni precedenti, la zootecnia ha evidenziato un'evoluzione negativa, dovuta sia alla diminuzione della domanda estera sia alla siccità che ha colpito il paese nella seconda metà dell'anno: tale situazione ha provocato altresì una caduta delle esportazioni di carne. Tuttavia, le esportazioni di soia e di cereali hanno registrato un aumento considerevole che, insieme ai servizi, hanno contribuito al raggiungimento di un superavit di conto corrente. È proseguito l'apprezzamento del guaraní, mentre l'inflazione si è mantenuta su valori alti.

PERÙ

Con un'espansione dell'8,2%, l'economia del Perù ha evidenziato, per il quarto anno consecutivo, un tasso di crescita economica superiore al 5%. La dinamicità della domanda interna è aumentata più del 10%, mentre un ulteriore miglioramento dei termini dell'interscambio ha contribuito al raggiungimento di un superavit fiscale del 2%. D'altra parte, l'inflazione ha registrato una lieve crescita, imputabile all'incidenza di fattori dell'offerta, collocandosi al di là del tetto dell'inflation targeting stabilito dal "Banco Central de Reserva" del Perù. Per il 2008 si prevede che la diminuzione del ritmo dell'economia mondiale possa comportare una caduta dei termini dell'interscambio, mentre la domanda interna potrebbe continuare ad essere molto sostenuta: la crescita economica subirebbe invece un lieve rallentamento, attestandosi sul 6,5% circa.

REPUBBLICA DOMINICANA

Nel 2007 l'economia dominicana è cresciuta del 7,5%, tasso inferiore a quello del 2006, ma superiore a quello fissato dal programma monetario (6%). L'inflazione annuale è arrivata al 7%. Si è ottenuto un superavit fiscale dell'1% del PIL, ma il conto corrente è stato deficitario nella misura del 3% circa del PIL. A causa del rallentamento dell'economia internazionale, si stima che nel 2008 il PIL della Repubblica Dominicana aumenterà del 5,5%, cifra di gran lunga inferiore a quella registrata nel triennio precedente, ma più vicina alle tendenze di lungo termine dell'economia.

SURINAME

Si calcola che nel 2007 l'economia del Suriname è cresciuta del 5% (a fronte del 5,8% del 2006), principalmente a causa degli alti prezzi del mercato internazionale che hanno favorito l'attività estrattiva. Il superavit fiscale è stato del 2% del PIL, ovvero 0,3 punti percentuali in più rispetto al 2006. Gli aggregati monetari hanno registrato una rapida espansione, con una crescita dell'M1 del 33,7% fino a giugno (a fronte del 20% del 2006). Oltre all'aumento dei prezzi delle importazioni di generi alimentari, si è verificato un incremento del tasso annuale di inflazione, stimato nel 5,6%, a fronte del 4,7% del 2006. Il settore estero ha evidenziato migliori risultati del 2006: il conto corrente ha prodotto un superavit del 2% del PIL, mentre si calcola che

la bilancia dei pagamenti registrerà un'eccedenza del 7,2% del PIL (contro il 5,6% del 2006). Per il 2008 si prevede una crescita dell'economia del 5%.

TRINIDAD E TOBAGO

In concomitanza con le elevate tariffe dell'energia e con il prezzo senza precedenti del petrolio, si prevede per il 2007 un rallentamento dell'economia di Trinidad e Tobago, che rispetto all'alto tasso del 12% ottenuto nel 2006, registrerà una crescita del 5%. Il rapido aumento delle spese in conto capitale, concernenti progetti di infrastrutture pubbliche, si è tradotto in una politica fiscale molto espansiva, che ha provocato una riduzione del superavit fiscale. Una politica monetaria conservatrice ha consentito di ridurre l'inflazione (7,3% nel periodo ottobre 2006-settembre 2007). Il tasso di cambio nominale si è mantenuto stabile, mentre si è ridotto il superavit di conto corrente, che ha comunque continuato ad essere superiore al 20% del PIL. Per il 2008 si prevede una crescita dell'economia del 7%.

URUGUAY

Il 2007 è stato il quarto anno consecutivo di una crescita economica che ha raggiunto un tasso di circa il 7,5%, con aumenti della domanda interna ed esterna. Tale situazione, unita alla limitazione dell'offerta in alcuni settori e alla tendenza al rialzo dei prodotti di base sui mercati internazionali, ha dato luogo a pressioni inflazionistiche nell'economia (8,6% nel periodo dicembre 2006-novembre 2007). Per l'intero anno 2007, si calcola che il valore delle esportazioni e delle importazioni di beni e di servizi subirà un aumento rispettivamente del 14% del 15%, con un saldo negativo in conto corrente della bilancia dei pagamenti intorno all'1% del PIL. Se rimarranno inalterate le attuali condizioni vigenti sui mercati internazionali e locali, il tasso di crescita dell'economia per l'anno 2008 sfiorerà il 6,5%.

VENEZUELA

Per il 2007 si prevede una crescita del PIL superiore all'8%, dovuta ad una maggiore dinamicità della domanda interna. Nei primi nove mesi dell'anno, il PIL è cresciuto dell'8,4% grazie alle attività non petrolifere (9,9%), mentre quelle petrolifere sono diminuite del 6,1%. I settori più dinamici sono stati il commercio (18,3%), le comunicazioni (23,2%) e i servizi finanziari (22,2%): nello stesso periodo, l'edilizia è cresciuta del 12,5%. Per quanto riguarda la domanda, si è osservato un aumento dei consumi (16,5%) e degli investimenti (22,7%), con una conseguente crescita del volume delle importazioni (31,1%), mentre le esportazioni hanno continuato a diminuire (-3,9%). Per il 2008, le autorità calcolano una crescita del PIL di circa il 6%, il mantenimento del tasso di cambio di 2.150 bolívares per dollaro e un'inflazione annuale media dell'11%.

QUARTA PARTE

LINK ALLE TABELLE STATISTICHE

Per ulteriori informazioni vedi: “Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007” CEPAL, pagg. 115-152 (www.cepal.org)

AMERICA LATINA E CARAIBI: PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI

AMERICA LATINA E CARAIBI: PRODOTTO INTERNO LORDO - AMERICA LATINA E CARAIBI: PRODOTTO INTERNO LORDO PROCAPITE

AMERICA LATINA E CARAIBI: DEBITO ESTERO - AMERICA LATINA E CARAIBI: ATTIVI RISERVE INTERNAZIONALI a/

AMERICA LATINA E CARAIBI: INGRESSO NETTO DI CAPITALI E TRASFERIMENTI NETTI DI RISORSE ESTERE

INDICE

PRESENTAZIONE

Presidente IILA Ambasciatore José Roberto Andino Salazar e Segretario Generale IILA Ambasciatore Paolo Bruni

PREFAZIONE

Ministro degli Affari Esteri e Vice Presidente del Consiglio dei Ministri On. Massimo D'Alema

PRIMA PARTE: INTERVISTE

- Segretario Esecutivo della “*Commissione Economica per l’America Latina e i Caraibi*” (*Cepal*) delle Nazioni Unite, José Luis Machinea
- Segretario Generale della “*Organizzazione degli Stati Americani*” (*Osa*) José Miguel Insulza
- Presidente della “*Banca Interamericana di Sviluppo*” (*Bid*) Luis Alberto Moreno
- Presidente Esecutivo della “*Corporación Andina de Fomento*” (*Caf*) Enrique García Rodríguez
- Presidente Esecutivo della “*Banca Centroamericana di Integrazione Economica*” (*Bcie*) Harry E. Brautigam

SECONDA PARTE: AMERICA LATINA-CARAIBI: DA DOVE VIENE, DOVE VA (Coordinatore: José Luis Machinea)

Introduzione

- I. Globalizzazione e riforme in America Latina e nei Caraibi**
- 1. Globalizzazione e contesto internazionale dell'America Latina e dei Caraibi negli anni '90
- 2. Successi e fallimenti di un'era di riforme.....
- II. Transizione dopo la crisi**
- 1. Nuovo contesto internazionale e andamento del settore estero
- 2. Politica macroeconomica, livello di attività, prezzi e mercato del lavoro

- III. Lo sviluppo produttivo nelle economie aperte**
1. L'inserimento esterno della regione
 2. Elementi per un programma di sviluppo nelle economie aperte
 3. Verso un patto di coesione sociale

TERZA PARTE: *PROFILI ECONOMICI PER PAESE*

Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguay, Venezuela

QUARTA PARTE: *TABELLE STATISTICHE*