

QUALE STRATEGIA COMMERCIALE PER I PAESI IN VIA DI SVILUPPO?

La recente pubblicazione del «Rapporto sullo sviluppo mondiale — 1987» a cura della Banca Mondiale ha riproposto un dibattito antico e tuttora controverso nella teoria dello sviluppo: quello relativo alla strategia commerciale più opportuna per la mobilitazione e la formazione di risorse per la crescita economica dei paesi in via di sviluppo (PVS).

In questo articolo vorrei presentare brevemente le posizioni del dibattito e trarre alcune conclusioni di carattere normativo e di valutazione del funzionamento dei meccanismi di mercato a favore dello sviluppo.

1. LE RADICI STORICHE DEL DIBATTITO:

IL DETERIORAMENTO SECOLARE DELLA RAGIONI DI SCAMBIO DEI PRODOTTI PRIMARI

Il progressivo affrancamento del regime coloniale di numerosi paesi dei continenti extra-europei che fece seguito alla seconda guerra mondiale pose ai nuovi governi il problema dell'utilizzazione ottima delle risorse produttive interne per il raggiungimento della piena occupazione e per l'ottenimento di saggi di crescita sufficientemente elevati.

La teoria ortodossa del commercio internazionale (il cosiddetto «teorema di Heckscher-Ohlin») suggeriva che questi paesi, ricchi di materie prime e dotati in abbondanza di forza-lavoro disoccupata o sottoccupata, avrebbero dovuto specializzarsi nella produzione *labour-intensive* di materie prime, importando i beni

manufatti a più elevata intensità di capitale delle nazioni già industrializzate. L'idea è semplice ed attraente, e sembra far appello al più elementare «senso comune». Non sempre tuttavia teorie astratte e di impatto immediato si rivelano utili come criterio normativo della realtà.

Lo scambio internazionale dei beni è infatti regolato dal prezzo relativo delle merci oggetto di scambio. Se un chilo di caffè ha un valore, poniamo, di un dollaro sui mercati internazionali e parimenti un dollaro vale un bene manufatto (una radio a transistor), lo scambio di questi due beni può avvenire in ragione di 1 (unità di radio) contro 1 (chilo di caffè). Si dice in questo caso che la «ragione di scambio» del caffè è pari ad 1: 1 in termini di radio a transistor. Cosa avviene se il prezzo del caffè si dimezza, passando da 1 a 0,5 dollari per chilo mentre il prezzo delle radio rimane invariato? Chiaramente, i produttori di caffè potranno acquistare una radio rinunciando a (vendendo) una quantità doppia di caffè (due chili). Tecnicamente si dice che la ragione di scambio del caffè si è deteriorata, passando da 1: 1 a 1: 2; in pratica ciò significa che una nazione che produce solo caffè ha visto dimezzare il potere d'acquisto del suo prodotto vendibile. Quando l'andamento sfavorevole della ragione di scambio di un bene (gruppo di beni) si perpetua nel tempo, si ha un evidente effetto negativo per i paesi specializzati nella produzione di quel bene (gruppo di beni).

L'analisi statistica sulle ragioni di scambio dei beni primari contro i beni manufatti condotta da Prebisch nel 1950 mostrò l'esistenza di una tendenza secolare al deterioramento delle ragioni di scambio dei prodotti primari (oggetto della specializzazione suggerita ai PVS) contro i prodotti manufatti (oggetto di specializzazione delle nazioni industrializzate). Il modello della specializzazione produttiva suggerito dalla teoria ortodossa del commercio internazionale avrebbe dunque condannato i paesi meno industrializzati a produrre merci con potere d'acquisto decrescente ovvero, a parità di quantità prodotte, il valore del prodotto interno lordo dei PVS si sarebbe progressivamente ridotto seguendo l'andamento delle ragioni di scambio.

Alcuni autori contestarono la validità dell'analisi di Prebisch,

notando che il campione scelto dall'autore (dati del Regno Unito sul periodo 1870-1937) avrebbe potuto rivelarsi non rappresentativo dei PVS od anche degli altri paesi industrializzati ed introducendo altri elementi di dubbio circa la tecnica di rilevamento dei prezzi ed il calcolo dei fattori tecnologici «incorporati» nel valore delle merci.

Ulteriori indagini statistiche confermarono tuttavia i risultati di Prebish, rilevando semplicemente una lieve sovrastima del trend decrescente delle ragioni di scambio¹. Per completare il quadro dell'analisi statistica delle ragioni di scambio, occorre dire che l'estensione dell'arco temporale delle ricerche al periodo post-bellico non ha aggiunto chiarezza ai risultati: una ricerca estesa sul periodo 1900-1970 ha rilevato un andamento costante delle ragioni di scambio, indicando secondo alcuni autori l'esistenza di una inversione di tendenza nel secondo dopoguerra; ma altre ricerche condotte sia da singoli autori che da organismi ufficiali, ottengono risultati controversi.

I dati più recenti mostrano inoltre una chiara ripresa del trend negativo delle ragioni di scambio delle materie prime non energetiche. Secondo le rilevazioni del Fondo Monetario Internazionale in appena due anni, tra il secondo trimestre 1984 ed il terzo trimestre 1986, l'indice dei prezzi del Fondo Monetario comprendente 34 materie prime non energetiche ha perso circa un quarto del suo valore in dollari USA e più di un terzo in Diritti Speciali di Prelievo (la moneta internazionale del Fondo). Commentano gli analisti del Fondo:

«Al terzo trimestre 1986 questi indici raggiungono il loro valore più basso dal primo semestre 1976, epoca alla quale i corsi erano molto bassi a causa della recessione del 1975. È difficile fare dei confronti precisi (...) più a lungo termine in valore reale (...) in ragione dell'impossibilità di ottenere delle serie di dati coerenti. Sembra comunque chiaro che i prezzi reali delle materie prime

¹ Per una sintesi del dibattito statistico sul *trend* di lungo periodo delle ragioni di scambio dei prodotti primari, si veda Spraos, *The statistical debate on the net barter terms of trade*, in «Economic Journal», may 1980.

siano caduti nel corso del 1986 ad un livello che non si era più osservato almeno a partire dagli anni '30»².

Per avere un'idea degli effetti drammatici legati all'instabilità dei corsi delle materie prime, basti pensare che un paese come il Gambia ha visto deprezzare in soli due anni del 43% il valore dell'olio di arachide che rappresenta l'80% delle sue esportazioni; allo stesso modo il cotone, che rappresenta il 61% delle esportazioni del Ciad, ha perduto il 44% del suo valore, mentre il prezzo della juta (57% delle esportazioni del Bangladesh) è diminuito del 40%. Altrettanto drammatica la dipendenza di vari PVS dallo zucchero (Cuba per l'89%, Isola Maurizio per il 60%, isole Fidji per il 48%), che dal 1980 al 1986 ha perduto ben il 79% del suo valore. L'elenco si potrebbe allungare giungendo a comprendere decine di prodotti e decine di paesi; si rimanda chi fosse interessato alle cifre alla tabella elaborata dal Fondo.

2. LE CONCLUSIONI POLITICHE DELL'ANALISI DI PREBISH: LE STRATEGIE DI «IMPORT-SUBSTITUTION»

A seguito delle evidenze statistiche fornite da Prebisch si diffuse all'interno della teoria dello sviluppo un atteggiamento di grande riserva nei confronti del libero mercato. Lo stesso Prebisch, l'americano Singer, lo scandinavo Myrdal furono tra gli esponenti più autorevoli di questa corrente di pensiero antimercato che propugnava l'elaborazione di «strategie commerciali» atte a favorire la crescita economica e lo sviluppo industriale dei paesi meno avvantaggiati. In particolare si sosteneva che tali strategie dovessero mirare allo sviluppo del settore manifatturiero ed alla sostituzione di produzione importata con produzione domestica: la domanda interna avrebbe agito da stimolo per lo sviluppo della promozione industriale interna favorendo la formazione di uno stock di capitale adeguato alle esigenze di assorbimento della manodopera eccedente, gradualmente espulsa dalle

² Cf. FMI, *L'effondrement des cours des matières premières*, 1984-'86, in «Finance et développement», Dicembre 1986.

campagne. A tale scopo veniva suggerita l'adozione di una serie di misure protezionistiche, volte a rendere «difficile» l'importazione dei beni che avrebbero dovuto venire gradualmente sostituiti.

I difensori del libero mercato sostenevano, contro questa tesi, che l'imposizione di ogni dazio o tariffa avrebbe rappresentato una forzatura del mercato, con conseguente, necessaria, perdita di efficienza produttiva: a che scopo produrre all'interno, in condizioni di inefficienza, beni più facilmente ed economicamente reperibili sui mercati internazionali?

Contro questa obiezione i fautori delle strategie di *import-substitution* opponevano due motivazioni fondamentali.

— In primo luogo si osservava che la produzione di beni manufatti è soggetta ad importanti economie di scala e di apprendimento; il vantaggio in termini di efficienza dei produttori stranieri sarebbe potuto derivare semplicemente dalla mancanza di esperienza produttiva dei produttori locali ed un certo grado di protezione iniziale avrebbe consentito al settore manifatturiero interno di raggiungere (ed eventualmente superare) i risultati di efficienza dell'industria straniera (è questo il cosiddetto «argomento dell'industria nascente» [*infant industry argument*] elaborato dalla scuola storica di List)³.

— In secondo luogo, veniva osservato che l'utilizzazione ottimale delle risorse rappresentava un vero problema di politica economica solo quando le risorse impiegate sono «scarse», ossia quando esse sono pienamente o quasi pienamente impiegate. L'avvio di un processo di sviluppo pone invece di fronte ad un problema di abbondanza di risorse disoccupate, piuttosto che di scarsità di risorse da razionalizzare. Il problema dei *policy-makers* dovrebbe essere quello della mobilitazione delle risorse piuttosto che quello della loro utilizzazione di *first-best*. In altre parole, i piani di sviluppo dovrebbero procedere per due gradi assicurando prima il pieno impiego delle risorse produttive, e ricercando solo in un secondo momento la loro allocazione ottimale. (In

³ Per alcune citazioni di List, si veda F. Onida, *Economia degli scambi internazionali*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 485-486.

termini piú tecnici si direbbe che la prima preoccupazione del piano dovrebbe essere quella di spostare il paese in condizioni di sottoutilizzazione delle risorse *verso* la frontiera delle possibilità produttive, trovando solo in secondo luogo la posizione ottimale *sulla* frontiera stessa) ⁴.

Un altro argomento favorevole alle strategie di *import-substitution* proviene dall'esperienza storica. Storicamente, infatti, strategie di sostituzione delle importazioni e di limitata protezione (secondo i dettami dell'argomento «*infant industry*»), sono state adottate in forma ed in grado diversi da tutti i paesi di industrializzazione tradizionale o recente, con le uniche eccezioni della Gran Bretagna e, piú recentemente, di Hong Kong. Sulla base di tale osservazione, anche un autore fortemente orientato verso la promozione delle esportazioni e molto critico dell'approccio della sostituzione delle importazioni come Bela Balassa asserisce la necessità di intraprendere politiche limitatamente protettive e di *import substitution* nei primi stadi dello sviluppo industriale di un paese.

Balassa distingue due «stadi» delle politiche di sostituzione delle importazioni ⁵. Il primo stadio, chiamato della sostituzione «facile» (*easy substitution*), dovrebbe mirare a rimpiazzare l'importazione di beni di consumo non durevoli per i quali esiste già un mercato sufficientemente esteso all'interno, quali vestiario, calzature, beni di arredamento, e materie prime connesse (tessili, cuoio, legno). Lo sviluppo di tali settori sarebbe particolarmente adatto per i PVS dato che:

«Le merci in questione sono intensive in lavoro non specializzato; la scala efficiente di produzione è relativamente bassa e i costi non crescono in misura rilevante ai livelli piú bassi di quantità prodotte; la produzione non comporta l'utilizzazione di tecnologie

⁴ Cf. Bruton, *The Import Substitution Strategy of Economic Development: A. Survey*, in «Pakistan Development Review», summer 1970, e P. Streeten, *A Cool Look at 'Outward Looking Strategies for Development*, in «The World Economy», september 1982.

⁵ B. Balassa, *The Newly industrializing countries in the world economy*, Pergamon Press, New York 1981.

sofisticate; e per operazioni efficienti non è richiesta la presenza di una rete di offerta di parti, componenti ed accessori»⁶.

I vantaggi di questa politica sono evidenti, dato che lo sviluppo di queste produzioni richiede e stimola investimenti nel settore manifatturiero e genera economie esterne in termini di addestramento della manodopera, diffusione della tecnologia, sviluppo di imprenditorialità. Inoltre, lo sviluppo dell'industria incrementa la percentuale di valore aggiunto incorporato nel prodotto interno lordo, facilita l'urbanizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture, velocizza la circolazione della ricchezza prodotta e stimola l'esplicitazione di domanda aggiuntiva. In virtù di questa concatenazione di cause ed effetti si assisterà ad uno sviluppo relativamente rapido:

«Nel corso del primo stadio della sostituzione delle importazioni, la produzione domestica crescerà più rapidamente del consumo domestico, poiché essa non soltanto soddisfa l'incremento del consumo, ma anche rimpiazza le importazioni». Ma il processo è destinato ad esaurirsi: «Il tasso di crescita della produzione declinerà comunque fino a raggiungere quello del consumo, una volta che il processo di sostituzione delle importazioni sia stato completato»⁷.

È a questo punto che, secondo Balassa, si pone ai paesi l'alternativa tra la ricerca di nuovi settori merceologici da sostituire in termini di importazione e l'individuazione di beni manufatti da offrire a condizioni concorrenziali sui mercati internazionali. Nel primo caso il paese andrebbe orientandosi verso il «secondo stadio» della strategia di sostituzione delle importazioni, mentre nel secondo caso si avrebbe la scelta di strategie orientate verso l'esportazione (*export-oriented strategies*).

⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁷ *Ibid.*

3. IL «SECONDO STADIO» DELLA SOSTITUZIONE DELLE IMPORTAZIONI

Come si è già detto, durante gli anni '50, sulla base delle evidenze statistiche, la tendenza più diffusa tra gli studiosi di economia dello sviluppo privilegiava le strategie di sostituzione delle importazioni rispetto a quelle di orientamento verso i mercati esteri. Molti paesi intrapresero così la strada del «secondo stadio» della *import substitution*.

Tale stadio si presenta tuttavia meno agevole rispetto al primo: differenti sono infatti le caratteristiche dei prodotti da sostituire, e differenti gli input richiesti ed i modi di combinare tali input per la loro produzione. Se nel primo stadio ci si orientava verso la sostituzione di beni non durevoli di largo consumo producibili con tecnologie relativamente semplici e richiedenti un uso intensivo di manodopera non specializzata, i nuovi prodotti da sostituire saranno, nel secondo stadio, materiali di base per la produzione industriale (petrolchimici, acciaio) e beni capitali o beni di consumo durevoli (automobili, elettrodomestici). Tutti questi prodotti sono soggetti a notevoli economie di scala e a processi di specializzazione (orizzontale e/o verticale); per la loro produzione si richiede inoltre l'uso di tecniche produttive ad alta intensità di capitale e l'applicazione di manodopera specializzata; condizioni, queste, senz'altro atipiche per i PVS.

L'avanzamento nel processo di sostituzione delle importazioni presenta dunque dei costi notevoli.

In particolare, la ristrettezza del mercato interno per alcuni di questi beni (soprattutto per i beni intermedi) non consente ai produttori locali di fruire delle economie legate alla scala produttiva, condannando la produzione locale ad una situazione di svantaggio perpetuo di prezzo nei confronti della produzione internazionale. Inoltre, se il prodotto in via di sostituzione è un bene strategico per l'intero comparto produttivo nazionale, lo svantaggio di prezzo si traduce in un aggravio di costo per tutta l'industria del paese, operando per questa via una trasmissione «a cerchi concentrici» dell'inefficienza relativa di produzione e

riducendo la potenziale concorrenzialità internazionale dei beni domestici, legata al basso costo della manodopera. Un effetto probabilmente non programmato di questo complesso di cause, legato al carattere non temporaneo degli svantaggi menzionati, è che la struttura protettiva imposta a regolamentazione dei flussi di commercio estero tende a perpetuarsi nel tempo, a differenza delle misure di protezione richieste dall'argomento dell'industria nascente, caratterizzate da temporaneità.

Ancora, il basso costo del lavoro attira in genere il capitale estero, stimolando gli investimenti diretti di gruppi industriali stranieri e favorendo i processi di trasferimento tecnologico internazionale. L'esistenza però di una struttura commerciale eccessivamente protetta e dell'aggravio dei costi legato alla non economicità delle materie di base agisce da freno all'investimento diretto dei produttori esteri, rallentando il processo di formazione del capitale.

I tempi di sviluppo della scala efficiente di produzione dei beni da secondo stadio di *import substitution* si rivelano quindi particolarmente lunghi. Per questo motivo, si è sostenuto che la scelta fondamentale delle politiche di sviluppo fosse tra orientamenti di lungo periodo richiedenti sacrifici a breve termine associati a ritmi di crescita sostenuti nel tempo futuro e strategie di impatto moderatamente positivo sul reddito e sull'occupazione nel breve periodo, ma che condannavano l'economia a prospettive di crescita modesta nel lungo periodo ed alla fruizione di tecnologie sistematicamente «ritardate»⁸.

4. LE STRATEGIE DI ORIENTAMENTO VERSO L'ESPORTAZIONE

In alternativa al secondo stadio di sostituzione delle importazioni, un numero crescente di paesi, spinti anche dal rallentamento della crescita economica risultante dalla fine delle sostituzioni «facili» e dalle difficoltà sopra menzionate, ha adottato

⁸ Cf. J.L. Malaussena de Perno, *Specialisation internationale et développement économique*, Economica, Paris 1975, che però esprime un'opinione contraria.

politiche di sviluppo industriale che rivolgersero maggior attenzione alle esigenze dei mercati internazionali anziché a quelle dei mercati locali.

Tale orientamento si è concretizzato in una serie di riforme miranti a fornire misure varie di sussidio alla produzione industriale di esportazioni, generalmente accompagnate a riduzioni delle misure protezionistiche, a misure di liberalizzazione finanziaria ed all'adozione di cambi «agganciati» (*crawling pegs*). Come conseguenza di queste riforme (estremamente variate in intensità e grado da paese a paese), il sistema dei prezzi ha acquistato una funzione più propria, riflettendo con maggior realismo le scarsità relative del mercato ed orientando con maggior efficienza le scelte produttive e di consumo degli agenti economici; un maggior grado di realismo si è riscontrato inoltre anche nella fissazione dei prezzi dei servizi pubblici e nella struttura dei tassi di interesse, che hanno assunto valori positivi in termini reali.

In linea generale, l'adozione di tali misure ha conferito un maggior dinamismo alla struttura produttiva interna ed i paesi che hanno seguito politiche di orientamento verso l'esportazione hanno sperimentato tassi di crescita più elevati sia in rapporto alle loro *performances* passate, sia in rapporto ai paesi non orientati verso l'esportazione. Il caso più eclatante di successo della *export-orientation* è fornito dall'esperienza dei quattro «paesi-miracolo» dell'est asiatico: Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Singapore, soprannominati «la banda dei quattro»⁹.

Attingiamo da Balassa per una descrizione dei vantaggi legati allo sviluppo di strategie orientate verso l'esportazione.

L'esportazione, afferma Balassa, favorisce «... la produzione di merci nelle quali il paese ha un vantaggio comparato, con bassi costi in termini di risorse per unità di valuta estera. L'esportazione permette inoltre un più pieno utilizzo della capacità produttiva

⁹ Il soprannome *the gang of four* si trova in W.R. Cline, *Can the East Asian Model of Development Be Generalized?*, in «The World Development», 1982.

e consente la riduzione dei costi unitari attraverso lo sfruttamento delle economie di scala *contribuendo per tale via ad una efficiente sostituzione delle importazioni*¹⁰. Infine l'esposizione alla competizione straniera fornisce uno stimolo al cambiamento tecnologico.

L'allocazione delle risorse secondo il vantaggio comparato, una più elevata utilizzazione della capacità produttiva, e lo sfruttamento delle economie di scala abbassano il rapporto capitale-prodotto nelle attività di esportazione, ed i risultanti risparmi di capitale possono essere impiegati per accrescere la produzione e l'occupazione in altri settori dell'economia in paesi dove il lavoro non è pienamente impiegato. Questo accadrà attraverso gli effetti indiretti dell'espansione dell'esportazione che crea domanda per i fattori produttivi domestici e genera redditi più elevati che vengono parzialmente spesi in beni domestici.

I più elevati redditi resi possibili attraverso l'espansione delle esportazioni daranno luogo ad un incremento dei risparmi e vi è evidenza che una proporzione superiore alla media viene risparmiata sui redditi generati nel settore delle esportazioni. Rapporti capitale-prodotto inferiori e più elevati tassi di risparmio, solleveranno dunque il vincolo del risparmio alla crescita economica. L'espansione delle esportazioni solleverà anche il vincolo della valuta estera [vincolo della bilancia dei pagamenti], permettendo per tale via di incrementare l'importazione di materiali e macchinari»¹¹.

Va ancora notato che la politica del cambio «agganciato» garantisce una certa stabilità dei tassi di cambio (almeno nei confronti dei paesi con cui più intensi risultano essere i flussi commerciali), per cui, a fronte delle politiche di sostegno delle esportazioni, non risultano penalizzate scelte produttive di sostituzione delle importazioni. Inoltre, la politica doganale tende a privilegiare l'imposizione di dazi rispetto alle restrizioni quantitative (Rajapatirana, 1987).

¹⁰ Il corsivo non è nel testo originale. La frase enfatizza il rapporto di complementarietà intercorrente tra «*export-orientation*» e *import-substitution strategies* che verrà sottolineato in seguito.

¹¹ B. Balassa, *The Newly...*, cit., p. 15.

4. IMPORT SUBSTITUTION E EXPORT ORIENTATION: LE CIFRE DELLA CONTROVERSIA

Nei paragrafi precedenti si sono brevemente ricapitolate le motivazioni reciproche addotte dai fautori dell'uno o dell'altro indirizzo. Come si sarà notato, i due approcci sembrano nascere l'uno in contrapposizione all'altro e, come spesso capita, gli autori dell'una o dell'altra scuola hanno finito con l'attaccare la posizione altrui per difendere la propria, anziché cercare elementi comuni per giungere ad una sintesi conclusiva. Le differenze tra i due approcci si sono così radicalizzate e la materia è divenuta oggetto di controversia statistica.

Come già si è rilevato, le ricerche empiriche hanno pressoché unanimemente sancito la superiorità delle strategie orientate verso l'esportazione. Rajapatirana (coordinatore del «Rapporto sullo sviluppo mondiale 1987»), cita a suo sostegno lavori di Little, Scitovsky e Scott; Juergen Donges; Bhagwati; Krueger ¹². Io farò qui riferimento ai lavori di Balassa ¹³.

Nello studio del 1982 Balassa analizza un campione di 11 paesi, raggruppati in quattro categorie in ordine decrescente di orientamento verso l'esportazione. Nel primo gruppo rientrano la Corea del Sud, Singapore e Taiwan; nel secondo Argentina, Brasile, Colombia e Messico; nel terzo Israele e Jugoslavia; nel quarto Cile e India. I dati sui quali Balassa estende la sua analisi coprono il ventennio 1953-1973, suddiviso in tre settenni (1953-60; 1960-66; 1966-73).

¹² S. Rajapatirana, *Response a Jha*, in «Finance et Développement», dicembre 1987.

¹³ B. Balassa, *The Newly...*, cit., 1981, e *Development Strategies in Semi-industrial Economies*, John Hopkins University Press, Baltimore and London 1982.

L'evidenza empirica è riportata nella seguente tabella:

	gruppo 1				gruppo 2			gruppo 3		gruppo 4	
	Cor.	Sin.	Tai.	Arg.	Bra.	Col.	Mex.	Isr.	Jug.	Cil.	Ind.
PIL											
1953-60	5,6	—	6,9	3,2	6,3	4,3	6,5	10,0	5,6	2,8	3,5
1960-66	7,3	9,4	7,3	3,6	4,1	4,7	7,1	9,4	5,8	5,1	2,8
1966-73	10,7	10,7	12,7	4,8	9,3	6,1	6,4	9,8	7,1	2,4	3,8
settore manifatturiero											
1953-60	13,6	—	10,1	5,8	10,1	6,6	8,5	10,3	13,2	2,8	4,8
1960-66	13,0	10,3	12,3	5,3	4,5	5,7	9,7	8,0	9,9	7,2	6,2
1966-73	21,0	15,0	22,0	7,3	11,8	7,6	7,6	10,9	8,4	3,7	4,7

TAB. 1: Crescita percentuale del Prodotto Interno Lordo e della produzione del settore manifatturiero (1953-73).

Fonte: Balassa, 1982, tab. 3.3, pag. 52. L'ordine delle colonne è stato modificato per ragioni di convenienza.

Come appare evidente ad una lettura anche superficiale delle cifre riportate, i paesi componenti il primo gruppo hanno offerto *performances* superiori rispetto a tutti gli altri in termini di crescita media annuale sia del prodotto interno lordo che della produzione industriale.

Inoltre, nella fase degli shock petroliferi (gli anni settanta ed i primi anni ottanta) i paesi Est-asiatici hanno dimostrato di possedere un grado di flessibilità molto maggiore rispetto ai paesi del Sudamerica e del subcontinente indiano. Infatti, pur in presenza della recessione economica nei paesi industrializzati e della conseguente riduzione della domanda internazionale, il Prodotto Interno Lordo crebbe nel periodo 1973-79 ad un tasso medio annuo del 10,1% in Corea, del 7,5% in Singapore, del 7,6% in Taiwan¹⁴. Nello stesso periodo i paesi più orientati verso l'interno (India e Cile) crebbero ad un tasso medio annuo (rispettivamente) del 4,3% e del 3,6%. Il contrasto è ancora più evidente in termini di confronto del tasso medio annuo di crescita del prodotto nazionale lordo *pro capite*: l'aumento è stato dell'8,3% in Corea; del 6,1% in Singapore e del 5,5% in Taiwan, contro un aumento del 2,3% in India e dell'1,9% in Cile.

¹⁴ Cf. B. Balassa, *The Newly...*, cit., p. 20.

La tabella n. 2 riporta tali dati estesi agli 11 paesi sopra menzionati.

	gruppo 1				gruppo 2			gruppo 3		gruppo 4	
	Cor.	Sin.	Tai.	Arg.	Bra.	Col.	Mex.	Isr.	Jug.	Cil.	Ind.
1973-79											
PIL	10,1	7,5	7,6	1,2	6,3	5,5	4,2	2,3	5,7	3,6	4,3
Popolazione	1,9	1,3	2,0	1,3	2,8	2,3	3,3	2,3	0,9	1,7	2,0
PIL p.c.	8,3	6,1	5,5	-0,1	3,4	3,2	0,9	0,0	4,7	1,9	2,3

Tab. 2: Tassi medi di crescita per il Prodotto Interno Lordo, la popolazione, il PIL *pro capite* (periodo 1973-79).

Fonte: elaborazione da Balassa, 1981, pp. 70-71.

Il «Rapporto sullo sviluppo mondiale — 1987» preparato dalla Banca Mondiale ripropone un'indagine *a-la* Balassa, estendendo l'arco temporale di riferimento fino al 1985 ed ampliando il campione, includendovi 41 PVS. Viene mantenuta la divisione dei paesi in quattro grandi categorie, ma la composizione dei gruppi viene modificata nel tempo secondo gli indirizzi di politica economica adottati dai vari paesi nel periodo sottoposto ad indagine.

Al di là di alcune differenze in termini di criterio di classificazione dei paesi ¹⁵, i risultati dell'indagine sono perfettamente in linea con l'evidenza fornita da Balassa. Nel periodo 1973-85, la crescita media annuale del Prodotto Interno Lordo è risultata infatti prossima all'8% per i paesi «fortemente orientati verso l'esterno», ed appena superiore al 2% per i paesi «fortemen-

¹⁵ Il Rapporto non include Taiwan nel campione, e sostituisce questo paese con Hong Kong. Inoltre, l'Argentina, il Messico, raggruppati da Balassa nel gruppo 2, vengono inseriti rispettivamente nei gruppi 4 e 3; mentre la Colombia, anch'essa inserita nel secondo gruppo da Balassa, appartiene al terzo gruppo nel primo periodo, ed al quarto gruppo nel secondo periodo, nel Rapporto della Banca Mondiale. Israele è inserito nel secondo gruppo anziché nel terzo, ed il Cile, inserito come in Balassa nel quarto gruppo fino al 1973, salta al secondo gruppo nell'indagine 1973-85, in conseguenza delle riforme adottate dal paese a partire da quella data.

te rivolti verso l'interno». Allo stesso modo, la crescita media annuale del Prodotto Nazionale Lordo *pro capite* è risultata nel medesimo periodo vicina al 6% per il primo gruppo di paesi, e addirittura frazionalmente negativa (-0,1% circa) per l'ultimo ¹⁶.

Le cifre, dunque, sembrano dare incondizionatamente ragione alle strategie commerciali orientate verso l'esterno. Di qui i consigli «politici» dei fautori di tali strategie, estesi a tutti i *policy makers* e riassumibili nel seguente pacchetto di misure:

a) Orientare decisamente le politiche commerciali verso l'abolizione di restrizioni quantitative, ridurre le strutture protezionistiche, favorire l'accesso di input produttivi dall'estero.

b) Sostenere la produzione di beni di esportazione attraverso un opportuno dosaggio di sussidi all'attività produttiva in tale settore, lasciando alle imprese il compito di orientare le scelte produttive concrete.

c) Diminuire il controllo sui prezzi, ed estendere tali misure di liberalizzazione anche ai mercati finanziari e del lavoro.

d) Adottare politiche di controllo dei tassi di cambio, scegliendo un'area valutaria di riferimento alla quale «agganciare» la moneta nazionale.

Ancora una volta, tuttavia, la realtà sembra sfuggire a generalizzazioni eccessivamente semplificate, e sembra richiedere uno sforzo interpretativo supplementare. Come mai, infatti, pur in presenza degli innegabili successi dei paesi Est-asiatici, campioni dell'orientamento verso l'esportazione, altri PVS esitano ad adottare pienamente tale strategia? E come mai una folta schiera di paesi africani, centro-americani ed asiatici (Camerun, Colombia, Costa Rica, Costa d'Avorio, Guatemala, Indonesia) ha modificato l'orientamento della propria politica economica passando *dal gruppo dei paesi moderatamente rivolti verso l'esterno al gruppo dei paesi moderatamente rivolti verso l'interno*?

¹⁶ Cf. S. Rajapatirana, *Industrialisation et commerce extérieur*, in «Finance et Développement», septembre 1987.

Esistono a tale riguardo due motivazioni fondamentali e non alternative.

Innanzitutto occorre considerare che le strategie commerciali sono solo un elemento della politica di sviluppo da armonizzare con altri fattori di importanza capitale, quali la dimensione del paese, la sua localizzazione geografica, l'attitudine culturale, etica, sociale, politica dei suoi cittadini: in una parola, ad essere sottoposti a processi di sviluppo non sono mai dei sistemi produttivi impersonali, ma sempre delle nazioni, dei popoli, con la complessità di elementi di cui tali termini sono carichi.

Prescindendo comunque da considerazioni di carattere non economico, va rilevato che la dimensione del paese ha un'influenza notevolissima sul tipo di politica economica convenientemente «adottabile». I paesi Est-asiatici che hanno adottato con più convinzione politiche di apertura sono tutte economie «piccole», con una popolazione relativamente ridotta ad un mercato interno di dimensioni non eccessivamente estese; molto diversa è invece la situazione di paesi «grandi», a dimensione continentale, intensamente popolati e con un mercato interno potenzialmente molto vasto, quali ad esempio l'India o il Brasile. Da questo punto di vista, Jha critica il «Rapporto - 1987» della Banca Mondiale:

«È possibile affermare seriamente che una politica che ha permesso di arricchire economie insulari nelle quali gli scambi esteri rappresentano una parte importante del reddito nazionale dia risultati altrettanto buoni in economie continentali come il Brasile o l'India? (...) se l'investimento esterno si dirige normalmente sulle industrie a vocazione esportatrice nelle economie insulari dotate di un mercato interno poco esteso, in una grande economia continentale sono la taglia del mercato interno ed il suo ritmo d'espansione che attirano gli investimenti stranieri. Gli investitori stranieri cercano allora di beneficiare di una forma di protezione contro la concorrenza tanto esterna che interna»¹⁷.

Con ogni probabilità, un criterio di valutazione più rigoroso per l'espressione di un giudizio circa l'efficacia di una politica

¹⁷ L.K. Jha, *Les politiques d'ouverture favorisent-elles vraiment la croissance?*, in «Finance et Développement», décembre 1987, p. 44.

commerciale in alternativa all'altra potrebbe essere fornito dal confronto tra le prestazioni economiche di uno stesso paese sotto regimi commerciali differenti.

Uno degli argomenti più spesso citati dai fautori della *export orientation* è quello dell'incremento dell'occupazione nel settore manifatturiero. Balassa, ad esempio, rileva con enfasi che «l'occupazione nel settore manifatturiero crebbe del 10-12% l'anno in Corea e Taiwan, conducendo a riduzione nei tassi di disoccupazione»¹⁸.

Riprendendo le cifre del «Rapporto - 87», Jha nota invece che il mutamento di politica commerciale in direzione dell'apertura all'esportazione non ha giovato all'occupazione in Pakistan, dove «il tasso di crescita de "l'occupazione nell'industria manifatturiera"..., che era stato tra il 1963 ed il 1973 attorno al 2% l'anno in media, è caduto al - 3% tra il 1973 e il 1984», periodo in cui il paese si era mosso verso una maggior apertura, passando dal quarto al terzo gruppo della classificazione della Banca Mondiale¹⁹.

La prima ragione che spiega la riluttanza di alcuni paesi verso l'adozione di politiche di orientamento verso l'esportazione risiede dunque nella diversità fondamentale tra i paesi, che non rende generalizzabile un modello di sviluppo pur estremamente fruttuoso in alcune aree geografiche: ciò che è bene per qualche paese in un determinato periodo non necessariamente lo è per altri paesi con altre caratteristiche in momenti storici differenti²⁰.

Un secondo motivo della mancata globalizzazione delle politiche di apertura risiede invece nel timore dell'insorgenza di misure protezionistiche da parte dei paesi industrializzati²¹. Se infatti tutti i paesi in via di sviluppo orientassero le loro scelte

¹⁸ B. Balassa, *The Newly...*, cit., p. 16.

¹⁹ L.K. Jha, *Les politiques...*, cit.

²⁰ A. Roe applicava questo concetto analizzando la proposta di liberalizzazione finanziaria nello Sri-Lanka avanzata negli anni '70 sulla base dell'esperienza positiva della Corea del Sud durante gli anni '60. Cf. A. Roe, *High interest rates: a new conventional wisdom for development policy?*, in «The World Development», october 1982.

²¹ Si veda: W.R. Cline, *Can the East...*, cit. e Faaland e Parkinson, *The Political Economy of Development*, Frances Printer, London 1986.

produttive verso beni manufatti all'esportazione, diverrebbe estremamente plausibile l'imposizione di barriere tariffarie particolarmente elevate da parte dei paesi avanzati, che rappresentano i mercati di sbocco per tale produzione; un tipico esempio di tale attitudine è fornito dalla recente evoluzione del commercio bilaterale tra Corea del Sud e Stati Uniti ²².

Cline ha analizzato la possibilità teorica di una generalizzazione delle strategie commerciali dei paesi Est-asiatici a tutti i PVS. Tale generalizzazione causerebbe una moltiplicazione per sette delle esportazioni di beni manufatti da parte dei PVS, ed un notevole aumento delle quote di mercato di tali paesi all'interno dei paesi avanzati, che dovrebbero passare da un sesto a circa tre quinti. Ipotizzando che la penetrazione massima consentita alle importazioni da parte dei paesi industrializzati sia pari al 15% della domanda complessiva interna e che il superamento di tale soglia scateni reazioni protezionistiche, una simile espansione causerebbe di necessità lo sfondamento della soglia e renderebbe i quattro quinti delle esportazioni di beni manufatti da parte dei PVS vulnerabili a probabili azioni protettive.

Conclude Cline:

«Questi risultati suggeriscono che sarebbe sconsigliabile per le autorità dei paesi in via di sviluppo di basare i loro piani a lungo termine sullo stesso tipo di risultati di esportazione che sono stati ottenuti dai quattro paesi Est-asiatici. Nella misura in cui questi paesi hanno incentivi distorti in favore delle esportazioni..., altri paesi in via di sviluppo farebbero bene a non imitare queste politiche sbilanciate verso l'esportazione. Nella misura in cui i quattro paesi hanno seguito semplicemente politiche di apertura commerciale e tassi di cambio realistici..., altri paesi in via di sviluppo sarebbero ben accorti nell'adottare politiche simili (sul terreno dell'efficienza generale)..., ma sarebbero mal accorti nell'attendere che politiche di libero mercato ottengano gli stessi risultati raggiunti dalle economie Est Asiatiche che hanno preso vantaggio dalle strategie di apertura prima che il campo nelle

²² Gli USA hanno adottato di recente misure di restrizione quantitativa delle importazioni di automobili, di semiconduttori e di elaboratori elettronici dalla Corea del Sud.

esportazioni divenisse affollato dalla concorrenza..., e che hanno fatto ciò quando l'economia mondiale si trovava in una fase di ebollizione prolungata»²³.

Riassumendo dunque quanto detto in questo paragrafo si può affermare che:

a) L'evidenza empirica mostra chiaramente che i paesi che hanno potuto godere di un grado di apertura maggiore (particolarmente le economie «insulari» Est-asiatiche) hanno ottenuto le migliori prestazioni economiche.

b) Non necessariamente però l'adozione di politiche di apertura commerciale si rivelerebbe favorevole ai PVS, e ciò a causa:

— delle differenze fondamentali esistenti tra paese e paese (dimensione, popolazione, istruzione, imprenditorialità...);

— delle contromisure protezionistiche che i paesi avanzati adotterebbero in risposta ad un'espansione progressiva del commercio estero di manufatti da parte dei PVS.

5. «EXPORT-ORIENTATION» E «IMPORT SUBSTITUTION»: UNA CONTROVERSIA FORZATA

Si è visto in precedenza come gli indirizzi di politica economica passati in rivista in questo articolo siano stati spesso presentati in termini contrapposti ed alternativi. In particolare, i fautori della strategia di *import substitution* sembrano aver spesso radicalizzato le differenze a difesa della propria posizione, messa in minoranza dalla crescente popolarità dell'approccio di apertura all'esportazione²⁴.

Si è riscontrata così la tendenza a presentare la strategia *export-oriented* in termini di indirizzo libero-scambista e di «fede» incondizionata nel funzionamento dei meccanismi di mercato e nelle politiche di *deregulation*.

²³ W.R. Cline, *Can the East...*, cit., pp. 88-89.

²⁴ Si vedano, ad esempio, le posizioni espresse in Bruton, *The Import Substitution...*, cit., ed. in P. Streeten, *A Cool Look...*, cit.

In realtà le posizioni non sono demarcabili secondo il «criterio del mercato». Come è stato rilevato dagli stessi sostenitori della strategia di orientamento all'esportazione, tale politica non implica l'abbandono del paese alle leggi del mercato. Accanto a misure di liberalizzazione sui mercati interni (delle merci e dei fattori), vengono infatti propugnatte politiche di stabilizzazione del cambio e di controllo (seppure non quantitativo) dei flussi di commercio estero. Inoltre, ed è questo il punto qualificante delle strategie orientate all'esportazione, ciò che viene proposto non è lo smantellamento del sistema di incentivi discriminanti e di sussidi all'attività produttiva interna, ma una sua ristrutturazione che dovrebbe evitare penalizzazioni del settore delle esportazioni a vantaggio della produzione in sostituzione delle importazioni.

È per questo motivo che Balassa sottolinea la assenza di simmetria nelle definizioni di strategie orientate verso l'interno e/o verso l'esterno:

«Una strategia orientata verso l'esterno non dovrebbe essere interpretata nel senso di favorire le esportazioni sulla sostituzione delle importazioni. Piuttosto, essa è caratterizzata dalla prestazione di incentivi simili alla produzione sia per i mercati interni che per l'esportazione»²⁵.

Evidentemente, l'insieme delle misure suggerite dai sostenitori delle politiche *export-oriented* rappresenta una forzatura del mercato ed attesta un grado di fiducia minimo nella libera concorrenza come strategia di sviluppo. È questa la posizione sostenuta ad esempio da Rajapatirana²⁶, in risposta alle critiche di Jha²⁷ al «Rapporto» della Banca Mondiale, ed è questa la posizione sostenuta da un autore liberale come Henderson²⁸ in risposta alla presentazione che Streeten²⁹ aveva fatto delle strate-

²⁵ B. Balassa, *The Newly...*, cit., p. 12.

²⁶ S. Rajapatirana, *Response*, cit.

²⁷ L.K. Jha, *Les politiques...*, cit.

²⁸ Henderson, *Trade Policies and «Strategies» - Case for a Liberal Approach*, in «The World Economy», novembre 1982.

²⁹ P. Streeten, *A Cool Look...*, cit.

gie orientate verso l'esportazione. Henderson rileva in particolare come una strategia veramente libero-scambista dovrebbe consistere nell'assenza di ogni strategia, con la certezza che il gioco delle libere forze di mercato porti in modo spontaneo tutti i sistemi produttivi al loro grado di efficienza massima.

La contrapposizione non andrebbe dunque ricercata tra strategie orientate verso l'esportazione e strategie di pura sostituzione delle importazioni, ma tra un orientamento libero-scambista di piena fiducia nel mercato ed un orientamento «strategico» che ritiene necessaria una qualche manipolazione del mercato, nella coscienza che la libera concorrenza internazionale finisce con il penalizzare le economie meno avvantaggiate.

A tal proposito va rilevato come, nato soltanto nell'ambito della teoria dello sviluppo e come suggerimento di politica economica, l'indirizzo «strategico» abbia ormai superato questa sorta di inferiorità di status per entrare a pieno titolo nel regno della teoria pura del commercio internazionale. Come nota Krugman la considerazione che i mercati internazionali sono spesso caratterizzati da rendimenti di scala crescenti e, conseguentemente, da concorrenza imperfetta *a-la* Chamberlin pone in crisi i risultati teorici e normativi del modello «ortodosso» dei costi comparati, fondato sulle ipotesi di rendimenti costanti e concorrenza perfetta. Se il mondo nel suo insieme non è perfettamente concorrenziale, il libero scambio non assicura la piena efficienza allocativa delle risorse ed occorre cercare un ottimo di *second best* dove «... l'intervento governativo può in linea di principio migliorare i risultati del mercato» ³⁰.

6. CONCLUSIONE

Prendendo spunto dalla recente pubblicazione del «Rapporto sullo sviluppo mondiale - 1987» curato dalla Banca Mondiale, questo articolo ha passato brevemente in rassegna i due indirizzi

³⁰ P. Krugman, *Is Free Trade Passed?*, in «Journal of Economic Perspectives», fall 1987.

di politica commerciale più universalmente seguiti a sostegno della crescita economica dei PVS: le strategie di sostituzione delle importazioni e di orientamento verso le esportazioni.

Il primo paragrafo ha mostrato come l'andamento sfavorevole delle ragioni di scambio abbia spinto i paesi in via di sviluppo ad abbandonare il modello di specializzazione suggerito dalla teoria «ortodossa» del commercio internazionale, che li avrebbe indirizzati verso la produzione di beni primari soggetti ad una continua perdita di valore sui mercati internazionali.

Tale considerazione ha condotto alla generalizzazione di politiche semi-protezionistiche e di sostituzione delle importazioni, in favore dello sviluppo della produzione manifatturiera e del settore industriale in genere dei PVS (par. 2).

A causa dell'elevato costo delle strategie di sostituzione di alcuni tipi di importazioni (beni strategici, semilavorati, ecc.), sottoposti ad importanti economie di scala, alcuni paesi in via di sviluppo hanno adottato politiche di orientamento verso l'esportazione, seguendo modelli di *export-led growth* (crescita guidata dalle esportazioni) (par. 3).

S'è visto ancora come, sebbene l'esperienza storica evidenzia le ottime prestazioni economiche dei paesi *Est-asiatici* che hanno adottato con maggior convinzione le politiche di apertura commerciale, un nutrito gruppo di PVS esiti ad avviarsi sulla strada dell'orientamento all'esportazione, mentre altri paesi, dopo aver tentato brevi esperienze di orientamento verso l'esterno, sono tornati verso politiche più marcatamente rivolte verso l'interno (par. 4).

Infine, si è voluto rilevare che, al di là degli accenti polemici che hanno caratterizzato il confronto tra i sostenitori delle due strategie commerciali, ambedue gli indirizzi appartengono al medesimo filone «ideologico», caratterizzato dalla coscienza che il libero mercato, non assicura di per sé una crescita stabile ed equilibrata per i PVS (par. 5).

In conclusione, vorrei ripetere quanto detto a commento dei risultati economici dei PVS registrati dalle recenti ricerche empiriche: nella scelta della strategia commerciale più adeguata occorre considerare che ad essere soggetti a processi di sviluppo

non sono mai dei sistemi produttivi impersonali, ma sempre delle nazioni, dei popoli. La strategia commerciale è un elemento importantissimo della politica di sviluppo, che va tuttavia adeguato alle caratteristiche economiche, sociali, politiche, culturali tipiche del singolo paese di volta in volta considerato.

GUIDO SIGNORINO