

World Bank, *Globalization, Growth, and Poverty. Building an Inclusive World Economy*

World Bank e Oxford University Press, 2002

di Maurizio Franzini

Sulle relazioni tra globalizzazione, da un lato, e crescita economica e povertà, dall'altro, si ascoltano di frequente prese di posizione tanto perentorie quanto prive di documentati riferimenti a fatti e dati concreti. Il Rapporto che la World Bank dedica a questo complesso tema si basa, invece, su un'attenta osservazione dell'evoluzione dell'economia mondiale nel corso dell'ultimo decennio.

Oltre che per la messe di dati e di informazioni, il volume merita di essere segnalato perché nell'impianto interpretativo affiorano elementi innovativi rispetto al tradizionale liberismo della World Bank e si avverte un allontanamento da alcuni dei principi sui quali, a partire dagli anni settanta, si è basato il cosiddetto "Washington *consensus*". Ma procediamo con ordine.

Il Rapporto -che si avvale del contributo di autorevoli studiosi ed è stato coordinato dal *chief economist* Nicholas Stern- si apre ribadendo che la globalizzazione non è una novità dei nostri giorni. Quella che è stata avviata negli anni novanta viene considerata giustamente la terza fase della globalizzazione dopo quelle del periodo 1870-1914 e degli anni compresi tra il 1945 e il 1980. Un aspetto distintivo della terza fase è, secondo il Rapporto, l'intensificarsi dei movimenti di capitale e dei flussi migratori rispetto ai livelli molto contenuti della seconda fase.

Guardando agli anni novanta -questa è la tesi principale del Rapporto- è possibile distinguere i paesi in via di sviluppo in due gruppi relativamente omogenei: nel primo gruppo rientrano i paesi che hanno accettato la sfida della globalizzazione, integrandosi nell'economia mondiale -li chiamerò "Paesi in via di sviluppo globalizzati" (PVSG). Nel secondo gruppo rientrano, invece, i paesi che hanno preferito strategie di tipo protezionistico. Questi sono, per noi, i "Paesi in via di sviluppo non globalizzati" (PVSNG). Nei PVSG vivono circa 3 miliardi di persone; mentre la popolazione dei PVSNG ammonta a circa 2 miliardi ed è localizzata prevalentemente in Africa e tra i paesi dell'ex Unione Sovietica.

I PVSG hanno tratto vantaggio dall'abbondante disponibilità di lavoro specializzandosi nella produzione di manufatti ad alta intensità di lavoro, con la conseguenza che la composizione delle loro esportazioni -diversamente dai PVSNG- è cambiata radicalmente tra il 1980 ed il 1998: la quota di manufatti è passata dal 25 all'80%. Anche i servizi sono cresciuti dal 9 al 17%, con conseguente compressione, fino quasi all'annullamento, delle esportazioni di prodotti agricoli. I cambiamenti più rilevanti a questo riguardo si sono avuti in Cina, Bangladesh e Sri Lanka, ma anche India, Turchia, Marocco e Indonesia hanno messo a segno una fortissima crescita delle esportazioni di manufatti e di servizi. Le ragioni di questo cambiamento vengono individuate, in linea con tesi molto diffuse, nella riduzione dei dazi sulle importazioni di prodotti manufatti da parte dei paesi avanzati, nell'adozione di politiche di

liberalizzazione da parte di molti PVS e nei progressi nelle tecnologie della comunicazione e dei trasporti.

Le *performance* di questi due gruppi di paesi in termini di crescita e di riduzione della povertà sono estremamente diverse. Nei PVSG il reddito *pro-capite* nel corso degli anni novanta è cresciuto approssimativamente al tasso medio annuo del 5% contro un declino al ritmo del 2% annuo nei PVSNG. E' utile ricordare, da un lato, che nei paesi dell'area OCSE il tasso di crescita è stato, nello stesso periodo, di circa il 2% e, dall'altro, che nei decenni precedenti gli stessi PVSG erano cresciuti a tassi molto inferiori. I risultati dei PVSG appaiono nettamente migliori anche sulla base di altri importanti indicatori di sviluppo, quali la speranza di vita e il grado di alfabetizzazione (p. 7).

Le *performance* migliori, soprattutto in termini di crescita, sono state quelle di Cina, Messico, Filippine, Malesia, Bangladesh, Thailandia, India, Brasile e Argentina (almeno fino ai recenti drammatici eventi). I risultati peggiori li hanno, invece, ottenuti Zambia, Egitto, Nigeria, Senegal, Honduras, Togo, Kenya e Pakistan.

Ipotizzare legami automatici tra globalizzazione e crescita sarebbe erroneo. Nel Rapporto, benché emerga la convinzione che l'apertura al commercio internazionale ed ai flussi di capitali sia necessaria per accelerare il processo di sviluppo, si mette più volte in guardia contro i limiti delle interpretazioni meccanicistiche, ricordando l'importanza delle infrastrutture, del capitale umano e, più in generale, del contesto istituzionale.

Venendo ora alla povertà, il Rapporto sostiene che nei paesi con i più elevati tassi di crescita (quindi i PVSG) si è avuta anche una forte riduzione della povertà assoluta. La ragione di questa associazione sta nel fatto che in generale (ma non senza eccezioni) nei PVS l'accelerazione della crescita si è accompagnata ad una sostanziale invarianza nella distribuzione del reddito, pertanto di essa ha potuto beneficiare in modo relativamente omogeneo tutta la popolazione.

L'esempio più significativo al riguardo è quello del Vietnam, dove crescita del reddito e invarianza sostanziale della distribuzione hanno permesso nel corso di circa 10 anni di dimezzare il numero di individui che vivevano in condizioni di povertà assoluta (pp. 49-50). Tra le eccezioni spicca la Cina ove, a causa delle peculiari condizioni di partenza, la disuguaglianza è notevolmente cresciuta. Tuttavia, la forte crescita del reddito *pro-capite* ha permesso ugualmente di ridurre la povertà.

Secondo il Rapporto, tra il 1993 e il 1998 nei PVSG i poveri in senso assoluto sono diminuiti del 14%, grazie anche a rilevanti flussi migratori verso le città. Nei PVSNG il numero dei poveri è, invece, cresciuto. L'effetto complessivo di queste contrapposte tendenze sarebbe positivo: tra l'inizio degli anni ottanta e la fine degli anni novanta i poveri nel mondo sarebbero diminuiti di 200 milioni.

Nel calcolare il numero di coloro che vivono in condizioni di povertà assoluta (approssimativamente identificata con la disponibilità di 1 o 2 dollari al giorno) occorre tenere presenti le difficoltà poste dalla diversità dei poteri d'acquisto tra paesi. Normalmente si valuta attorno a 1,2 miliardi il numero di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno nel mondo e anche nel Rapporto viene presentato questo dato (p. 8).

In un recente studio¹, Sala-i-Martin tiene conto della diversità dei poteri d'acquisto e ridimensiona drasticamente, a "soli" 300 milioni, il numero di coloro che "realmente" vivrebbero con meno di un dollaro al giorno. Indipendentemente da queste differenze sui valori assoluti vi è sostanziale convergenza di opinioni sul fatto che negli anni recenti lo sviluppo di paesi assai popolosi come la Cina e –sebbene in misura minore– l'India ha enormemente contribuito a ridurre il numero dei poveri. Ciò suggerisce anche che misurare la disuguaglianza tra paesi può essere cosa assai diversa dal misurare la disuguaglianza tra le persone.

A questo riguardo il Rapporto sostiene che le tendenze di più lungo termine sono di riduzione delle disuguaglianze su scala mondiale, anche se questo effetto, soprattutto negli anni novanta, deriva dal contrapposto andamento della disuguaglianza tra paesi, che è in diminuzione, e della disuguaglianza all'interno dei paesi che –almeno nei paesi più ricchi– è in aumento. Quest'ultimo aspetto viene considerato, nel Rapporto, un tratto negativo della terza fase di globalizzazione che segna anche un'inversione di tendenza rispetto ai decenni precedenti (p. 47).

E' probabile che questo fenomeno sia, almeno in parte, dovuto ai processi migratori che hanno ripreso consistenza proprio negli ultimi anni -anche se le differenze salariali tra paesi sono ancora così rilevanti da lasciar prevedere che i flussi migratori si rafforzeranno ulteriormente e già oggi sarebbero ben più consistenti se le politiche degli accessi adottate da molti paesi avanzati fossero meno restrittive.

Pur con la cautela imposta dalla limitata confrontabilità, i dati presentati del Rapporto sono a questo riguardo davvero impressionanti. Il costo orario del lavoro nel settore manifatturiero è in Germania cento volte superiore a quello della Cina o dell'India. Inoltre, un messicano che si trasferisse in USA vedrebbe il proprio salario settimanale crescere da 31 a 278 dollari. Anche tra i PVS vi sono grandi differenze: in Indonesia si guadagna l'equivalente di 28 centesimi di dollaro al giorno contro i 2 dollari della Malesia.

Secondo il Rapporto, la globalizzazione si rivela, nel lungo termine, favorevole ai lavoratori. Nei PVSG i salari sono cresciuti più rapidamente in confronto sia ai paesi ricchi sia ai PVSNG (p. 86) Inoltre, diversamente da quanto accade nei paesi avanzati, il lavoro salariato nell'industria manifatturiera, nell'insieme dei PVS, assicura compensi mediamente superiori rispetto alle altre occupazioni (p. 154). Viene anche confermato che la globalizzazione tende ad accrescere il differenziale tra i salari dei lavoratori qualificati e quelli dei non qualificati (*skill premium*).

I ricordati effetti positivi sui salari si manifestano, però, soprattutto nel lungo periodo (e non riguardano, in ogni caso, coloro che precedentemente alla liberalizzazione operavano nei settori protetti). Il Rapporto si sofferma su questo aspetto e sottolinea come nel breve periodo i salari reali dei lavoratori del settore formale possono ridursi per il prevalere dell'effetto depressivo, rappresentato dall'apertura al commercio internazionale, rispetto a quello espansivo connesso all'attrazione di investimenti esteri. Anche per questo motivo può esservi assenza di simultaneità tra distruzione e creazione di posti di lavoro con la conseguenza di generare un'elevata disoccupazione. "Questi

¹ Sala-i-Martin X., *The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality*, NBER Working Paper n. 8904, april 2002.

fatti conducono alla conclusione che la globalizzazione determina vincitori e sconfitti nel mercato del lavoro” (p. 87)

Proprio il riconoscimento che vi sono anche perdenti spinge gli estensori del Rapporto a sostenere che per favorire il processo di integrazione nell'economia mondiale occorre assegnare un ruolo importante sia a misure di protezione sociale sia a ben calibrate forme di aiuto e di sostegno internazionali. L'enfasi su questi temi, ed in particolare sulla necessità della spesa per la protezione sociale, costituisce una novità rispetto ad altri documenti della Banca Mondiale. Naturalmente questo non implica l'abbandono dell'idea che la strategia migliore consista nell'accrescere il grado di flessibilità del mercato del lavoro; si sottolinea, però, che alla flessibilità occorre accoppiare forme adeguate di protezione sociale.

Al riguardo viene anche presentata un'utile documentazione sulle varie misure adottate dai PVSG (dalle “compensazioni secche” per i più severamente danneggiati agli schemi assicurativi; dalle forme di risparmio previdenziale obbligatorio ai lavori di pubblica utilità, che sembrano i più idonei per fronteggiare la povertà). Inoltre, misure di protezione sociale liberamente scelte a livello nazionale vengono considerate preferibili all'imposizione esterna di *standard* di lavoro e di sanzioni commerciali (anche rispetto al lavoro minorile) a causa dell'uso perversamente protezionistico che di tali standard potrebbero fare i paesi più sviluppati (p. 117-18).

Il Rapporto si sofferma anche su aspetti non strettamente economici. Ad esempio sul rischio –considerato reale- di omogeneizzazione culturale con conseguente perdita di valori identitari nazionali (p. 130) e, soprattutto, sulla possibilità che la globalizzazione possa condurre a politiche poco attente all'ambiente, il cui degrado penalizzerebbe soprattutto i poveri ed i paesi poveri.

Sulla base di queste analisi il Rapporto, nella sua parte conclusiva, formula sei importanti raccomandazioni dirette, come recita anche il titolo del volume, a costruire un mondo con meno esclusioni. Alcune di queste raccomandazioni sono abbastanza prevedibili ed ampiamente condivise. Tali sono, ad esempio, l'invito ad investire in capitale umano ed in tutela della salute (un problema cruciale, anche per i problemi connessi ai diritti di proprietà intellettuali, per molte delle aree più povere del pianeta); a creare un “clima favorevole agli investimenti” con azioni migliorative del contesto istituzionale e non con sussidi ed incentivi finanziari o fiscali; a eliminare le barriere protezionistiche che i paesi avanzati erigono a difesa di settori, come l'agricoltura, nei quali i PVS godono di un chiaro vantaggio comparato; a proseguire sulla strada dell'annullamento dei debiti internazionali dei PVS; a realizzare, infine, forme efficaci di coordinamento a livello internazionale per fronteggiare le emergenze ambientali. A quest'ultimo riguardo si ritiene che sarà necessario un impegno maggiore di quello profuso oggi da molti paesi e che risulta inadeguato sulla base di un razionale confronto tra costi e benefici sociali.

Le altre due raccomandazioni –già anticipate- rivestono carattere di novità per la World Bank. Si tratta, in primo luogo, della necessità di introdurre a livello nazionale misure di protezione sociale ben calibrate per un mercato del lavoro dinamico. “Se i *policy makers* non danno vita ad un ben funzionante sistema di protezione sociale molti individui saranno svantaggiati e l'intero processo di integrazione sarà guardato con sospetto”(p. 157).

In secondo luogo, occorre disporre di un sistema di aiuti internazionali che, per l'entità delle risorse finanziarie e per le modalità di funzionamento, favorisca il processo di integrazione delle economie arretrate. In particolare questi aiuti dovrebbero mirare a rimuovere gli enormi ostacoli che le condizioni geografiche e quelle sanitarie pongono allo sviluppo dei paesi più svantaggiati (p. 158).

In moltissimi documenti, anche molto recenti, la World Bank ha sottolineato che il mancato sviluppo spesso è determinato da un'inadeguatezza istituzionale. Quest'ultima, però, è stata quasi sempre intesa come assenza di meccanismi formali e informali capaci di consentire il miglior funzionamento del mercato ed il pieno esplicarsi dei vantaggi attesi dalla liberalizzazione². In particolare, è stata sottolineata l'importanza di istituzioni che garantiscano i diritti di proprietà e la certezza delle regole e possano, quindi, limitare la diffusione della corruzione, considerata uno dei principali avversari della crescita e dello sviluppo.

In questo volume sembra, invece, che vengano considerate necessarie anche istituzioni che, redistribuendo reddito e risorse su scala nazionale e internazionale, correggano i risultati prodotti proprio dal libero funzionamento dei mercati. Sembra, dunque, che la liberalizzazione non sia considerata di per se stessa favorevole alla riduzione della povertà –come molti avevano già osservato. Viceversa si ritiene che la liberalizzazione possa essere resa compatibile con la lotta alla povertà. I benefici della rimozione degli ostacoli all'integrazione economica possono, in realtà, essere considerevoli, soprattutto se si evita l'errore di confondere il *free trade* con l'ideologia del *free market*. Una delle ragioni dell'avversione che molti mostrano nei confronti della globalizzazione dei nostri giorni risiede, verosimilmente, proprio in questa indebita confusione³.

“Le ragionevoli preoccupazioni sulla globalizzazione possono essere affrontate senza sacrificare il potenziale che l'integrazione economica su scala globale ha di fornire enormi benefici ai paesi poveri ed alle persone povere. Molti poveri stanno traendo vantaggio dalla globalizzazione. La sfida è accrescere il numero di costoro (facendoli entrare nel processo) non ritornare all'isolamento e al nazionalismo degli anni trenta” (p. 159).

Con questa frase, che conclude, il Rapporto non si può che concordare. Pertanto, appare necessario approfondire la riflessione sulle forme in cui realizzare una virtuosa integrazione tra istituzioni di sostegno ai mercati e istituzioni redistributive in senso egualitario. Con questa riflessione si potrà verosimilmente anche dare risposta ad alcuni dubbi che la lettura di questo pur utilissimo Rapporto non riesce a risolvere. Ad esempio: come si può disegnare una regolamentazione ambientale che sia efficace rispetto ai suoi scopi e non interferisca troppo con i processi di liberalizzazione? Oppure: non vi sono rischi nel permettere una troppo estesa presenza di capitali e imprese straniere, come alcune dolorose recenti esperienze internazionali sembrano suggerire? O, ancora, i vantaggi derivanti dalla globalizzazione, assistita da

² Un recente e significativo esempio al riguardo è: World Bank, *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, 2002

³ Al riguardo si vedano le appropriate considerazioni contenute in Gray J., *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, London, Granta Books, 1999.

adeguate istituzioni, sono replicabili all'infinito, quale che sia il numero di paesi che partecipano all'integrazione economica mondiale?

Si tratta di dubbi non lievi e, tuttavia, non sembra esservi altra strada che quella indicata. La speranza è che cresca il consenso attorno a questa prospettiva e che i governi dei principali paesi riconoscano definitivamente l'opportunità di dotarsi di adeguate istituzioni redistributive in senso "globalmente" egualitario - chiudendo, così, al più presto l'infausta stagione delle pratiche redistributive fortemente disegualitarie e "nazionalistiche", l'emblema delle quali sono i massicci sussidi assicurati agli agricoltori dei paesi più ricchi.