

Cresce il divario fra due paesi

GUSTAVO LUNA



Il libero flusso di capitali e l'attrazione di investimenti esteri diretti non sono di per sé il motore dello sviluppo nazionale promesso dai sostenitori dell'aggiustamento strutturale. Al contrario, la privatizzazione dell'economia ha lasciato il governo senza alcuna vera fonte di entrate e ha modificato i modelli di accumulazione della ricchezza, favorendo il capitale multinazionale e danneggiando molti cittadini.

La globalizzazione economica è caratterizzata dai liberi mercati di beni e servizi, flussi di capitali senza limitazioni, promozione dell'innovazione tecnologica e crescente egemonia delle politiche economiche neo-liberiste. Nei paesi arretrati questo processo ha decisamente modificato le condizioni del loro sviluppo e del loro inserimento sul piano internazionale.

Pur comportando potenziali vantaggi, come nuovi e più ampi mercati, la globalizzazione presenta anche enormi rischi derivanti dall'instabilità di questi mercati, come ad esempio l'instabilità dei mercati finanziari in mancanza di una effettiva ed efficace regolamentazione.

Apertura senza sviluppo

In Bolivia, la globalizzazione ha assunto soprattutto la forma di un'indiscriminata apertura al commercio estero e agli investimenti esteri diretti, che hanno prodotto un nuovo scenario, caratterizzato da: 1) imposizione di nuove condizioni competitive sulla debole struttura produttiva nazionale, ora costretta ad affrontare mercati esteri più esigenti e la libera circolazione di prodotti esteri meno costosi; 2) una profonda ristrutturazione dell'apparato produttivo nazionale e della composizione degli operatori economici.

Questi profondi cambiamenti stanno generando una maggiore incertezza

Gli investimenti esteri diretti come strumento di trasformazione dei processi e diffusione del progresso tecnologico nel sistema produttivo nazionale non hanno prodotto i risultati sperati. E questo perché gli investimenti si concentrano su prodotti che hanno ben poco a che vedere con il resto dell'economia in termini di domanda di immissioni e beni intermedi.

Questi fattori – associati alla persistenza di un elevato deficit fiscale, una bilancia dei pagamenti non equilibrata e bassi tassi di risparmi interni – limitano la disponibilità di risorse per gli investimenti pubblici e la loro assegnazione al settore produttivo e al settore sociale. In questo modo, la situazione economica generale è caratterizzata da una competitività basata su un maggiore sfruttamento dei lavoratori che non assicura un ciclo di crescita economica più consistente e a lungo termine.

Questa situazione è apparsa chiaramente negli ultimi due anni, quando i fattori interni ed esterni si sono sommati determinando una persistente recessione economica. Il tasso di crescita del PIL è sceso allo 0,6% nel 1999 e tutto lascia prevedere un analogo andamento nel 2001,¹ con una lentissima ripresa nei due anni successivi. Inoltre, la crisi economica si va sviluppando in un contesto di contrazione del mercato interno e di minore competitività sul fronte delle esportazioni.

TABELLA 1

Investimenti esteri diretti	
Somme investite per attività economica 1993-2001*	
ATTIVITÀ	SOMME INVESTITE (IN MIGLIAIA DI DOLLARI)
Idrocarburi	1.899,536
Miniere	284,532
Industria e settore agro-alimentari	417,799
Commercio e servizi	2.363,402
Totale	4.965,269
* Dati fino al primo semestre del 2001 incluso	
Fonte: Vice-ministero dell'investimento e della privatizzazione, Ministero del commercio e dell'investimento estero	

riguardo al futuro dell'economia nazionale. Le loro conseguenze più evidenti sono, da un lato, una maggiore vulnerabilità del sistema produttivo nazionale di fronte alla pressione delle ricorrenti crisi internazionali e, dall'altro, la contraddizione fra gli obiettivi corporativi degli investimenti esteri diretti e gli interessi della popolazione. Queste contraddizioni sono evidenziate dal continuo aumento dei prezzi e delle tariffe, una situazione derivante dalle norme permissive introdotte per favorire la privatizzazione e dalla debolezza dell'attuale sistema di regolamentazione.

Idrocarburi: più investimenti esteri diretti, meno imposizioni fiscali²

I due settori dell'economia boliviana che contribuiscono maggiormente alla crescita economica sono quello degli idrocarburi e quello delle comunicazioni.³ Questo ritmo è prodotto da importanti investimenti esteri diretti in questi settori (cf. Tab. 1). Ma la crescita in questi settori non sta producendo gli effetti desiderati sulla popolazione, poiché la loro utilizzazione della forza lavoro è marginale rispetto alla popolazione economicamente attiva, e il loro contributo fiscale al bilancio dello stato è minimo rispetto alle tasse pagate dalla maggior parte della popolazione sotto forma di imposte sui consumi e sulle transazioni. Prendiamo, ad esempio, la situazione nel settore degli idrocarburi.

Nel 2000, la produzione di gas naturale è aumentata del 38% e l'esportazione di gas verso il Brasile è cresciuta del 242%. Nonostante questo consistente aumento dell'attività economica in tale settore, la percentuale

1 Fino a settembre del 2001 l'economia boliviana era cresciuta al tasso dello 0,7%.

2 Quest'analisi si basa in parte sulla relazione «L'economia boliviana: crisi e possibili soluzioni» tenuta da Carlos Arze al seminario organizzato a La Paz dal Collegamento delle Istituzioni di promozione ed educazione all'inizio del 2001.

3 Fino al settembre del 2001, il settore del petrolio e del gas naturale era cresciuto del 31,7%, mentre il settore delle comunicazioni era cresciuto del 9,8%.

TABELLA 2

Percentuale delle entrate fiscali da idrocarburi in relazione alle entrate fiscali e correnti totali 1999-2000		
ENTRATE FISCALI DA IDROCARBURI	1999 %	2000 %
Entrate fiscali totali	28	27
Entrate correnti totali	17	16

Fonte: Unità di analisi della politica economica (UDAPE)

delle entrate fiscali da idrocarburi rispetto alle imposte totali e alle entrate correnti della Tesoreria nazionale è diminuita fra il 1999 e il 2000 (cf. Tab. 2).

Perciò, il settore più dinamico dell'economia nazionale (con una crescita del 31,7% finora nel 2001), quello maggiormente privilegiato dalle politiche finalizzate ad attirare investimenti esteri diretti (ad esso è andato il 38% di tutti gli investimenti esteri diretti dal 1993), non aumenta i contributi fiscali alla Tesoreria nazionale e quindi non genera vere risorse nazionali per gli obiettivi dello sviluppo. Inoltre, il maggiore peso fiscale continua a gravare sulle spalle della maggior parte della popolazione boliviana sotto forma di imposte sui consumi e imposte sulle transazioni.

Irrisolta fragilità fiscale

Occorre risolvere il problema della fragilità fiscale del governo. La crisi internazionale ha causato un graduale aumento del deficit fiscale: nel 1999, il deficit fiscale era il 3,9% del PIL; nel 2000 era salito al 4,05% e nel terzo trimestre del 2001 all'8,3%.⁴

Allo stesso modo, negli ultimi tre anni sono variate anche le fonti di finanziamenti governativi per la copertura del deficit. Nel 1999 proveniva da fonti estere il 60% dei finanziamenti, scesi nel 2000 al 57%. Nel 2001 si è registrata un'inversione di tendenza e il credito nazionale ha coperto il 65% dei finanziamenti del deficit fiscale.

Questi dati mostrano che: 1) il governo, pur avendo ridotto le spese in conseguenza della crisi, dispone di minori risorse per far fronte ai propri obblighi; 2) il governo dipendeva normalmente da risorse estere per coprire il proprio deficit, ma il debito estero contratto nel 2001 è più oneroso rispetto al debito derivante dalle risorse estere.

Questa fragilità fiscale è ancor maggiore in tempo di crisi, poiché il peso fiscale continua a regredire; cioè, mentre i settori più dinamici continuano a incrementare la loro crescita verso l'estero, con misure fiscali molto favorevoli, i settori più depressi continuano a generare la maggior parte delle risorse governative attraverso le imposte sui consumi e sulle transazioni commerciali.

Più spesa sociale: una pura formalità?

La politica di aggiustamento sociale ha sottolineato la necessità di aumentare la spesa sociale, poiché ciò favorisce la formazione delle capacità della popolazione e il miglioramento della salute e delle condizioni di vita. Ciò è evidenziato da un graduale aumento degli investimenti nei settori sociali. Fra il 1996 e il 2000, la spesa sociale – che comprende sia la spesa corrente che la spesa capitale – è aumentata di 10 punti percentuali, passando dal 42,9% al 52,9% del Settore pubblico non finanziario.⁵ Questo aumento ha portato la spesa sociale al 17,2% del PIL nel 2000.⁶

Per il 2001 era previsto un aumento della spesa sociale, in quanto la Bolivia avrebbe beneficiato di risorse provenienti dall'Iniziativa potenziata dei paesi poveri fortemente indebitati (HICP). Ma gli effetti della crisi internazionale sull'economia boliviana hanno praticamente azzerato questo potenziale aumento.⁷

⁴ Dati provvisori.

⁵ Dati provenienti dall'unità per la programmazione fiscale, Vice-ministero degli investimenti pubblici e dei finanziamenti esteri, Ministero delle finanze del governo boliviano.

⁶ *Ibid.*

⁷ L'alleviamento del debito per il 2001 ha raggiunto i 28 milioni di dollari. Ma a causa dell'effetto della crisi sulle risorse della co-partecipazione fiscale per le municipalità - le principali investitrici sociali a livello locale - la riduzione è calcolata a circa 40 milioni di dollari. Cf. «Los tropiezos de la estrategia antipobreza», *Boletín Control Ciudadano N°1*, Cedula - Proyecto Control Ciudadano, novembre 2001, La Paz.

In ogni caso, la popolazione non percepisce ancora gli effetti di questo aumento degli investimenti sociali, non solo perché si tratta di investimenti con conseguenze a lungo termine, ma anche a causa delle contraddizioni generate da questo modello di sviluppo.

Per riflettere sulle conseguenze di questa politica, analizziamo la relazione fra istruzione e occupazione.⁸ Questa relazione presenta una contraddizione che evidenzia un problema strutturale: il sistema educativo non è orientato alle attuali opportunità occupazionali e il settore privato offre ben poche opportunità occupazionali con condizioni di lavoro che consentano un miglioramento della qualità della vita.

Il mercato assorbe le persone con minore scolarizzazione

L'insicurezza occupazionale colpisce una parte importante della popolazione occupata. Si può comprendere meglio questo fenomeno analizzando i livelli di istruzione della popolazione, sia occupata che disoccupata, di La Paz.

A La Paz il 48% della popolazione non ha terminato la scuola di base, mentre il 15,7% l'ha terminata. Perciò, la maggior parte degli occupati (64,3%) ha un livello di istruzione piuttosto basso. Inoltre, osservando il profilo educativo dei non occupati nella città di La Paz emerge questa tendenza: la percentuale della popolazione disoccupata che non ha terminato o ha terminato un grado di istruzione più elevata (40,9%) è superiore alla percentuale della popolazione occupata con lo stesso livello di istruzione (35,07%).

Gli anni di scuola delle persone disoccupate sono aumentati negli ultimi anni. Nel 1995, erano mediamente 8,6, mentre nel 2000 erano saliti a 11,6. Ciò significa che le politiche sociali hanno contribuito all'aumento del livello di istruzione della popolazione di La Paz, ma non hanno modificato in modo significativo il suo inserimento nel mercato del lavoro.

Il miglioramento del capitale umano dovrebbe facilitare l'accesso ai posti di lavoro, aumentare il reddito e migliorare le condizioni di vita. A La Paz ciò non è avvenuto. Come spiegare una tale situazione?

Per rispondere a questa domanda occorre considerare il tipo di occupazione attualmente richiesta. Abbiamo già accennato alla generale insicurezza e scarsa qualità dei posti di lavoro. Ciò è dovuto, nel caso della città di La Paz, al fatto che la maggior parte dei posti di lavoro (58,6%) è nel settore informale.

Inoltre, il 41% dei posti di lavoro è occupato da lavoratori autonomi, da lavoratori non remunerati appartenenti al nucleo familiare e da collaboratori familiari. Sono posti di lavoro creati dalle famiglie e non dalle imprese. Essi hanno quindi bassi livelli di risorse e input tecnologico.

Alcune conclusioni

Il libero flusso di capitali e l'attrazione di investimenti esteri diretti non sono di per sé il motore dello sviluppo nazionale promesso dai sostenitori dell'aggiustamento strutturale. Al contrario, la privatizzazione dell'economia ha lasciato il governo senza alcuna vera fonte di entrate e ha modificato i modelli di accumulazione della ricchezza, favorendo il capitale multinazionale e danneggiando molti cittadini.

La relazione fra crescita economica e sviluppo umano deve essere reciproca. Cioè, benché i livelli di investimento permettano alla popolazione di essere più produttiva ed efficiente, lo stato deve provvedere mezzi di produzione, opportunità economiche e migliori condizioni di lavoro. In Bolivia questa reciprocità non esiste, come dimostrano l'alto tasso di disoccupazione, le precarie condizioni di lavoro e l'aumento delle attività informali.

Questo orientamento ha approfondito di fatto il divario fra due Bolivie. Nel bel mezzo di una crisi economica galoppante, mentre un piccolo settore legato alle dinamiche del capitale multinazionale beneficia delle eccedenze generate dall'economia, la grande maggioranza della popolazione affonda nella palude dell'economia nazionale. ■

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)
Proyecto Control Ciudadano
cedla@caoba.entelnet.bo

⁸ Per maggiori dettagli riguardo a quest'analisi cf. «Desempleo ilustrado o la política social desencantada», *Boletín Control Ciudadano N°1*, Cedula - Proyecto Control Ciudadano, novembre 2001, La Paz.