

La sfida di «avviare due motori»

ANA FELICIA TORRES MAURICIO CASTRO JUSTO AGUILAR
CARLOS PENTZKE JULIANA MARTÍNEZ ERLEND MUÑOZ



Il monitoraggio degli impegni internazionali assunti dal governo del Costa Rica e lo sviluppo delle pratiche di verifica sociale incrementerebbero la responsabilità del governo e rafforzerebbero la democrazia e il buon governo nel nostro paese. Al contrario, la mancata attuazione di questi impegni riduce la fiducia dei cittadini nei loro capi e nella legalità delle loro prestazioni.¹

Al Vertice del millennio delle Nazioni Unite i capi del Costa Rica hanno ratificato molti degli impegni assunti negli anni '90 e attualmente inclusi nella Dichiarazione del millennio. Hanno riaffermato il diritto di tutti a una vita decente e di buona qualità, e si sono impegnati a creare un ambiente economico favorevole allo sviluppo sociale e soprattutto a sradicare la povertà. L'importanza dell'attuazione di questo impegno è evidenziata dalla tendenza verso la disuguaglianza e la povertà a livello nazionale. In realtà, il divario sociale è aumentato: attualmente il 20% più ricco della popolazione concentra nelle proprie mani un reddito 13,5 volte superiore a quello del 20% più povero.² Inoltre, dal 1994 la povertà è rimasta costantemente al 20%, mentre il numero assoluto delle persone povere è aumentato.³

I limiti delle politiche sociali

È evidente che lo sradicamento della povertà e la promozione dell'equità sociale richiedono risorse economiche. Comunque nessuna politica sociale, per quanto riuscita, può risolvere di per sé i problemi della povertà e della disuguaglianza. Essa deve essere sapientemente collegata con modelli produttivi e politiche economiche che permettano la redistribuzione delle opportunità e la creazione di corrispondenti risorse. Lo sradicamento della povertà e la riabilitazione e il consolidamento degli indicatori dello sviluppo sociale raggiunti nei passati decenni richiedono necessariamente una valutazione del modello economico, in termini di creazione di posti di lavoro di qualità e promozione della produzione per il mercato interno.

A differenza di altri paesi, il Costa Rica non ha pressanti problemi di finanziamenti e di risorse che gli impediscano di realizzare vere e sostanziose politiche sociali. Ma la mancanza di volontà politica di destinare le risorse necessarie a questi programmi minaccia continuamente la loro efficacia.

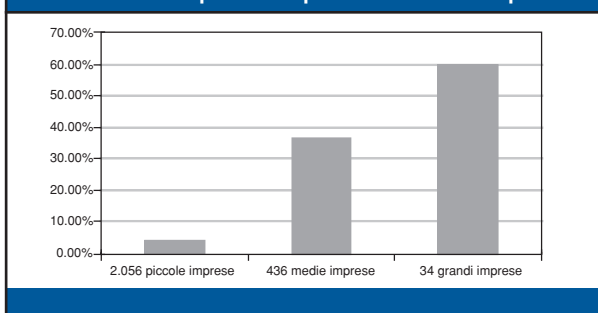
Un paese non dovrebbe dipendere dalla cooperazione estera per sradicare la povertà, ma dovrebbe scegliere un modello produttivo che promuova l'equità e sia socialmente e ambientalmente sostenibile. In base a questa convinzione, i cittadini ritengono che in Costa Rica manchi un effettivo coordinamento fra le politiche sociali e le politiche economiche. Il modello produttivo presenta notevoli problemi che devono essere risolti per poter mobilitare maggiori risorse per lo sviluppo con migliori risultati.

L'equità nella distribuzione della ricchezza e delle opportunità e una riduzione della povertà richiedono, oltre alle politiche sociali, anche politiche economiche e produttive che le integrino. La realizzazione dello stato sociale non è una responsabilità esclusiva delle politiche sociali. L'alleviamento della povertà richiede anche l'elaborazione e la realizzazione di un sistema di sviluppo alternativo, comprendente una migliore distribuzione del reddito, un'occupazione di qualità e un regime fiscale che promuova la solidarietà, sia equo e adeguato alle necessità del paese. In un tale sistema, le misure di politica sociale sarebbero più efficaci in quanto sarebbero concepite come parte integrante delle misure economiche e politiche e risponderebbero a un orientamento coerente finalizzato alla soluzione dei problemi del paese.

L'attuale modello economico e produttivo, che è legato esclusivamente alle esportazioni e avvantaggia solo un ristrettissimo gruppo di imprese e società di esportazione, non corrisponde alla struttura produttiva nazionale ed esclude molte unità produttive del paese.⁴ Nel frattempo, molta capacità produttiva del paese è concentrata nelle medie, piccole e piccolissime imprese, che producono per il mercato interno (cf. Grafico 1).⁵

GRAFICO 1

Percentuale di esportazioni per dimensioni di impresa



Infatti, solo il 5% delle imprese del paese produce direttamente per l'esportazione. La maggior parte delle unità produttive (circa il 90%, per lo più

1 La maggior parte dei dati statistici utilizzati nella preparazione di questo rapporto provengono dall'Observatorio del Desarrollo dell'università del Costa Rica.

2 «Estado de la Nación y Encuesta de Hogares», *La Nación*, 15 novembre 2001.

3 «Informe del Estado de la Nación, 2001. Proyecto Estado de la Nación», settimo rapporto, San José, Costa Rica.

4 Salvo diversa indicazione, i dati sono stati forniti dalla Camera degli esportatori del Costa Rica.

5 I dati relativi al numero delle imprese in base alla loro grandezza si basano su C. Artavia - G. e Luis Fernando Chávez Cómez, *Pymes: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica*, FUNDES, San José (Costa Rica) 2001.

micro-imprese)⁶ produce per il mercato interno. Ma poiché queste unità non sono considerate una priorità nell'attuale modello produttivo, non beneficiano del sostegno governativo, diversamente dal settore che produce per l'esportazione.

TABELLA 1

Società di esportazione		
SOCIETÀ	NUMERO	ESPORTATORI
Grandi	1.346	34
Medie e piccole	14.891	2.492
Micro	58.594	0

Non costituendo una priorità nel modello economico, queste unità produttive hanno un accesso limitato ai prestiti, potendo ottenerli solo a tassi di interesse molto alti, e hanno grossi problemi di marketing. Mancano di professionalità e non esiste praticamente alcun meccanismo pubblico che risponda alle loro necessità.

In linea con l'accentuazione del modello incentrato sulle esportazioni, il consumo interno di beni e servizi non costituisce una priorità, come dimostra la notevole diminuzione dei consumi a partire dal 1985. Mentre nel 1985 il consumo delle famiglie rappresentava il 46,7% della domanda globale, nel 1999 era sceso al 33,2%. Questa realtà, unitamente alla riduzione delle tariffe e al conseguente aumento delle importazioni, ha inciso negativamente sul 90% delle imprese che produce per il soddisfacimento delle necessità dei consumatori sul mercato interno.

Il modello finalizzato all'esportazione, l'apertura dei mercati e la riduzione delle tariffe hanno creato una situazione in cui meno del 5% delle imprese nazionali produce direttamente per l'esportazione. A ciò si dovrebbe aggiungere il fatto che il 63% delle esportazioni proviene da società che operano all'intero del sistema della Duty Free Zone (DFZ), il che consente loro di beneficiare di tutta una serie di esenzioni fiscali. In tal modo il settore che produce maggiore ricchezza contribuisce meno degli altri alla redistribuzione della ricchezza e delle opportunità. Queste imprese danno lavoro solo al 2,5% della popolazione economicamente attiva, mentre le piccole e piccolissime imprese, che producono fondamentalmente per il mercato interno, hanno assicurato nel 1998 il 42% dell'occupazione nazionale.⁷

In breve, il modello che promuove le esportazioni e la drastica riduzione dei consumi interni non corrispondono alle caratteristiche e possibilità fondamentali della struttura produttiva nazionale. Le imprese più dinamiche sono rivolte verso le esportazioni, ma offrono pochissimi posti di lavoro e sono in genere situate nella Duty Free Zone, quindi non contribuiscono alle entrate fiscali nazionali. Invece la stragrande maggioranza delle imprese – quelle che generano la maggior parte dei posti di lavoro – è al di fuori del modello produttivo. Questa situazione provoca l'insicurezza dell'occupazione e la crescita del settore informale, minaccia l'equità, limita la redistribuzione del reddito e delle opportunità e ostacola la lotta alla povertà.

Poiché i settori più dinamici dell'economia sono esentati dalle tasse, il sistema fiscale non può redistribuire il reddito e le opportunità, e questi settori non contribuiscono allo sviluppo nazionale. Le entrate fiscali nazionali rappresentano il 12,5% del PIL e sono minacciate dal crescente processo di riduzione delle tariffe. Le imposte sono molto basse rispetto ad altri paesi, ma non bastano neppure a coprire le spese correnti del governo del Costa Rica. Inoltre, il 75% delle entrate fiscali proviene da tasse indirette, che colpiscono direttamente le famiglie a basso reddito poiché esse consumano una maggiore proporzione del loro reddito.

Nel frattempo, molte imprese che beneficiano del modello di promozione delle esportazioni e che esportano maggiormente si trovano nella Duty Free Zone (209 delle 470 imprese che producono il 96% delle esportazioni). Esse contribuiscono ben poco alla redistribuzione della ricchezza, poiché non sono soggette alle tasse. Così, ad esempio, un'esenzione dalle tasse sul reddito del 100% fa sì che la crescita del PIL generato nella Duty Free Zone non aumenti i risparmi nazionali disponibili e tanto meno rafforzi le politiche sociali e produttive del paese.

Nel quadro dell'attuale modello di promozione delle esportazioni gli investimenti sociali, occupazionali e ambientali rappresentano un costo, un peso morto, piuttosto che un valore aggiunto alla produzione. E tuttavia è proprio l'investimento sociale a riflettere la volontà democratica: non solo la volontà politica, ma anche la volontà sociale ed economica. Da questo punto di vista, la lotta contro la povertà richiede un modello produttivo nel quale l'investimento sociale aggiunga veramente valore alla produzione.

Bisogna anche evidenziare che la politica sociale, in particolare la lotta alla povertà, si scontra con una serie di gravi problemi. Non sono necessariamente problemi di finanziamento, ma di effettiva ed efficace assegnazione delle risorse. Le risorse destinate alla lotta contro la povertà dovrebbero essere assegnate in modo più efficace, con migliori elaborazione e monitoraggio, dei programmi e una riduzione del clientelismo politico.

«Avviare due motori»

In Costa Rica il progresso verso l'equità e nella lotta contro la povertà richiede un modello produttivo globale. Ciò pone una sfida a tutta la società del Costa Rica e richiede la partecipazione dell'intera struttura produttiva e non solo di una piccola parte di essa. Compiti urgenti sono anche la tassazione di tutti gli operatori economici e la trasformazione dell'investimento sociale, occupazionale e ambientale in valore aggiunto della produzione.

Ciò implica il collegamento delle medie, piccole e piccolissime imprese con la produzione per l'esportazione, ma anche e soprattutto la promozione della produzione per il mercato interno. Questo comporta la convinzione che il sistema produttivo trarrà vantaggio da un maggiore consumo interno e da una più equa distribuzione del reddito. Solo in questo modo la politica economica e la politica sociale saranno compatibili. Abbiamo definito questa sfida «avviare due motori»: il motore della promozione dell'esportazione e il motore della promozione della produzione per il mercato interno.

Questa strada permetterebbe al paese di mobilitare una serie di risorse nazionali per lo sviluppo. Sarebbero risorse «sane», poiché deriverebbero dal modello di sviluppo e non dalla cooperazione internazionale o da politiche sociali incompatibili con le politiche economiche. Parallelamente a questi sforzi, occorre incrementare le politiche sociali, sia attraverso maggiori finanziamenti, sia attraverso il miglioramento della pianificazione, del monitoraggio e della valutazione dei risultati.

In breve, il problema della mobilitazione delle risorse interne per lo sviluppo pone il paese davanti all'enorme sfida della costruzione di alternative al modello produttivo attuato negli ultimi vent'anni. ■

La generazione di risorse per finanziare lo sviluppo sociale e la creazione di efficaci meccanismi per la loro distribuzione sono impegni assunti al Vertice di Copenhagen:

«Ci impegnamo a creare un ambiente economico, politico, sociale, culturale e legislativo che permetta alle persone di realizzare lo sviluppo sociale».

«Creeremo un ambiente economico favorevole finalizzato alla promozione di un accesso più equo per tutti al reddito, alle risorse e ai servizi sociali».

Il secondo impegno assunto a Copenhagen, riguardo allo sradicamento della povertà, non è stato attuato negli ultimi cinque anni:

«Ci impegnamo a sradicare la povertà nel mondo, mediante decise azioni nazionali e la cooperazione internazionale quale imperativo etico, politico ed economico dell'umanità».

⁶ Le micro-imprese sono il 78,3% di tutte le imprese del paese.

⁷ Programma nazionale di sostegno alle piccolissime e piccole imprese. Gruppo tecnico interdisciplinare dell'ILQ, «The informal sector of the economy: characteristics of micro and small enterprises in Costa Rica», San José (Costa Rica) 2000.