This is a pre print version of the following article:

Democratizzazione e indirizzi di politica economica del FMI e della BM / Alessandrini, S. - In: Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione / R. Orrù, L. G. Sciannella. - STAMPA. - Torino : G. Giappichelli Editore, 2004. - ISBN 8834845099. - pp. 137-145

G. Giappichelli Editore
Terms of use:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

13/11/2026 05:04

(Article begins on next page)

Democratizzazione e indirizzi di politica economica del FMI e della BM

di Sergio Alessandrini*

Sommario

1. Effetti della globalizzazione: domande e risposte 1
2. La critica al Washington Consensus: l'impatto sociale 2
3. Governance inadeguata: a livello nazionale o internazionale? 4
4. Verso una strategia per combattere la povertà: good governance nazionale e partecipazione della società civile. 5
5. La democratizzazione delle decisioni e l'efficienza del mercato 6

Gli squilibri della globalizzazione del sistema economico internazionale sono sotto gli occhi di tutti. Stanley Fisher[1], nell'*Ely Lecture* presentata nel gennaio 2003 alla Conferenza Annuale dell'*American Economic Association* definisce la globalizzazione come un processo complesso e pluridimensionale che caratterizza la crescente interdipendenza fra gli stati e fra i loro cittadini. Essa trova collocazione nelle categorie proprie dell'analisi della politica economica internazionale (apertura degli scambi internazionali, liberalizzazione dei movimenti di capitale, fiscalità internazionale) e su queste si è sviluppato un intenso dibattito nel corso degli ultimi cinque anni. Ma il dibattito sulla globalizzazione e sui suoi effetti redistributivi non si limita agli aspetti economici[2]; esso si estende a quelli non-economici e in particolare a quelli che influiscono direttamente e indirettamente sulla vita e sul benessere dei cittadini, come lo sviluppo tecnologico, la diffusione dei mezzi e delle modalità di comunicazione, lo sviluppo delle condizioni sociali, l'applicazione o meno dei diritti e delle libertà civili, la povertà, la diffusione di una maggiore sensibilità ai temi ambientali e culturali e molti altri ancora.

La maggiore sfida riguarda la povertà o la disuguaglianza sociale che con la sua presenza diffusa e persistente mette in discussione l'assunto fondamentale dell'analisi economica: la crescita economica è lo strumento per garantire la riduzione della povertà. Una teoria economica della crescita (Stern[3], Meier e Stiglitz[4]) più sofisticata nell'interpretare l'esperienza e l'evidenza, ci dà ancora risposte fondate e certe, argomentando che la crescita può essere sostenuta da politiche economiche adeguate negli obiettivi e ben bilanciate negli strumenti. L'evidenza empirica conferma l'assunto all'interno di una cornice di politiche strutturali, che include anche una maggiore integrazione tramite l'interscambio di merci, servizi e capitali, ma evidenzia pure l'emergere di disparità e di fallimenti strutturali che hanno reso instabile e incerto il quadro internazionale, attribuendo le cause ai processi di globalizzazione.

1. Effetti della globalizzazione: domande e risposte

L'ampio dibattito che ha diviso il mondo scientifico fra sostenitori e critici sugli effetti della globalizzazione può essere classificato per temi: a) se l'integrazione nell'economia mondiale favorisce lo sviluppo; b) se il sistema finanziario internazione è intrinsecamente soggetto a crisi e i flussi di capitale devono essere regolamentati; c) se lo scambio internazionale è iniquo e ineguale; d) se la liberalizzazione

* Professore ordinario di Economia Politica nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

1 S. Fischer, *Globalization and Its Challenges*, revised version of the Ely Lecture presented at the American Economic Association meetings in Washington, DC on January 3, 2003.

2 F. Bourguignon, et al, *Making Sense of Globalization: A Guide to the Economic Issues*, Centre for Economic Policy Research, London, CEPR Policy Paper No. 8, 2002; International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Globalization Opportunities and Challenges*, Washington, DC (May), 1997.

3 N. Stern, *The Economics of Development*: *A Survey, Economic Journal,* 99, September 1989, 597–685.

4 G. Meier, J. Stiglitz, *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective,* Oxford University Press for the World Bank, 2001.

dei movimenti di capitale e l'apertura degli scambi internazionali ha rafforzato il potere delle imprese multinazionali nei confronti dei cittadini e dei governi; e) se la povertà e le ineguaglianze sono aumentate; f) se gli aiuti della cooperazione internazionale sono inadeguati; g) se la maggiore apertura agli scambi stimola l'utilizzo di politiche commerciali sleali, che riducono la tutela dei diritti dei lavoratori; h) se la maggiore apertura agli scambi favorisce il degrado dell'ambiente; i) se la maggiore competizione internazionale si traduce in competizione fiscale fra paesi che limita la capacità dei governi e riduce i servizi necessari ai cittadini; l) se la tutela dei diritti di proprietà intellettuale danneggia la salute dei cittadini dei paesi in via di sviluppo; m) se il ruolo del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio è adeguato a governare le sfide della globalizzazione.

I primi cinque temi sono essenzialmente di natura economica e trovano facile collocazione nella letteratura del commercio internazionale e nel dibattito accademico fra i sostenitori dell'apertura al commercio internazionale e i sostenitori del protezionismo. L'evidenza empirica, documentata annualmente nei *World Development Reports* della Banca Mondiale e contenuta nella voluminosa banca dati liberamente accessibile ai ricercatori, offre elementi incontestabili di un miglioramento generalizzato degli indicatori economici e sociali. E' cresciuto il grado di apertura al commercio, condizione necessaria per sostenere la crescita economica (Frankel e Romer[5]). I paesi più aperti hanno anche mostrato tassi di crescita superiori ai paesi che hanno mantenuto politiche protezionistiche. Sachs e Warner[6] misurano il differenziale di crescita in 2 punti percentuali l'anno, sebbene questi risultati siano stati successivamente riesaminati e criticati da Rodriguez e Rodrik[7], che invece giudicano l'apertura condizione necessaria, ma non sufficiente per garantire tassi di crescita sostenibili.

Per quanto riguarda gli indicatori sociali si osserva che il tasso di povertà (persone che sopravvivono con meno di 1 dollaro al giorno) è diminuito in modo sostanziale: dal 55% nel 1950 al 23,7% nel 1992 (Bourguignon e Morrisson[8]), anche se secondo le stime della Banca Mondiale, in termini assoluti, il numero dei poveri è rimasto pressoché costante. Gli indicatori dell'*Human Development Report* (vita attesa, istruzione e potere d'acquisto pro-capite) mostrano un miglioramento negli ultimi ventenni.

Gli altri temi invece introducono elementi non economici che richiedono un approccio interdisciplinare, più complesso nell'analisi e più articolato nella fase propositiva. La diversità degli strumenti metodologici non ha fornito risposte univoche. Da qui nasce il disaccordo che spesso giunge a conclusioni aprioristiche e dogmatiche, che mal si prestano ad indirizzare gli obiettivi della comunità internazionale.

2. La critica al Washington Consensus: l'impatto sociale

Con riferimento al ruolo degli organismi internazionali e della cooperazione internazionale, il dibattito è centrato sulle raccomandazioni di politica economica suggerite e adottate nel corso degli ultimi decenni. Si mette in discussione sia l'approccio neo-liberista delle politiche di risanamento contenute negli *Structural Adjustment Programs* (SAP), ovvero il Washington Consensus, un termine suggerito nel 1990[9] da John Williamson per identificare il quadro logico delle azioni suggerite dal Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale, sia l'efficacia di tali politiche nel mantenere l'ordine economico internazionale e nel garantire l'equità nella crescita mondiale.

---

[5] J. Frankel, D. Romer. *Does Trade Cause Growth? American Economic Review*, 89, 3 June, 1999, 379-99.

[6] J. Sachs, A. Warner. *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Papers on Economic Activity, 1995, 1-118.

[7] F. Rodriguez, D. Rodrik, *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Evidence*, NBER Macroeconomics Annual, 200l.

[8] F. Bourguignon, C. Morrison, "Inequality Among World Citizens: 1820-1992", *American Economic Review*, 92(4), 2002, 727-44.

[9] J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, in Williamson (ed), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?,* Washington DC, Institute for International Economics, 1990, 14-16. Si veda anche E. d'Albergo, *Politiche pubbliche e attori transnazionali nel Nord e nel Sud globali*, Il Dubbio, Rivista di critica sociale, Anno IV, Numero 1, 2003, (http://spazioinwind.libero.it/ildubbio/numero1_03/dalbergo.htm).

In definitiva la critica si concentra sulle 10 misure che compongono le raccomandazioni volte a ristabilire l'equilibrio macroeconomico interno ed esterno. Ripercorrendo la lista troviamo la disciplina fiscale; le priorità della spesa pubblica (che colpiscono in particolare, l'istruzione, la salute, gli stipendi della pubblica amministrazione); la riforma fiscale (allargamento della base fiscale e moderazione delle aliquote marginali); i tassi d'interesse reali positivi e determinati dal mercato; il tasso di cambio competitivo volto a favorire uno sviluppo *outward oriented*; la liberalizzazione delle importazioni; l'apertura agli investimenti diretti esteri (mentre una maggior cautela è riservata ai flussi di capitale finanziario); la privatizzazione delle imprese pubbliche per migliorarne l'efficienza; la deregolamentazione e la protezione dei diritti di proprietà. L'adozione di queste misure costituiva condizione essenziale per la concessione di linee di credito, che avrebbero alleviato i prevedibili e immediati costi di aggiustamento e di stabilizzazione.

Il dibattito sugli effetti economici e sociali delle politiche di stabilizzazione e aggiustamento resta tuttavia controverso e ancora aperto. Cornia[10], Stewart[11] e Helleiner[12] imputano il deterioramento degli indicatori sociali ad una insufficiente attenzione delle problematiche sociali (povertà, sviluppo umano, ineguaglianza e insicurezza) all'interno dei programmi SAP. Per questi paesi, con l'esclusione di alcuni presi poi a modello, i benefici di lungo periodo sulle variabili macroeconomiche si realizzano solo parzialmente. Tutto ciò ha stimolato un ripensamento, in primo luogo da parte della Banca Mondiale, che nel suo rapporto 1995[13] riporta i risultati di una attenta valutazione dei programmi SAP adottati da 53 paesi nel periodo tra il 1980 e il 1993. Le conclusioni sono controverse.

Prescindendo dai problemi metodologici sull'omogeneità degli indicatori utilizzati in precedenti studi, per la Banca Mondiale le diverse *performance* tra un paese e l'altro riflettono differenze nelle scelte di politica economica: quelle che hanno cercato di favorire lo sviluppo del settore privato sembrano aver dato risultati migliori soprattutto in termini di crescita del reddito, mentre più incerti sono gli effetti ridistribuiti sui vari settori dell'economia e sulle popolazioni. Non si può però generalizzare: l'America Latina è diversa dall'Africa o dall'Estremo Oriente, le zone urbane sono diverse dalle zone rurali per modelli di produzione e di consumo. Le misure di controllo della spesa pubblica e quelle restrittive della domanda, utilizzate per ridurre l'inflazione e contenere il debito pubblico, sono una caratteristica dei programmi di aggiustamento strutturale in America Latina e del Sud-Est Asiatico, mentre in Africa, l'accento è stato posto sulla riforma dell'amministrazione pubblica e sulle privatizzazioni.

Gli effetti negativi sulla povertà sono direttamente associabili ai programmi SAP? Una risposta viene dal rapporto 1995 che evidenzia che solo in 8 dei 23 paesi esaminati si è avuto un aumento della povertà, mentre è diminuita nei rimanenti 15 paesi[14]. L'impatto economico e sociale del contenimento delle spese di parte corrente (riduzione del personale e/o taglio dei salari dell'amministrazione), spesso accompagnato dalla drastica riduzione delle spese d'investimento, si è fatto sentire soprattutto nelle aree urbane. Se l'Estremo Oriente ha decisamente migliorato la propria situazione economica e sociale in linea con una crescita sostenibile, ben diverso è il risultato nelle altre regioni del sottosviluppo. I redditi e le condizioni di vita dei poveri sono in generale poco cambiati durante gli anni di applicazione dei piani di aggiustamento strutturale in Africa, mentre più pesante è l'impoverimento delle zone rurali dell'America Latina.

Di fronte a risultati così divergenti, il peggioramento delle condizioni di povertà non può essere attribuito agli effetti dei programmi di aggiustamento adottati negli anni '80, ma va ricercato altrove. Le cause del *gap sociale* sono altre, di natura interna (mancanza di strategie settoriali, corruzione, guerre e spese in armamenti, debolezza della società civile, etc.) e di natura esterna (chiusura dei mercati agricoli, crollo dei prezzi agricoli, etc.). D'altro canto la riduzione della spesa pubblica d'investimento è stata

---

[10] G.A. Cornia, R. Jolly, and F. Stewart (eds.). *Adjustment with a Human Face,* A Study by UNICEF, Vol. 1, Oxford: Clarendon Press, 1987.

[11] F. Stewart, S. Lall, and S. Wangwe (eds.). *Alternative Development Strategies in Sub-Saharan Africa,* MacMillan Press Ltd., 1992.

[12] G.K. Helleiner, *The IMF, The World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems: An Unofficial View*, World Development, Vol. 20, No. 6.

[13] World Bank, *The Social Impact of Adjustment Operations. An Overview,* Report No. 14776, Washington D.C., June 30, 1995.

[14] World Bank (1995), 45-92

meno accentuata nei settori sociali della sanità e dell'istruzione, dove i governi sono stati assistiti dai aiuti bilaterali.

Dati i ritmi di crescita della popolazione, le risorse destinate alla spesa sociale, con o senza aiuti esterni, sono comunque insufficienti a garantire l'efficacia e l'efficienza di tale spesa e questo si riflette in un deterioramento degli indicatori di povertà[15]. Fra questi si osserva l'evidente peggioramento delle disuguaglianze interne (più che quelle esterne), e in particolare il degrado delle condizioni di vita dei gruppi sociali più poveri. Su questo aspetto si sono riaccese le critiche anche all'interno degli stessi organismi internazionali (Kochhar e Coorey[16], Stiglitz[17]) al punto che, quando le organizzazioni non governative lanciarono la campagna "*50 years is enough*" per sostenere il coinvolgimento della società civile nella formulazione degli indirizzi di assistenza della Banca Mondiale, il neo eletto presidente Wolfensohn approva l'adesione al progetto congiunto SAPRI (*Structural Adjustment Participatory Review Iniziative*). Il programma quadriennale aveva come obiettivo una nuova analisi dell'impatto delle SAP questa volta mirata a individuare gli effetti distributivi sulla popolazione e sui settori più sensibili dell'economia (piccole imprese, agricoltura, settore minerario, spesa sociale). In totale 9 paesi vennero coinvolti in questa ricerca partecipativa, che produsse un rapporto estremamente critico presentato nel luglio 2001[18]. Purtroppo la Banca Mondiale, pur avendo partecipato e contribuito nelle varie fasi del progetto, non ne ha condiviso le conclusioni e le proposte, ritirandosi dal progetto ed evidenziando così un rapporto problematico con la società civile e le organizzazioni non governative. D'altro lato, la crisi finanziaria asiatica e dell'Argentina mostravano come le due istituzioni finanziarie internazionali non disponessero di strutture di decisione efficaci e capaci di tenere in considerazione i diversi aspetti della vita economica e sociale (Krugman[19]; Eichengreen[20], Soros[21], Rogoff[22]).

3. Governance inadeguata: a livello nazionale o internazionale?

Come giustificare questi fallimenti? Una prima interpretazione pone l'accento sul *modus operandi* della politiche, più che sulla coerenza metodologica delle stesse. In tal modo la distanza fra gli obiettivi e i risultati delle SAP viene imputata alla cattiva implementazione delle politiche stesse, riconducendo pertanto il problema non tanto all'inadeguatezza del modello economico proposto, che nell'aggregato dei paesi in via di sviluppo e delle economie in transizione mostra significative capacità di tenuta, bensì ad una inadeguata *governance* dei paesi beneficiari[23]. Fra gli effetti negativi delle *poor practices* si segnalano il rafforzamento delle dinamiche di centralizzazione dei sistemi istituzionali a scapito di modelli partecipativi e decentrati; il rafforzamento delle *élite* dominanti e non democratiche che comprimono lo sviluppo della "società civile" e delle piccole e medie imprese; la scarsa capacità di *governance* e l'assenza di incentivi nelle amministrazioni che poi dovranno gestire la complessità dei programmi di aggiustamento.

Ma vi è anche chi si spinge ad una critica dello stesso modello economico che sta alla base dell'aggiustamento strutturale imposto ai paesi in via di sviluppo. Stiglitz, dopo aver lasciato l'incarico di *Chief economist* della Banca Mondiale, evidenzia come la priorità data agli obiettivi macroeconomici e l'eccessiva fiducia nell'efficienza dei mercati, presupposto della scuola di pensiero neo-classica, abbia finito per trascurare o sottovalutare gli impatti microeconomici sul sistema produttivo e distributivo in

---

15 World Bank (1995), 161.

16 K. Kochhar, S. Coorey, *Economic growth: what has been achieved and how?* in H. Bredenkamp, S. Schadler, *Economic Adjustment and Reform in Low income Countries,* Studies by the Staff of the International Monetary Fund, IMF, Washington DC, 1999.

17 J.F. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002.

18 SAPRIN, The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment, Structural Participatory Review International Network**,** Washington, DC, April 2002.

19 P. Krugman, *Saving Asia: It's Time to Get Radical*, *Fortune*, September 7, 1998, 74-80.

20 B. Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, The Institute for International Economics, 1999.

21 G. Soros, *The Crisis of Global Capitalism*. New York, Public Affairs Press, 1998.

22 K. Rogoff , *Global Financial Instability*, NBER Working Paper No. 7265, July 1999.

23 World Bank, *World Development Report*, 2002, *Building Institutions for Markets*, Washington D.C.

presenza di mercati incompleti, come avrebbe consigliato, invece, una prospettiva di "economia dello sviluppo" nella quale gli aspetti sociali, etici e territoriali hanno un maggior peso.

Una ulteriore questione riguarda l'autonomia del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale e il rapporto con gli altri Organi multilaterali, in particolare le Nazioni Unite. E' stato osservato che nell'ultimo decennio i programmi SAP non hanno contribuito a sanare il circolo vizioso creato dall'indebitamento dei paesi poveri e che l'azione del Fondo Monetario Internazionale si è mossa al di fuori delle linee e delle priorità suggerite dalle diverse convenzioni delle Nazioni Unite. Ricordo tuttavia che la natura di queste Organizzazioni internazionali è diversa, pur nascendo nello stesso periodo storico. Gli obiettivi dei primi sono di natura prettamente ed esclusivamente economica (fornire liquidità al paese in crisi temporanea di bilancia dei pagamenti o finanziare con credito gli investimenti infrastrutturali necessari per lo sviluppo), mentre il sistema delle Nazioni Unite con le sue Agenzie economiche è un *forum* di negoziato multilaterale ispirato dalla ricerca di soluzioni comuni che garantiscano lo sviluppo sostenibile.

Povertà e debito internazionale sono così diventati temi centrali nel dibattito sullo sviluppo e sull'ordine internazionale, evidenza della crisi che coinvolge la *governance* delle strategie multilaterali, da un lato, ma anche obiettivo prioritario nella proposta dei movimenti non governativi in antitesi all'ordine tutelato dalle istituzioni internazionali, dall'altro. Vi è un nesso tra indebitamento e povertà, ma non è l'indebitamento la causa della povertà, così come non vi è certezza che le proposte generalizzate di moratoria o di cancellazione del debito estero siano sufficienti a rimuovere gli ostacoli strutturali e a liberare le forze endogene che sostengono lo sviluppo economico e sociale.

L'eradicazione della povertà richiede interventi di ben altra natura, selettivi e specifici, come è stato evidenziato dalle conferenze delle Nazioni Unite, in particolare la Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992 e il *Summit* Mondiale per lo Sviluppo Sociale del 1995. Da ultimo, il *Summit* del *Millennium* che ha posto nella dichiarazione conclusiva l'obiettivo del dimezzamento della povertà entro il 2015[24].

4. Verso una strategia per combattere la povertà: good governance nazionale e partecipazione della società civile.

Sulla base di queste sollecitazioni condivise in ambito multilaterale, va dato atto che nel corso degli anni '90 il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale hanno modificato le loro strategie per sostenere le fragili economie dei paesi più poveri. Un primo passo, nel 1996, avviando il programma *HIPC* (*Heavly Indebted Poor Countries*), grazie al quale i paesi ammissibili beneficiavano di provvidenze particolari, che giungono fino alla cancellazione del debito estero. La condizionalità, sempre presente nell'azione concordata con il beneficiario, consisteva nell'assunzione di precisi impegni: le risorse liberate dalla cancellazione del debito dovevano essere impegnate in programmi volti ad orientare la spesa che grava sul bilancio nazionale verso progetti di natura sociale, in particolare rafforzando gli interventi di natura sanitaria e rivolti ad estendere la scolarità. Dal 1995, il costo del servizio del debito rapportato alle esportazioni dei paesi HIPC è diminuito costantemente sia in America Latina sia nell'Africa Sub-Sahariana. In media il rapporto è sceso al 15%, la metà del livello iniziale. Ma anche in questo caso le difficoltà di implementazione possono essere facilmente ricondotte alla scarsa capacità di *governance* già rilevata per i SAP.

La strategia volta ad eliminare la povertà con la riduzione del debito sarebbe decisamente destinata al fallimento se non fosse in grado di garantire la sostenibilità dello sviluppo. Ecco allora formarsi sul finire degli anni Novanta una nuova impostazione, che pone una maggiore attenzione sulle capacità dei beneficiari di gestire le politiche economiche e sociali e di indirizzarle ad una riduzione della povertà. Il nuovo approccio delle *Poverty Reduction Strategies* (PRS) si discosta dal precedente modello per due aspetti fondamentali: è orientato ai risultati e non all'ortodossia del modello applicato; integra gli obiettivi

[24] Risoluzione 55/2, par. 19 dell'Assemblea Generale, 2000.

macroeconomici della stabilità con gli aspetti strutturali, settoriali e sociali. In definitiva – tramite i *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) – una accorta e praticabile politica di sviluppo fondata sul decentramento delle decisioni (sussidiarietà), che combina l'efficienza del mercato, la progressiva liberalizzazione, le privatizzazioni, la riforma della pubblica amministrazione con precisi obiettivi di riduzione della povertà. Tutti concordano oggi sul fatto che il mercato è indispensabile per creare ricchezza, ma per funzionare deve essere organizzato e che, in mancanza di regole condivise ed applicate, si sviluppano disuguaglianze, esclusione, recessione e non crescita economica. Il ripensamento metodologico include anche la *good governance* (Posner,[25] World Bank (2002)): occorre quindi un quadro istituzionale e legale efficiente che supporti il pacchetto di riforme economiche, altrimenti questo non è di per sè sufficiente per porre i paesi beneficiari su un percorso che conduca allo sviluppo sostenibile.

5. La democratizzazione delle decisioni e l'efficienza del mercato

L'iniziativa è di fondamentale importanza, anche se restano molti punti in sospeso, soprattutto riguardo il processo decisionale e l'elaborazione "a priori" dei programmi di aggiustamento. Le ONG, voce sempre meno isolata nella cooperazione internazionale e nell'*institutional building*, ritengono infatti che debba essere garantita la partecipazione della società civile sin dall'inizio del processo di definizione dei programmi e delle strategie di assistenza per paese, evitando quindi che la discussione avvenga sulla base di progetti già decisi *from the top* dalla Banca Mondiale e negoziati in seguito con i governi beneficiari.

E' in questo processo di democratizzazione delle decisioni che si garantisce una maggiore rappresentanza agli attori nazionali e in particolare alla società civile. Clague[26], Haggard[27] e Shen[28] dimostrano che la democrazia promuove lo sviluppo economico meglio dei sistemi autoritari[29]. Gli strumenti sono identificati nella partecipazione della popolazione alla formazione degli obiettivi di sviluppo e nella *partnership* con il settore privato. I programmi di aggiustamento devono essere condivisi ed avere il sostegno della popolazione. Essi vanno quindi integrati con altri strumenti in grado di assistere la trasformazione economica e sociale. Innanzitutto offrendo una maggiore apertura dei mercati dei paesi industrializzati in modo da favorire lo sviluppo dei vantaggi competitivi e una migliore mobilizzazione delle risorse tramite il commercio. La stretta relazione tra il commercio e la crescita economica è empiricamente dimostrata da Frankel e Romer[30] ed è largamente riconosciuta a livello internazionale, non solo a livello scientifico. L'esempio dei paesi emergenti dell'America Latina e dell'Estremo Oriente è la dimostrazione che l'apertura dei mercati consente di uscire dalla marginalità e dalla dipendenza. La diversificazione delle esportazioni influenza positivamente sia lo sviluppo economico sia lo Stato sociale (*welfare*) poiché stimolano l'efficienza della produzione attraverso la percezione dei vantaggi rispetto agli altri competitori.

La trasformazione economica, anche a fronte del rapido sviluppo tecnologico, va poi assistita da interventi finanziari che accompagnano un effettivo trasferimento di tecnologia a sostegno della modernizzazione dell'economia del paese beneficiario. Dopo il crollo dell'aiuto pubblico che ha caratterizzato l'ultimo decennio, lo sviluppo economico è oggi assicurato dagli investimenti diretti esteri

---

[25] R. Posner, *Creating a legal Framework for Economic Development*, The World Bank Researcher Observer, vol.13, 1998, 1-11

[26] C. Clague, P. Keefer, S. Knack, M. Olson, *Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies*, in Journal of Economic Growth 1, 1996, 243-76.

[27] S. Haggard, *Democratic Institutions and Economic Policy*, in Clague (ed.), *Institutions and Economic Development.* Baltimore, Hopkins University Press, 1997.

[28] J.G. Shen (2002), *Democracy and growth: An alternative empirical approach*, BOFIT Discussion Papers, Bank of Finland, 2002, No. 13, 3-28.

[29] C. Clague, P. Keefer, S. Knack, M. Olson, *Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies*, in *Journal of Economic Growth* 1, 1996, 243-76; S. Haggard, *Democratic Institutions and Economic Policy*, in Clague (ed.), *Institutions and Economic Development. Baltimore*, Hopkins University Press; J.G. Shen (2002), *Democracy and growth: An alternative empirical approach*, BOFIT Discussion Papers, Bank of Finland, 2002, No. 13, 3-28.

[30] J. Frankel, D. Romer, *Trade and Growth: an Empirical Investigation*, NBER Working Paper *5476*, March 1996; J. Frankel, D. Romer, *Does Trade Cause Growth?,* American Economic Review, 1999, 379-99.

(IDE), di gran lunga la componente più importante dei flussi di capitali dopo l'esaurimento dell'aiuto pubblico e del credito bancario internazionale. Fino all'11 settembre 2001 gli IDE si sono rivelati meno volatili anche di fronte ai ricorrenti *shock* finanziari. Ma risultano comunque concentrati in un numero ridotto di paesi emergenti. L'esigenza è quindi quella di estenderne la partecipazione e a tal fine le Organizzazioni internazionali, *in primis* l'OMC e il WIPO, devono diffondere l'applicazione di regole comuni a tutela degli investimenti privati e a protezione della proprietà intellettuale: in tal modo si potranno migliorare l'assorbimento di capacità tecnologiche e gli effetti di ricaduta.

La trasformazione sociale deve poi accompagnare la crescita economica. Qui la sfida dell'investimento nel capitale umano appare ben superiore e ben più complessa, in quanto essa si sovrappone ai concetti di democrazia economica e di partecipazione. La scolarizzazione e la sanità sono poi aspetti che richiedono un rilevante impegno finanziario del bilancio, già compromesso dagli oneri del debito pubblico.

Non va comunque dimenticato che il più grosso ostacolo alla trasformazione sistemica richiesta dalle politiche di sviluppo economico e sociale è quello politico[31], poiché i benefici in termini di efficienza si produrranno soprattutto a scapito delle *élite* che sono responsabili, e che godono, delle distorsioni esistenti. In tal senso Lindauer e Pritchett[32] sostengono che il *Washington Consensus* (rivisto) non è morto e che altre misure devono essere aggiunte: la lotta alla corruzione, le riduzione delle ineguaglianze nella distribuzione del reddito, la costruzione di istituzioni credibili. Si tratta di precondizioni per lo sviluppo che già sono presenti nei paesi più avanzati.

[31] E. D. Sahn, *Structural Adjustment Reconsidered: Economic Policy and Poverty in Africa*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

[32] D. Lindauer, L. Pritchett, *What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth*, Economia, 1 (Fall), 2002, 1-28.