

Argentina 1967-70: Un tentativo fallito di stabilizzazione

Premessa

Come è noto, l'inflazione in Argentina ha una lunga storia. Fra il 1950 e il 1966 i prezzi crebbero a un tasso medio annuo superiore al 25%; di rado il tasso d'aumento fu inferiore al 10% l'anno; in un anno superò il 100%. Durante lo stesso periodo lo sviluppo economico fu lento, e il prodotto nazionale lordo pro capite crebbe soltanto dell'1,3% l'anno, nonostante uno sviluppo della popolazione relativamente lento (1,6% l'anno). Eppure, in quel periodo frequenti furono i tentativi di stabilizzazione, in particolare nel biennio 1962-3, tentativi di solito sorretti da accordi con il Fondo Monetario Internazionale. Ma, misurati con il metro del tasso d'inflazione, nessuno dei ripetuti tentativi ebbe successo, nonché durevole, almeno temporaneo. Finché si giunse al 1966, allorché un governo militare assunse il potere, e nel '67 lanciò un altro piano di stabilizzazione; in questa occasione il Fondo Monetario non intervenne, poiché l'Argentina non soffriva allora di una crisi della bilancia dei pagamenti correnti. Il tentativo del '67 ebbe un notevole successo iniziale: il tasso d'inflazione si ridusse da circa il 30% del biennio '65-'66 a meno del 10% nel 1969; nel contempo il tasso di sviluppo economico si accelerò intorno a una media del 5,5% l'anno. Senonché, sebbene non fossero subentrati mutamenti nei propositi governativi di stabilizzazione né variazioni di fondo nei metodi adottati, il tasso d'inflazione si accelerò di nuovo nel corso del 1970; e all'inizio del 1971 i prezzi tornarono a crescere a un tasso annuo vicino al 40%.

Questo improvviso collasso della politica di stabilizzazione si inserisce nell'ormai annosa controversia fra monetaristi e strut-

turalisti sulle cause dell'inflazione nell'America Latina (1). I monetaristi, come è noto, sostengono l'opinione tradizionale che l'inflazione è la conseguenza di politiche fiscali scriteriate, che portano a disavanzi di bilancio, eccessiva creazione di moneta, frequenti svalutazioni e quindi, attraverso i risaputi meccanismi, a rapidi rialzi di prezzi. Questa catena di eventi, a sua volta, si ripercuote sui problemi strutturali. Gli strutturalisti, invece, pongono l'accento su caratteristiche strutturali radicate nelle economie dell'America Latina: offerta anelastica di prodotti agricoli, dovuta, fra l'altro, ad assetti rigidi della proprietà fondiaria; anelastica capacità di esportare, conseguenza di una bassa elasticità (rispetto a variazioni di prezzi e di reddito) della domanda di esportazioni di prodotti primari, associata con un'alta elasticità (in rapporto al reddito) della domanda di importazioni; rigidità nel lungo periodo e instabilità nel breve periodo degli introiti fiscali, in quanto basati in larga misura sui ricavi delle esportazioni di prodotti primari, rigidità concomitante con una dilatazione rapida e non facilmente controllabile delle spese governative sotto la pressione di istanze sociali. Secondo gli strutturalisti, l'adozione di politiche monetarie affronta i sintomi, non le cause di fondo dell'inflazione e della instabilità.

In realtà, non sono pochi i casi, riguardanti l'Argentina e altri paesi dell'America Latina, in cui i programmi di stabilizzazione sorretti o intrapresi dal Fondo Monetario hanno avuto scarso o nessun successo, e spesso hanno portato a gravi recessioni economiche e ai connessi problemi politici e sociali. E' però difficile vedere che cos'altro il Fondo avrebbe potuto fare. Chiamato a fornire assistenza alla bilancia dei pagamenti a breve termine, non aveva altra alternativa se non quella di prescrivere politiche di breve periodo, miranti a riequilibrare a scadenza ravvicinata la bilancia dei pagamenti, anche se di riflesso venivano aggravati problemi di sviluppo di lungo andare. In tali situazioni, gli stessi strutturalisti avevano ben pochi suggerimenti pertinenti

(1) Si vedano per esempio: W. BAER e I. KERSTENETZKY (ed.), *Inflation and Economic Growth* (studi presentati alla Conference on Inflation and Economic Growth, tenuta in Rio de Janeiro, 1963); DUDLEY SEERS, « A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Countries based on the experience of Latin America », *Oxford Economic Papers*, giugno 1963, pp. 192-5; GEOFFREY MAYNARD, « Inflation and Growth: Some Lessons to be drawn from Latin-American Experience », *Oxford Economic Papers*, giugno 1961; G. MAYNARD, *Economic Development and the Price Level*, Macmillan, 1962 (specie capitolo IX).

da offrire; si potrebbe anzi sostenere che le crisi monetarie e di bilancia dei pagamenti endemiche in molti paesi dell'America Latina sono state spesso la conseguenza di politiche di lungo periodo errate e inadatte, perseguite da governi fortemente influenzati dalle opinioni degli strutturalisti. L'Argentina ci pare un caso di questo tipo.

Scopo del presente articolo è descrivere la natura e le caratteristiche della politica di stabilizzazione perseguita negli anni '67-'69; spiegare perché, nonostante il successo iniziale, alla fine essa fallì; trarne implicazioni per la controversia fra strutturalisti e monetaristi; e da ultimo proporre le conclusioni che possono esserne ricavate per una strategia di sviluppo a lungo andare e per una politica di stabilizzazione a breve termine in Argentina.

La politica di stabilizzazione: 1967-69

La politica di stabilizzazione adottata nel 1967 sembra essersi ispirata a un modello che era stato proposto dagli autori di questo articolo quando lavoravano in Argentina per il Harvard Development Advisory Service (2). Lo scopo del nostro modello era quello di delineare le caratteristiche di una politica di breve periodo che rallentasse il tasso d'inflazione nel giro di tre o quattro anni e in pari tempo assicurasse lo sviluppo della produzione e dei salari reali. Esso non si proponeva — punto importante da sottolineare — di fornire una completa spiegazione del processo inflazionistico, per motivi che forse riusciranno chiari più avanti. Il nostro modello (3) era essenzialmente basato su una analisi econometrica, per il periodo 1950-64, dei fattori determinanti le variazioni annue della produzione, del livello dei prezzi e dei salari monetari del settore privato dell'economia esclusa l'agricoltura. Poiché l'obiettivo della nostra analisi era quello di recare elementi di orientamento per la politica di breve periodo

(2) Con ciò non si pretende che il nuovo Governo argentino abbia fatto uso esplicito del nostro modello nel formulare la sua politica, anche se il modello aveva avuto una certa pubblicità in Argentina.

(3) Per la struttura del modello si rimanda all'Appendice. Per particolari sul modello e sulle simulazioni basate su di esso, si veda lo studio di G. MAYNARD e W. VAN RIJCKBEGHEM, « Stabilization Policy in an Inflationary Economy: the Case of Argentina », in G. PAPENEK, *Development Policy - Theory and Practice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968, pp. 207-235.

monetaria, creditizia e salariale, le principali variabili indipendenti del modello erano quelle che il Governo poteva controllare o influenzare, e cioè l'offerta di moneta, il credito bancario al settore privato (esclusa l'agricoltura) e gli accordi sui salari monetari raggiunti durante le contrattazioni annuali fra datori di lavoro e sindacati operai e nei quali il Governo spesso interveniva e svolgeva una parte determinante.

A seconda dei valori particolari e delle combinazioni degli strumenti impiegati, il nostro lavoro proponeva una lista di scelte, senza però tentare di indicare la combinazione ottima. Giungeva però alla conclusione, che, prendendo come metro di valutazione la rapidità con cui l'inflazione poteva essere rallentata senza pregiudizio per il tasso di sviluppo della produzione e per il livello dei salari reali, i risultati migliori erano offerti da una politica che avesse in generale le seguenti caratteristiche:

1) l'aumento « negoziato » dei salari monetari in ogni dato anno doveva essere limitato a una frazione (α) del tasso di inflazione dell'anno precedente ($\alpha < 1$);

2) l'aumento consentito dei crediti bancari al settore privato nell'anno in questione doveva essere almeno pari, e probabilmente superiore, all'aumento « negoziato » dei salari monetari ($\lambda \geq 1$) dove λ è il rapporto dell'aumento del credito bancario rispetto all'aumento « negoziato » dei salari monetari);

3) l'aumento consentito dell'offerta totale di moneta nell'anno in questione doveva essere una qualche frazione β dell'aumento del credito bancario al settore privato ($\beta < 1$).

Il terzo elemento del suddetto schema generale aveva evidenti implicazioni per la politica finanziaria dello Stato, esigeva cioè che ci fosse un appropriato contenimento dell'entità del disavanzo del bilancio e dell'indebitamento pubblico e/o uno spostamento delle operazioni di finanziamento del Governo verso fonti diverse dal sistema bancario.

Come si è detto, la politica di stabilizzazione iniziata nel 1967 ha seguito le linee sopra indicate. La tab. 1 riassume i valori assegnati ai parametri della politica economica (α , λ , β) tra il 1967 e il 1970, e li raffronta con i loro valori impliciti (non determinati dalla politica di stabilizzazione) negli anni precedenti.

La politica salariale raccomandata — mantenere il valore di α sotto l'unità — fu chiaramente seguita nel 1968 e nel 1969. Il Governo la realizzò concedendo nel 1967 aumenti salariali selettivi alla maggior parte dei lavoratori; l'entità assegnata a ciascuna categoria dipendeva da quando essa aveva ottenuto l'ultima concessione. L'obiettivo era di giungere a pareggiare grosso modo le posizioni delle varie categorie. I saggi salariali furono poi bloccati fino alla fine del 1968. Ulteriori aumenti salariali furono concessi nel 1969, e, sebbene per effetto della crescente pressione dei sindacati e degli studenti fossero probabilmente superiori ai valori che il Governo avrebbe in astratto preferito in relazione alla perseguita strategia stabilizzatrice, il tasso annuo di crescita delle retribuzioni monetarie fu abbassato dal 30% del 1966 e del 1967 al 10% nel 1969. Questa politica salariale fu abbandonata nel 1970 per le ragioni che vedremo.

TAB. 1

PARAMETRI DELLA POLITICA ECONOMICA 1965-1970

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Tasso di aumento dei salari	30	33	30	11	10	18
Tasso d'inflazione nell'anno precedente	22	29	22	23	12	7
Parametro α	1,36	1,14	1,36	0,48	0,83	2,57
Tasso d'aumento dei crediti bancari (B_r)	25	27	32	47	29	18
Tasso d'aumento dei salari « negoziati » (η)	30	33	30	11	10	18
Parametro (λ)	0,83	0,82	1,07	4,27	2,90	1,00
Tasso d'aumento dell'offerta di moneta (M)	29	31	31	30	16	23
Tasso d'aumento dei crediti bancari (B_r)	25	27	32	47	29	18
Parametro β	1,16	1,15	0,97	0,64	0,45	1,22

Tentativi di ridurre i tassi di aumento dei salari erano stati ovviamente elementi integranti di tutti i precedenti sforzi intesi a stabilizzare il livello dei prezzi; ma la politica adottata nel '67 presentava, rispetto alle precedenti manovre di stabilizzazione, un'importante differenza: il Governo non aveva cercato, in questa

occasione, di ridurre il tasso d'aumento dell'offerta di moneta. Di fatto, nel 1967 e nel 1968 l'offerta di moneta continuò a crescere del 30% l'anno. Punto ancora più importante, la politica raccomandata per il governo della moneta e del credito — tenere λ superiore all'unità e β inferiore all'unità — fu seguita in ciascuno dei tre anni 1967-69. Il credito bancario al settore privato crebbe di una volta e mezza il tasso di aumento dell'offerta totale di moneta nel 1968 e di due volte nel 1969 (4); in ambedue gli anni esso crebbe a un tasso molto più alto del tasso medio di aumento dei salari monetari. Questa politica monetario-creditizia fu resa possibile da un notevole miglioramento della gestione finanziaria dello Stato: il Governo riuscì a ridurre il disavanzo statale dal 33% delle spese complessive nel 1966 a circa il 14% nel 1969 (5), e molto più della metà del disavanzo effettivo fu finanziato con prestiti attinti presso fonti non bancarie, in netto contrasto con l'esperienza della maggior parte degli anni precedenti quando in media ben oltre il 50% del disavanzo era stato finanziato con il ricorso alle banche.

In qual misura gli obiettivi di stabilizzazione furono raggiunti? La politica di stabilizzazione realizzò il fine principale di ridurre il tasso d'inflazione, senza provocare una recessione economica e un peggioramento dei salari reali? La risposta è data dalla tab. 2.

TAB. 2

OBIETTIVI REALIZZATI NEL PERIODO 1965-1970

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Tasso d'inflazione (P_r)	29	22	23	12	7	14
Tasso di sviluppo della produzione non agricola (Z_r)	8	1	1	7	6	5
Tasso d'aumento dei salari reali	1	11	7	- 1	3	4

Gli obiettivi erano stati in larga misura raggiunti nel 1969 quando il tasso di inflazione si era ridotto al 7%. Il tasso di sviluppo della produzione non agricola era stato sempre positivo,

(4) L'aumento del credito bancario al settore privato nel '69 si dimostrò eccessivo poiché contribuì a provocare esportazioni di capitali.

(5) In percentuale del PNL il disavanzo fu ridotto da 3,6% a 1,4%.

sebbene di valore modesto nel 1967; nel 1968 e 1969 si era accelerato molto rapidamente. I salari reali, quantunque avessero subito una leggera flessione nel 1968 per effetto dell'imposizione del blocco delle retribuzioni, erano cresciuti in misura soddisfacente nel 1969 e anche nell'intero periodo della stabilizzazione considerato nel suo insieme. Per l'intero periodo il modello formale econometrico indicante le caratteristiche essenziali della politica di stabilizzazione « predisse » abbastanza bene i suddetti sviluppi, anche se in genere con valori più elevati per le variazioni del livello dei prezzi (al riguardo si veda l'Appendice).

In linea generale, la politica di stabilizzazione adottata seguì la linea dei monetaristi, peraltro con la notevole differenza già ricordata che nelle prime fasi prestò meno attenzione a ridurre il tasso d'espansione dell'offerta di moneta e maggiore attenzione a ridurre gli aumenti dei salari monetari e a migliorare la gestione delle finanze pubbliche. Inoltre il Governo realizzò un certo numero di accordi con grandi imprese per limitare i rialzi dei prezzi, accordi che ebbero un'attuazione più o meno efficace.

Giova notare che la politica adottata non fu imperniata su una restrizione della domanda globale nel significato usuale. Nel 1966 esistevano una notevole disoccupazione e considerevoli margini di capacità industriale inutilizzata, e l'alto tasso di inflazione non poteva in alcun senso essere attribuito — e lo stesso vale anche per gli anni precedenti — a un eccesso di domanda. In realtà la domanda globale aumentò fortemente durante il periodo di stabilizzazione e fu fronteggiata da una parallela crescita della produzione. Per quali ragioni, allora, la politica di stabilizzazione fallì nel 1970-71?

Collasso della politica di stabilizzazione

La risposta è molto semplice: va ricercata nel prezzo della carne, li quale cominciò a crescere fortemente nell'ultima parte del 1969: fra il novembre del 1969 e l'agosto del 1970 il rialzo fu di oltre il 30%, cui seguì un ulteriore balzo del 50% nei successivi sei mesi. Di fronte a una siffatta evoluzione, divenne impossibile continuare la politica di progressiva attenuazione del tasso di aumento dei salari monetari, e quindi le politiche complementari nel campo della moneta e del credito. Sebbene il tasso di aumento

dei crediti bancari al settore privato continuasse nel 1970 a flettere rispetto al massimo raggiunto nel 1968, gli effetti di più rapidi rialzi dei salari monetari nel settore pubblico interruppero il miglioramento che si era venuto realizzando nel bilancio statale; e i finanziamenti bancari al Governo assorbirono una più larga quota di un'offerta di moneta che si dilatava a un ritmo più celere. In tal modo il movimento inflazionistico ricominciò ad accelerarsi, cosicché nel corso dello stesso 1970 il costo della vita crebbe per più del 20%, e di un ulteriore 10% nei primi tre mesi del 1971.

Il rialzo del prezzo della carne non può spiegarsi con un precedente fallimento delle politiche salariali e monetarie che avesse provocato un eccesso di domanda globale nel senso usuale. Certo, i salari reali erano aumentati nel corso del 1969 in conseguenza dello sviluppo reale dell'economia, e ciò aveva contribuito ad accrescere la domanda di carne; ma il fattore principale fu una contrazione dell'offerta. Per effetto in parte del normale ciclo di sei anni che caratterizza il settore dell'allevamento in Argentina (6), ma soprattutto di politiche seguite nel 1967 e nel 1968, le mandre di bestiame, che già avevano cominciato a ridursi nel 1966, subirono estese, pesanti macellazioni nel 1968 e nel 1969. Gli è che le politiche del 1967-68 avevano ridotto l'incentivo degli allevatori a investire. Sebbene, come atto preliminare al tentativo di stabilizzazione, la moneta argentina fosse stata svalutata nel marzo 1967 di ben un 40% — decisione che normalmente avrebbe dovuto tendere ad aumentare i prezzi e i redditi riscossi dagli allevatori, la maggior parte se non tutto il guadagno fu incamerato dall'introduzione di forti tasse all'esportazione. Poiché però l'inflazione interna continuò, anche se a tassi rallentati, le ragioni di scambio del settore zootecnico peggiorarono: i prezzi del bestiame, *relativamente* sia ai prezzi dei raccolti agricoli sia ai prezzi non agricoli, si ridussero di circa il 10% tra il 1966 e il 1969. Questa politica, che naturalmente deprime le esportazioni e contribuì a provocare un grave peggioramento della parte corrente della bilancia dei pagamenti durante il periodo di stabilizzazione, fu, è vero, un importante elemento per il successo delle misure di stabilizzazione perseguite; indirizzò infatti l'of-

(6) Si tratta del ciclo di formazione e rispettivamente riduzione delle mandre di bestiame.

ferta di bestiame verso il mercato nazionale, e così ne frenò i rialzi di prezzo per i consumatori interni e rese più accettabile ai lavoratori la politica salariale. Ma la riduzione degli allevamenti non poteva continuare indefinitamente, e verso la fine del 1969 il ciclo cominciò a rovesciarsi. Gli allevatori ripresero a trattenere il bestiame e i prezzi quindi a crescere. Tale processo fu accelerato da condizioni di pascolo insolitamente favorevoli nell'autunno del 1970, che incoraggiarono gli allevatori ad accentuare la ricostituzione delle mandre nell'attesa di ulteriori rialzi di prezzo.

Inflazione e lento sviluppo: il contributo di fattori strutturali

L'importanza del prezzo della carne nell'inflazione argentina è da tempo ammessa. Il fatto che la carne è in pari tempo la principale merce d'esportazione e un bene importante per il salario reale spiega perché ripetute notevoli svalutazioni della moneta argentina non siano riuscite a provocare se non un temporaneo miglioramento della bilancia dei pagamenti, mentre il più delle volte acceleravano il tasso dell'inflazione interna. In una situazione di domanda e offerta interne anelastiche, la svalutazione poteva soltanto portare sollievi temporanei alla bilancia dei pagamenti, sempreché fosse accompagnata da politiche miranti a ridurre i redditi reali e la produzione. Nonostante la riduzione del reddito e della produzione provocata dal combinato operare di una svalutazione e di politiche monetarie restrittive, il cui peso di solito cadeva più gravemente sul settore privato, l'inflazione si accelerava a causa della pressione di crescenti prezzi interni della carne sul movimento dei salari monetari. A sua volta, la ripetuta necessità di ridurre la produzione e i redditi reali determinava a lungo andare un basso tasso di sviluppo economico, anche se negli intervalli fra successive crisi di bilancia dei pagamenti l'economia argentina si mostrava capace di crescere a un tasso molto rapido.

Sottostante a questa situazione di breve periodo, e fattore fondamentale sia dell'inflazione sia dello sviluppo economico a lungo andare, era la lenta crescita, in una prospettiva a *lungo termine*, della produzione agricola. Fra il 1945 e il 1965 la produzione agricola complessiva crebbe di appena il 20%, equivalente a molto meno di 1% l'anno e pressappoco alla metà della percentuale di crescita della popolazione durante lo stesso periodo.

Certo, questo risultato generale nasconde il fatto che nel primo decennio del periodo suddetto la produzione agricola in realtà si contrasse del 10%; ma anche così, dalla metà degli anni «cinquanta» alla fine degli anni «sessanta», il tasso annuo medio di sviluppo dell'agricoltura è stato soltanto di poco superiore al tasso di crescita della popolazione, che pure è aumentata a un ritmo piuttosto lento rispetto ad altri paesi dell'America Latina.

La caduta della produzione agricola nel primo decennio del dopoguerra era stata in larga misura la conseguenza di deliberate politiche miranti a trasferire ricchezza e potere politico dai settori rurali a settori non rurali e a promuovere l'industrializzazione. La politica di industrializzazione può bene essere stata influenzata dal ricordo dell'esperienza degli anni «trenta», quando i prezzi dei prodotti primari crollarono e i ricavi delle esportazioni dell'America Latina si contrassero, e dai sommovimenti della seconda guerra mondiale che isolarono l'Argentina dai suoi tradizionali fornitori di manufatti. Il timore che il boom postbellico dei prezzi dei prodotti primari dovesse avere breve durata e che fosse imminente un altro scoppio di ostilità spinse l'Argentina a porre l'accento su attività economiche che generassero reddito e occupazione all'interno del paese, e sulla protezione e promozione di industrie che si erano venute sviluppando negli anni «trenta» e durante la seconda guerra mondiale. A parte gli effetti sfavorevoli di queste politiche sulla produzione agricola, le esportazioni agricole furono anche contenute dal fatto che una parte crescente della produzione veniva consumata all'interno. Così, tutto sommato, la quota delle esportazioni mondiali di carne e di cereali spettante all'Argentina si ridusse considerevolmente dagli anni «trenta» agli anni «sessanta»; ciò dimostra che *fattori interni, più che una carenza di domanda estera*, frenarono lo sviluppo della agricoltura e dell'economia in generale.

A partire dagli inizi degli anni «cinquanta» la bilancia dei pagamenti divenne un grave vincolo per lo sviluppo economico. Il declino dei prezzi mondiali non poté essere compensato da un aumento del volume delle esportazioni a causa delle difficoltà incontrate sia nell'accrescere la produzione sia nell'avviarne adeguate quantità verso le esportazioni. In pari tempo le grosse riserve valutarie accumulate durante la guerra si vennero esaurendo.

L'eredità dei problemi suscitati dalle politiche del dopoguerra hanno impedito in seguito il successo degli sforzi intesi a promuovere lo sviluppo economico e contribuito ad alimentare l'inflazione e a renderne difficile il controllo. In questa eredità hanno un posto anche la creazione di aziende statali non economiche, l'indebolimento delle finanze statali e la sfiducia degli operatori agricoli. Gli sforzi per superare le strozzature della bilancia dei pagamenti mediante il ricorso a grosse dosi di capitale estero, per esempio nel periodo 1960-62, hanno infine portato a seri problemi di indebitamento: nel 1970 i pagamenti per il servizio dei debiti internazionali sia pubblici che privati ammontavano probabilmente a oltre il 30% degli introiti di valute estere.

L'incapacità dell'agricoltura a svilupparsi al passo con il resto dell'economia, se è da considerarsi la causa sia delle difficoltà della bilancia dei pagamenti sia della lenta crescita dell'economia complessiva, si inserisce, peraltro, in un circolo vizioso: l'uso ripetuto di svalutazioni miranti a migliorare la bilancia dei pagamenti e la conseguente accelerazione dell'inflazione interna, combinati con una politica fiscale tutt'altro che coerente a carico delle esportazioni, hanno causato nel breve periodo ampie fluttuazioni nei rapporti di scambio dell'agricoltura, che hanno neutralizzato il graduale miglioramento a lungo termine in atto dal 1960. Ampie fluttuazioni di breve periodo sono ovviamente dannose allo sviluppo a lungo termine dell'agricoltura, poiché scoraggiano investimenti a rendimento molto differito in attrezzature, in pascoli permanenti e in impianti per la conservazione dei prodotti.

Naturalmente, nonostante il lento sviluppo dell'agricoltura, c'è stato in Argentina nel dopoguerra un notevole sviluppo industriale; oggi, in Argentina, esiste un settore industriale più complesso e avanzato che nella maggioranza dei paesi che hanno un'analoga popolazione e analoghi livelli di reddito pro capite. La produzione manifatturiera era giunta nel 1966 quasi a un terzo del PNL; ciò rende l'Argentina, relativamente al reddito reale pro capite, uno dei paesi più industrializzati del mondo; la sua produzione pro capite di beni industriali era circa due terzi, sempre nel 1966, di quella italiana. Senonché, il processo di sviluppo industriale attuato mediante produzioni sostitutive di beni di importazione in un ambiente di quasi completa protezione ha

portato ad alti costi di produzione, che in gran parte derivano da un'eccessiva differenziazione produttiva e dall'incapacità a trar profitto da economie di scala. A causa degli alti costi, l'industria è quasi completamente orientata verso il mercato interno; soltanto poche industrie (per esempio, carri ferroviari, calcolatori, farmaceutici e gomma, ecc.) sono riuscite a vendere i loro prodotti all'estero. Le industrie ampliate o create ex novo non erano tali da accrescere la capacità d'esportazione dell'Argentina, né hanno a lungo andare ridotto in misura importante il rapporto delle importazioni rispetto al prodotto nazionale. Per contro, dietro alte difese tariffarie si sono venuti formando monopoli locali ad alta intensità di capitale che lavorano soltanto per il mercato nazionale; e fino a poco fa hanno lavorato molto al di sotto della piena capacità. D'altra parte, il prevalere di iniziative a forte intensità di capitale ha giovato poco all'aumento dell'occupazione; e il settore pubblico ha quindi dovuto intervenire ad assorbire notevoli masse di lavoratori in impieghi inefficienti. L'inflazione ha esacerbato il problema del finanziamento industriale; ciò concorre a spiegare il posto preminente che filiazioni di imprese estere occupano nell'economia argentina grazie alla loro possibilità di accedere a fonti estere di capitale. In realtà, il recente sviluppo industriale ha attinto in larga misura al capitale estero, gran parte del quale ha assunto la forma di crediti concessi da fornitori a condizioni onerose.

Le caratteristiche dello sviluppo industriale hanno a loro volta inciso sullo sviluppo dell'agricoltura e sulla bilancia dei pagamenti. Da una parte, gli alti prezzi dei beni di consumo industriali relativamente ai prezzi interni della carne hanno incoraggiato i consumatori argentini a dedicare alla carne e ai prodotti alimentari in genere una quota dei bilanci familiari maggiore di quanto sarebbe stato logico aspettarsi dato il livello del reddito pro capite. Per un altro verso, l'alto costo dei prodotti industriali per uso agricolo ha ritardato la meccanizzazione dell'agricoltura e contribuito a frenare la crescita della sua produzione. Ambedue questi aspetti hanno ovviamente concorso al mantenimento di una politica della bilancia dei pagamenti rigidamente restrittiva a danno dello sviluppo economico complessivo.

La sorte della politica di stabilizzazione degli anni 1967-69

sembra deporre a favore della tesi degli strutturalisti, nel senso che mostra chiaramente come misure di stabilizzazione a breve termine e strategie di sviluppo di lungo andare siano intimamente e reciprocamente connesse. Non è oggi possibile impedire il processo inflazionistico in Argentina soltanto con misure monetarie per quanto accuratamente studiate. Ma si deve anche ammettere che, senza appropriati interventi monetari del tipo sopra discusso e intesi a rallentare il tasso d'inflazione, può essere difficile determinare i mutamenti strutturali di lungo periodo e i miglioramenti a lungo termine del settore agricolo che sono necessari perché l'Argentina riesca a realizzare un più rapido sviluppo economico e insieme una maggior stabilità dei prezzi (7). Si potrebbe perfino sostenere — anche se l'osservazione può sembrare paradossale — che il tipo di sviluppo economico che ha avuto luogo in Argentina negli ultimi trent'anni, e che è sfociato nell'attuale difficile situazione, riflette più la posizione degli strutturalisti che non quella ortodossa dei monetaristi che di solito esalta anche le virtù di più liberi scambi con l'estero. La tesi degli strutturalisti ha tendenzialmente favorito una politica di sviluppo di lungo periodo basata su sostituzioni di beni d'importazione e su trasferimenti di risorse da produzioni primarie a settori industriali; e, certo, ci sono motivi per ritenere che la politica economica del dopoguerra sia stata influenzata in Argentina dalle opinioni della Commissione Economica per l'America Latina. Peraltro, guardando indietro, il tipo di sviluppo economico realizzato in Argentina negli ultimi trent'anni ha fatto sì che il Paese traesse dal commercio internazionale vantaggi di gran lunga inferiori a quelli che sarebbero stati possibili in ragione delle sue risorse naturali e del suo potenziale d'esportazione. Di conseguenza, il reddito reale pro capite è rimasto molto indietro a quello di altri paesi dotati di analoghe risorse (per esempio, Australia), mentre un settore agricolo depresso e bassi redditi rurali hanno creato sempre più seri problemi sociali e tensioni politiche.

(7) Come ha osservato il Prof. W. A. LEWIS, fattori strutturali, se possono spiegare perché un certo grado di moderata inflazione non è evitabile in una fase di sviluppo economico, non possono spiegare perché il tasso d'inflazione debba essere del 25% e più; per simili accelerazioni inflazionistiche sono necessari una spirale salari-prezzi e disavanzi cronici del bilancio statale.

Una politica per il futuro

Il significato delle nostre osservazioni è che se l'Argentina vuol raggiungere una più rapida crescita economica accompagnata da una maggiore stabilità dei prezzi, la futura strategia di sviluppo di lungo periodo deve mirare ad integrare in misura molto maggiore l'economia nazionale nelle forme internazionali di divisione del lavoro. Ciò non significa, naturalmente, che l'Argentina debba tornare a essere principalmente un paese agricolo, né tanto meno che le sue industrie debbano essere in gran parte smantellate; significa soltanto che risorse relativamente più abbondanti che in passato — di capitali, di energie imprenditoriali, di applicazioni tecnologiche — devono essere avviate verso l'agricoltura e le industrie di trasformazione di prodotti agricoli; significa anche che una maggior quota della produzione nazionale (sia agricola che industriale) debba essere venduta all'estero e che all'estero sia comprata una maggior quota dei prodotti industriali consumati all'interno. Certe politiche precedenti, basate in misura accentuata su costose sostituzioni di beni d'importazione, hanno portato a una situazione in cui i prezzi agricoli sono divenuti troppo bassi e i prezzi industriali troppo alti nei reciproci rapporti; e ciò, a sua volta, come si è detto, ha favorito una struttura dei consumi eccessivamente orientata, dato il livello del reddito pro capite argentino, verso i prodotti alimentari. Un maggior grado di integrazione dell'Argentina nell'economia mondiale non si tradurrebbe in un peggioramento del suo tenore alimentare tradizionalmente alto; le possibilità di espansione delle produzioni agrarie sono così ampie che a lungo andare gli aumenti delle esportazioni di prodotti agricoli non avverrebbero a spese del consumo interno, ma si tradurrebbero in notevoli miglioramenti del livello di vita in termini di consumo di prodotti industriali. Né i processi di nazionalizzazione e specializzazione industriale, che inevitabilmente deriverebbero da una maggior esposizione alla concorrenza internazionale, causerebbero necessariamente notevoli riduzioni del contributo dei settori industriali al PNL; ma bensì porterebbero l'industria argentina a orientarsi un po' meno verso i mercati nazionali e più verso i mercati esteri.

Purtroppo bisogna riconoscere che, almeno a breve termine, l'apertura dell'economia argentina a una maggior concorrenza

estera secondo le linee suggerite incontra difficoltà. A prescindere dai problemi di transizione connessi con la ristrutturazione dell'industria e dell'occupazione, ci sono due principali problemi da affrontare: primo, i vincoli imposti dall'odierna situazione della bilancia dei pagamenti, esacerbata dal volume dei debiti con l'estero; secondo, il problema di migliorare le ragioni di scambio dell'agricoltura per un periodo abbastanza lungo da renderle effettive, e di realizzare e mantenere nello stesso tempo una ragionevole stabilità del livello dei prezzi. Se non si riesce a ridurre in modo apprezzabile il tasso d'inflazione, è poco probabile che gli agricoltori siano indotti a investire in programmi di aumento della produttività piuttosto che nell'acquisto di nuova terra come bene rifugio contro la svalutazione. Un elemento importante di una politica riformatrice è impedire che i salari monetari e quindi i costi e i prezzi industriali aumentino di pari passo con i prodotti alimentari nazionali, in particolare con i prezzi della carne (l'Argentina deve abbandonare lo « standard carneo »); ma, certo, il processo di miglioramento delle ragioni di scambio dell'agricoltura e di spostamento della struttura dei consumi dalla carne ad altri prodotti non agricoli sarebbe facilitato se i prezzi industriali potessero essere ribassati. Ciò, di nuovo, significa aprire l'economia a una maggiore concorrenza estera nei settori industriali mediante un programma di riduzioni doganali. Misure di breve e lungo periodo opererebbero allora congiuntamente per portare sia ai necessari trasferimenti di risorse, sia a una più stabile situazione nel campo dei prezzi.

Torniamo a sottolineare che nessuna di queste indicazioni implica che l'apparato industriale argentino debba subire notevoli riduzioni; né che l'Argentina debba affrontare seri problemi di disoccupazione. A lungo andare l'industria argentina deve diventare un'importante fonte di introiti valutarî grazie allo sviluppo delle sue esportazioni; ma questo obiettivo difficilmente può essere raggiunto con l'attuale struttura e in un contesto di rapida inflazione. Nel campo del lavoro, l'Argentina soffre già di una considerevole disoccupazione nascosta sotto forma di grossi contingenti di lavoratori impiegati improduttivamente nel settore pubblico. A lungo andare questi contingenti dovranno essere assorbiti nei settori industriali privati. Ma ciò esige che il tasso di sviluppo della produzione industriale salga in futuro a livelli più alti e che la struttura dell'apparato industriale tenda ad essere a

minore intensità di capitale. Perché l'industria possa crescere in futuro ad un ritmo più rapido, è indispensabile alleviare le restrizioni imposte a sostegno della bilancia dei pagamenti; e sebbene a lungo andare le esportazioni industriali daranno il loro contributo, a breve termine e per un periodo intermedio la responsabilità maggiore peserà sulle esportazioni agricole. In tal modo, un orientamento inteso a integrare l'Argentina in misura più ampia nell'economia internazionale non è contrario agli interessi di lungo andare del suo sviluppo economico, ma, al contrario, ne è un necessario presupposto.

G. MAYNARD - W. VAN RIJCKEGHEM

APPENDICE

Il nostro modello consisteva di tre equazioni di comportamento e di tre equazioni di definizione dei parametri di politica. Le tre equazioni di comportamento erano derivate da un'analisi econometrica dei fattori determinanti le variazioni annue della produzione, dei prezzi non agricoli e dei salari monetari nel periodo 1950-65; le riportiamo qui sotto:

$$(i) \quad z_r = 2,30 + 0,13 (B_r - \eta) + 0,22 m_o - 1/3 + 0,13 z_a \quad R^2 = 0,81 \\ (0,04) \quad (0,05) \quad (0,09) \quad DW = 1,74$$

$$(ii) \quad P_r = 7,16 + 0,70 M_{-1/2} - 0,89 z_r + 0,30 \eta - 1,82 \Pi_o \quad R^2 = 0,86 \\ (0,47) \quad (0,57) \quad (0,26) \quad (0,72) \quad DW = 1,85$$

$$(iii) \quad S_r = 3,95 + 0,68 \eta + 0,25 \eta_{-1} \quad R^2 = 0,87 \\ (0,08) \quad (0,08) \quad DW = 1,99$$

- Dove z_r è la variazione annua percentuale del prodotto lordo del settore privato, agricoltura esclusa;
- z_a è la variazione annua percentuale del prodotto lordo del settore agricolo;
- B_r è la variazione annua percentuale del credito bancario al settore privato, agricoltura esclusa;
- η è la variazione annua percentuale dei salari monetari concordati o «negoziati»;
- m_o è la variazione annua percentuale delle importazioni di beni non capitali;
- P_r è la variazione annua percentuale del livello dei prezzi del settore privato non agricolo;
- $M_{-1/2}$ è la media delle variazioni annue percentuali dell'offerta di moneta nell'anno corrente e in quello precedente;
- S_r è la variazione annua percentuale dei salari monetari *effettivi*;
- Π_o è un «proxy» del controllo dei prezzi.

L'equazione (i) «spiega» le variazioni annuali del prodotto del settore privato non agricolo in termini di aumenti del credito bancario al settore, deflazionati degli aumenti dei salari monetari «negoziati», delle importazioni di beni intermedi (non capitali) ritardate di quattro mesi, e delle variazioni annue della produzione agricola.

L'equazione (ii) è la funzione che determina i prezzi, nella quale le principali variabili esplicative sono le variazioni dell'offerta di moneta ritardate di mezzo anno, le variazioni del prodotto non agricolo e le variazioni dei salari monetari «negoziati». Sostituendo l'equazione della produzione nell'equazione dei prezzi si ottiene un'equazione di forma ridotta per le variazioni dei prezzi, ossia:

$$(ii)^1 \quad P_r = 0,35 M + 0,35 M_{-1} - 0,12 B_r + 0,42 \eta - 0,20 m_o - 1/3 \\ + 0,12 z_a - 1,82 \Pi_o + 5,11.$$

L'equazione (iii) spiega le variazioni dei salari monetari effettivi in termini degli aumenti dei salari monetari dell'anno corrente e di quelli ritardati di un anno, e mostra che i salari monetari effettivi risentono del fenomeno di «slittamento» (wage drift).

Le tre equazioni da (iv) a (vi) definiscono i parametri di politica:

$$(iv) \quad \eta = \alpha P_{r-1}$$

$$(v) \quad B_r = \lambda \eta$$

$$(vi) \quad M = \beta B_r$$

L'equazione (iv) specifica un rapporto (determinato dalla politica economica) fra il tasso d'inflazione nell'anno precedente e la variazione «negoziata» dei salari monetari nell'anno corrente. L'equazione (v) specifica una relazione tra il credito bancario al settore privato e gli aumenti «negoziati» dei salari monetari. L'equazione (vi) specifica una relazione fra la variazione dell'offerta totale di moneta e la variazione del credito bancario al settore privato, che ha implicazioni per il finanziamento del settore pubblico.

VALORI EFFETTIVI E VALORI PREVISTI

La tabella seguente raffronta le variazioni «previste» e quelle effettive riguardanti la produzione e il livello dei prezzi del settore privato non agricolo. Le variazioni «previste» sono ottenute inserendo nelle equazioni del modello sopra delineato i valori delle variabili indipendenti riportati nella tab. 1 del testo e nella nota (8):

(8) Ecco le variazioni della produzione agricola:

1965: +10; 1966: -5; 1967: +6; 1968: -6; 1969: +6; 1970: 0.

Ed ecco le variazioni annuali percentuali delle importazioni di beni non capitali:

1966: -3,0; 1967: -4,6; 1968: +3,7; 1969: +36,5; 1970: +7,8.

VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE NEL SETTORE NON AGRICOLO

	Produzione		Livello dei prezzi	
	prevista	effettiva	previsti	effettivi
1965	+ 6	+8	+ 33	+ 29
1966	+ 1	+1	+37	+ 22
1967	+ 2	+1	+37	+ 23
1968	+ 6	+7	+26	+ 12
1969	+11	+6	+20	+ 7
1970	+ 6	+5	+21	+ 14

Risulta dalla suddetta tabella che i valori « previsti » e quelli attuali delle variazioni annue della produzione non agricola quasi coincidono salvo che per il 1969: in tale anno le importazioni crebbero fortemente (si veda la nota 8), ma, da indicazioni raccolte, sembra che in gran parte siano state convogliate nelle scorte piuttosto che assorbite dalla produzione corrente. L'equazione dei prezzi, sebbene indichi in genere correttamente le direzioni delle variazioni del livello dei prezzi dal 1966 in poi, offre previsioni esagerate del tasso d'inflazione nel settore privato non agricolo; fra le ragioni del notevole divario c'è il fatto che il Governo concluse con molte delle principali imprese accordi per il contenimento dei prezzi, accordi che in genere furono osservati abbastanza bene, e di cui non si è tenuto conto nell'equazione determinante il comportamento dei prezzi.

G. M. - W. VAN R.