

EUROPA EUROPE

NUOVA SERIE • ANNO VIII NUMERO QUATTRO • 1999



FONDAZIONE
ISTITUTO
GRAMSCI
ONLUS

Bollati Boringhieri

Il «consenso di Washington»: il vecchio e il nuovo

Grzegorz W. Kolodko

L'economia a pianificazione centrale ha cessato di esistere. Persino nei paesi ancora definiti socialisti (o comunisti), come la Cina e il Vietnam, il meccanismo del coordinamento economico si è modificato passando in gran parte dall'intervento statale al mercato. Pertanto negli anni Novanta il processo di trasformazione postsocialista è avanzato significativamente. Circa una trentina di paesi nell'Europa centroorientale, nell'ex Unione Sovietica e in Asia sono coinvolti in vasti mutamenti di sistema. È chiaro che questi cambiamenti stanno portando verso piccole economie di mercato, anche se l'esatto risultato della trasformazione non potrà essere lo stesso in ognuno di questi paesi.

Il passaggio all'economia di mercato è un processo lento che influisce su vari aspetti dell'attività economica. Nuove istituzioni sono di grande importanza per la buona riuscita della trasformazione. Un'economia di mercato non richiede solo una regolamentazione liberistica e la proprietà privata, ma anche istituzioni adeguate. Sono queste le ragioni per cui la transizione può essere affrontata solo in maniera graduale, dal momento che la crescita delle istituzioni è essa stessa un processo graduale basato su nuove organizzazioni, nuove leggi, e un diverso comportamento delle varie entità economiche. La convinzione che l'economia di mercato potesse essere introdotta attraverso una «terapia d'urto» si è rivelata errata, e in molti dei casi in cui è stata utilizzata ha causato più problemi di quanti ne abbia risolti. Solo liberalizzazione e misure di stabilizzazione possono essere introdotte in maniera radicale, e nemmeno questa è una necessità. Il bisogno di simili metodi dipende dalla portata della stabilizzazione finanziaria da eseguire e il loro impiego è possibile solo in presenza di condizioni politiche adatte.

L'argomento principale a favore della transizione consisteva nel desiderio di porre questi paesi su un sentiero di crescita sostenibile. Si presumeva che il passaggio dei diritti di proprietà dallo Stato a mani private e quello dei meccanismi di allocazione delle risorse dallo Stato al libero mercato avrebbero presto portato a tassi di risparmio e di accumulazione di capitale più elevati, così come a una maggiore efficienza. La transizione avrebbe dunque dovuto anche contribuire a una crescita di alta qualità. Sfortunatamente, per una serie di ragioni, tutto questo non si è verificato. In tutte le economie in transizione, prima che abbia ripreso la crescita (che in alcuni paesi non si è ancora verificata) c'è stata una severa contrazione,

oscillante tra il 20% in tre anni per la Polonia, e oltre il 60% in nove anni per l'Ucraina (cfr. tabella 1). Questi sfavorevoli risultati sono una conseguenza sia dell'credità del sistema precedente sia delle politiche applicate durante la transizione, sebbene sia ovvio che queste ultime sono di maggiore importanza.

Queste politiche erano basate per la maggior parte sul cosiddetto «consenso di Washington». Il complesso di politiche designate sottolineava l'importanza della liberalizzazione, della privatizzazione e dell'apertura internazionale delle economie postsocialiste, così come la necessità di sostenere una disciplina finanziaria. Tuttavia questo approccio, essendo stato sviluppato per altre condizioni, inizialmente mancava degli elementi cruciali necessari alla creazione, alla stabilizzazione e alla crescita di un nuovo sistema. Questi elementi includevano la creazione delle istituzioni, il miglioramento del governo delle imprese del settore statale, prima ancora della privatizzazione, e la ridefinizione del ruolo dello Stato anziché il suo ritiro dall'attività economica. L'ipotesi errata che le emergenti forze di mercato potessero facilmente sostituire il governo nella costituzione di un nuovo assetto istituzionale, negli investimenti in capitale umano, e nello sviluppo delle infrastrutture, ha provocato una dura recessione e un crescente disagio sociale.

Il bisogno di gestire gli aspetti istituzionali della transizione è stato riconosciuto e considerato solo successivamente. Ne consegue che c'è ora il bisogno di cercare un nuovo consenso circa le riforme necessarie a una crescita sostenuta. Il contagio dell'Asia orientale, la transizione dell'Est europeo e la crisi brasiliana suggeriscono che, per la ripresa e per una crescita durevole, delle sane basi finanziarie e una deregolamentazione trasparente e liberale non costituiscono gli unici fattori decisivi. Valide misure istituzionali, una ri-regolazione dei mercati finanziari e una saggia politica da parte dei governi sono altrettanto essenziali. A fronte della recente esperienza delle crisi di svariati mercati emergenti (inclusi quelli dei paesi della transizione) appare lo schema di un nuovo «consenso post-Washington». Esso non punta solo alla necessità di mercati liberalizzati e di economie aperte, ma sottolinea anche il nuovo ruolo dello Stato, il significato fondamentale delle organizzazioni di mercato e dei legami istituzionali tra di loro, nonché il bisogno di una crescita più equa.

Dopo aver perso più di un quarto del PIL tra il 1990 e il 1998, la maggioranza dei paesi della transizione si sta riprendendo. Se questo non è ancora vero nei due paesi maggiori, Russia e Ucraina, anch'essi hanno la possibilità di diventare economie in crescita. Nei prossimi anni, i mercati postsocialisti emergenti diventeranno non solo economie in rapida crescita, ma, vista la crisi in Asia orientale, costituiranno la regione dalla più elevata crescita nel mondo. Eppure, la velocità dello sviluppo dipenderà dalle

riforme politiche che saranno realizzate nei singoli paesi. La direzione di tali riforme dipenderà altresì dalla cooperazione con organismi internazionali e dal loro supporto tecnico e finanziario, disponibile a condizione che siano applicate politiche favorevoli al mercato e valide riforme strutturali. Perciò l'influenza di tali organismi sulla politica di scelta delle riforme sarà molto più forte del loro impegno finanziario reale e del rischio assunto.

Politica senza crescita: elementi mancanti

Un sommario del «consenso di Washington» del 1989 venne fatto da John Williamson (1990), che così battezzò l'insieme delle politiche proposte, sottolineando l'importanza delle organizzazioni coinvolte. Egli elencò dieci punti che a quel tempo sembrarono trovare l'accordo degli organismi finanziari più influenti, delle strutture politiche e degli economisti:

- disciplina fiscale: il deficit del bilancio deve essere abbastanza ridotto da poter essere finanziato senza il ricorso all'imposta dell'inflazione;
- priorità nella spesa pubblica: la spesa deve essere reindirizzata dalle aree politicamente sensibili verso campi trascurati ma capaci di elevato rendimento economico e dotati del potenziale per migliorare la distribuzione del reddito;
- riforma fiscale, attraverso l'allargamento della base fiscale e il taglio dei tassi marginali d'imposta. Lo scopo è quello di potenziare gli incentivi e di migliorare l'equità orizzontale senza diminuire la progressività realizzata;
- liberalizzazione finanziaria, con l'obiettivo ultimo di raggiungere tassi d'interesse definiti dal mercato (l'esperienza ha tuttavia dimostrato che, in condizioni di mancanza cronica di fiducia, tali tassi d'interesse possono essere così alti da minacciare la liquidità finanziaria delle imprese produttive e del governo);
- tassi di cambio: i paesi necessitano di un tasso di cambio unificato (almeno per le transazioni commerciali) fissato a un livello abbastanza competitivo da indurre una rapida crescita nelle esportazioni non tradizionali e organizzato in maniera tale da assicurare gli esportatori sul fatto che tale competitività sarà mantenuta anche in futuro;
- liberalizzazione del mercato: le restrizioni quantitative del commercio devono essere rapidamente sostituite da tariffe, e queste devono essere progressivamente ridotte fino al raggiungimento di una tariffa bassa e uniforme dell'ordine del 10% (o, al massimo, del 20%);
- investimenti esteri diretti (IED): le barriere che impediscono l'ingresso di imprese straniere devono essere abolite; le imprese nazionali e quelle straniere devono essere messe in condizioni di competere in modo paritario;
- privatizzazioni: le imprese statali devono essere privatizzate;

- deregolamentazione: i governi devono abolire le regolamentazioni che impediscono l'ingresso di nuove imprese o che restringono la concorrenza, e devono poi assicurare che tutte le regolamentazioni siano legittimate da criteri quali sicurezza, protezione ambientale, o supervisione prudenziale delle istituzioni finanziarie;

- diritti di proprietà: il sistema giuridico deve assicurare diritti di proprietà senza costi eccessivi e rendere tali diritti disponibili anche nel settore informale.

Più tardi, soprattutto sotto l'influenza dell'esperienza della riorganizzazione delle economie latinoamericane nella prima metà degli anni Novanta e prendendo in considerazione le lezioni apprese dall'Europa orientale e dall'ex Unione Sovietica, venne presentata la nuova agenda. Sebbene questa includa aspetti ovvi dell'approccio precedente, ci sono nuove preoccupazioni e toni diversi. Ancora una volta, vengono articolati dieci punti:

- aumento del risparmio attraverso (tra l'altro) il mantenimento della disciplina fiscale;

- riorientamento della spesa pubblica attraverso (tra l'altro) una spesa sociale ben indirizzata;

- riforma del sistema fiscale attraverso (tra l'altro) l'introduzione di un'imposta sulla proprietà terriera sensibile alle problematiche ambientali;

- rafforzamento del controllo bancario;

- mantenimento di un tasso di cambio competitivo;

- liberalizzazione commerciale intraregionale;

- costruzione di un'economia di mercato competitiva attraverso (tra l'altro) le privatizzazioni e la deregolamentazione (incluso il mercato del lavoro);

- fissazione di diritti di proprietà ben definiti e disponibili per tutti;

- creazione delle istituzioni chiave quali banche centrali indipendenti, solidi uffici di bilancio, magistratura indipendente e incorruttibile e organismi che sostengano le iniziative produttive;

- aumento delle spese per l'istruzione, reindirizzate verso le scuole primaria e media (Williamson, 1997, p. 58).

Le nuove voci in quest'agenda riguardano la creazione di istituzioni, la tutela ambientale, l'investimento nell'istruzione, eppure trascurano ancora alcuni punti di grande importanza per le economie in transizione. Prima di tutto, non è citata la riforma del governo societario nel settore statale prima delle privatizzazioni, né tantomeno l'aspetto del comportamento economico nella creazione delle istituzioni. Anche il riferimento alla necessità di un'equa crescita resta appena accennato. Il punto più breve nell'agenda del primo «consenso di Washington» (cioè: «privatizzazioni: le imprese statali devono essere privatizzate») è in realtà una sfida politica a lungo termine. Anche in presenza di un chiaro impegno a privatizzare rapidamente e ampiamente (il che non è sempre la norma), ciò non è possi-

bile, per ragioni sia tecniche sia politiche. Rimangono ancora scoperte le questioni della sequenza e della velocità delle riforme, e della distribuzione di costi e benefici della transizione.

Gli aspetti istituzionali delle riforme, nelle economie postsocialiste in transizione, sono di natura diversa da quelli delle economie di mercato distorte in via di sviluppo; ad esempio, non basta semplicemente creare organizzazioni, come una banca centrale indipendente o un'estesa amministrazione fiscale. Per facilitare efficienza e crescita, sono necessari anche dei cambiamenti culturali, dei cambiamenti di comportamento all'interno delle organizzazioni e dei cambiamenti nelle interazioni fra di loro.

Il primo «consenso di Washington» si riferiva, in effetti, ai paesi che già avevano delle economie di mercato piuttosto che a quelli ancora in transizione verso tale sistema. Joseph Stiglitz (1998), nel sottolineare l'importanza dei governi come complemento ai mercati, afferma che il consenso ottenuto a cavallo degli anni Ottanta e Novanta da Stati Uniti, FMI e Banca mondiale, così come da alcuni autorevoli specialisti, fu influenzato dall'esperienza dell'America latina negli anni Ottanta. Egli sostiene che per questa ragione paesi con difficoltà di altra natura non hanno mai trovato delle risposte soddisfacenti nel «consenso di Washington». Esso dava un'interpretazione semplicistica delle economie postsocialiste, secondo la quale sarebbe stato sufficiente gettare le giuste basi finanziarie e privatizzare le proprietà statali, perché la crescita cominciasse e continuasse nel lungo periodo. Poiché ciò non si è verificato, il «consenso di Washington» deve essere rimesso in discussione, riveduto e aggiornato in considerazione delle reali difficoltà delle nuove circostanze.

Per poter funzionare, il nuovo approccio deve includere gli elementi essenziali – sebbene non universali – finora trascurati, legati alle istituzioni economiche, al risanamento della crisi del debito latinoamericano, alla risposta al «contagio» proveniente dall'Asia orientale, e ai rimedi alla recessione da transizione nell'Europa orientale. Fra questi ultimi troviamo otto elementi di fondamentale importanza:

- la mancanza di infrastrutture organizzative per un'economia di mercato liberale;
- intermediari finanziari deboli incapaci di utilizzare in modo efficiente i capitali privatizzati;
- la mancanza di una commercializzazione delle imprese statali prima della privatizzazione;
- manager non qualificati e incapaci di realizzare un corretto governo societario in un'economia non regolata;
- una mancanza di infrastrutture istituzionali per la politica della concorrenza;

- un quadro giuridico e un sistema giudiziario deboli, e una conseguente incapacità di rispettare le leggi fiscali e i contratti d'affari;
- governi locali inadeguati e impreparati ad affrontare le questioni dello sviluppo regionale;
- una mancanza di organizzazioni non governative che sostengano il funzionamento dell'emergente economia di mercato e della società civile.

Verso un nuovo consenso

Piuttosto che raggiungere un accordo permanente tra i partner principali, il processo di sviluppo di un nuovo consenso deve comportare una ricerca costante di tale accordo così come quella di nuovi partner. Di tanto in tanto, nel momento in cui la situazione muta e la nostra conoscenza di essa si estende, vengono in primo piano nuovi documenti e programmi, che accentuano ulteriori spunti di riflessione e consentono di esaminare i vecchi sotto un'altra luce. Un utile esempio di tale processo è rappresentato dal Rapporto annuale della Banca mondiale del 1996, interamente dedicato alla transizione dalla pianificazione al mercato (World Bank, 1996) e dall'Interim Committee Declaration su *Partnership for Sustainable Global Growth* del Fondo monetario internazionale del settembre 1996 (IMF, 1996).

Quest'ultima «dichiarazione» può essere vista come una versione modificata del primo «consenso di Washington». Tra gli undici punti in essa sollevati, sei sono di speciale importanza nel caso delle economie in transizione. Il primo punto si sofferma sul fatto che le politiche monetarie, fiscali e strutturali sono complementari e si rafforzano le une con le altre. Il terzo afferma il bisogno di creare un ambiente favorevole per il risparmio privato. Il settimo rileva che le politiche di bilancio devono tendere a un equilibrio di medio termine e a una riduzione del debito pubblico, mentre il nono afferma che fra le riforme strutturali deve essere posta speciale attenzione al mercato del lavoro. Il decimo punto evidenzia l'importanza di un buon governo societario e l'undicesimo mette in guardia contro la corruzione all'interno del settore pubblico e il riciclaggio di denaro sporco nelle banche, esortandole a intensificare controllo e supervisione. Negli altri punti, utili ai fini di uno sviluppo sostenibile, sono affrontati temi quali la stabilità del tasso di cambio, la disinflazione, la resistenza a pressioni protezionistiche, il progresso verso una maggiore libertà di movimento dei capitali e l'aggiustamento fiscale attraverso la riduzione delle spese improduttive assicurando, allo stesso tempo, un adeguato investimento nelle infrastrutture.

Ciononostante, il «consenso di Washington» non rappresenta una pre-

sa di posizione ufficiale da parte di particolari istituzioni o organizzazioni. È piuttosto un aggregato di opzioni politiche sulle quali i partner importanti esprimono parere conforme a un punto tale da far considerare l'intesa un accordo. Tuttavia permangono ancora la tendenza a cercare un accordo fra le organizzazioni così come fra coloro che prendono le decisioni politiche, i ricercatori e i consulenti.

Quando le idee e le strategie che implicano un cambiamento più graduale e l'attivo coinvolgimento dello Stato nella riprogettazione delle economie di transizione postsocialiste furono trattate per la prima volta (cfr. ad esempio Kolodko, 1989 e 1992, Nuti, 1990) e quando furono successivamente applicate in Polonia, esse erano eterodosse e controverse rispetto al «consenso di Washington». In realtà queste nuove idee non premevano tanto per un maggiore gradualismo; si riconosceva piuttosto che i cambiamenti necessari, per loro natura, avrebbero richiesto del tempo. Nel 1997 e nel 1998 tuttavia, anche nei circoli ufficiali internazionali, ci sono stati chiari segnali del fatto che un nuovo patto andava delineandosi, basato in una certa misura su idee attuate in Polonia tra il 1994 e il 1997 (Kolodko, Nuti, 1997). Grazie al suo approccio differenziato, si ritiene che la Polonia abbia evitato la sfavorevole esperienza di altre economie in transizione. Le nuove idee e le politiche sviluppate nell'ambito di «Strategy for Poland» erano state, per certi versi, elaborate in controtendenza rispetto al primo «consenso di Washington» e hanno contribuito fortemente alla sua revisione.

Nel frattempo, le organizzazioni di Bretton Woods insistevano nel condizionare il proprio coinvolgimento finanziario a politiche restrittive monetarie e fiscali. Che un'economia subisse un declino o una crescita del 10% del PIL, c'era sempre una costante pressione a comprimere il deficit fiscale e a mantenere alti i tassi di interesse. Anche quando il deficit pubblico era minore di quello dei paesi industriali e il tasso d'interesse reale era così alto da rendere impossibile il contenimento continuato del deficit (dati i costi crescenti del servizio del debito pubblico), persisteva la continua richiesta di restrizioni fiscali e monetarie. Un elevato tasso di interesse reale si confà agli investitori finanziari (che lucrano alti differenziali di tasso d'interesse più che sufficienti a coprire il rischio di cambio), ma ha un costo elevato sia per il bilancio dello Stato (e quindi i contribuenti) sia per il settore delle imprese (direttamente e attraverso il loro spiazzamento o *crowding-out*).

L'importanza di un cambiamento di governo societario, piuttosto che un vero e proprio trasferimento dei titoli di proprietà, è riconosciuta ormai anche da coloro i quali all'inizio erano entusiasti sostenitori della rapida privatizzazione di massa. Non è chiaramente provato che le aziende privatizzate, subito dopo il processo di privatizzazione, si comportino meglio di quelle statali. Nicholas Stern (1996, p. 8) si richiama al «processo di ri-

strutturazione che di per sé costituirà un compito fondamentale coinvolgendo piani d'investimento, decisioni difficili e dislocazione. Il processo sarà molto meno doloroso se si creerà una crescita economica, un effettivo governo societario e un'efficace rete di sicurezza sociale». Di conseguenza un governo societario delle imprese statali e una sana politica di concorrenza sono essenziali alla ripresa e allo sviluppo almeno quanto la privatizzazione e la liberalizzazione.

Dopo la politica liberista della prima transizione sono stati riscoperti i valori della cooperazione e della solidarietà. Perfino il finanziere miliardario George Soros non ha esitato ad ammettere che «nonostante io mi sia fatto una fortuna nei mercati finanziari, adesso temo che un'intensificazione incontrollata del capitalismo liberista e la diffusione dei valori di mercato in tutti i campi della vita possano rappresentare un rischio per la nostra società aperta e democratica. Troppa competizione e insufficiente cooperazione rischiano di causare disegualianza e instabilità» (Soros, 1997). Eppure doveva essere chiaro fin dall'inizio che una transizione basata su una versione di *laissez-faire* dovesse portare a «ineguaglianze e instabilità intollerabili» (Kolodko, 1999), anche se ciò non viene ancora riconosciuto abbastanza ampiamente e, anzi, quest'ovvia conclusione è ancora contestata.

Il Rapporto per il 1996 della Banca mondiale sottolinea con vigore la necessità di un consenso sociale, sebbene sia molto difficile raggiungerlo tenendo presente il crollo della produzione e la sempre maggiore disegualianza nelle economie in transizione. «Creare consenso sociale sarà cruciale per il successo di lungo periodo della transizione. Le analisi comparative indicano che le società molto diseguali in termini di reddito e di ricchezza tendono a essere politicamente e socialmente meno stabili e con un minor tasso di crescita e investimento.» (World Bank, 1996).

È ormai accertato che all'interno delle economie che ancora risentono di rigidità strutturali, come l'indicizzazione formale e informale e la lenta risposta nell'offerta, una volta che l'inflazione fosse scesa ben al di sotto della soglia di circa il 20%, i tentativi di accelerare la disinflazione avrebbero avuto dei costi notevoli, forse intollerabili - come per esempio in Romania nel 1998-99 - e di certo più alti del moderato, ma costante, calo dell'inflazione operato da alcuni paesi leader nella transizione e da quelli che solo di recente seguono le orme della Polonia. Quello che conta è che l'inflazione continui a scendere in modo visibile e costante, senza più aumentare. Tale processo di disinflazione non solo contribuisce a far aumentare la credibilità dei governi e delle autorità monetarie, ma assicura anche la possibilità di previsione degli sviluppi economici, creando un migliore ambiente imprenditoriale e una maggiore fiducia internazionale.

I requisiti essenziali per un risparmio maggiore, ossia che aumenti più velocemente della crescita del reddito, sono la crescita del reddito reale, la

stabilizzazione e delle aspettative ottimistiche. Solo con tali presupposti la propensione al risparmio aumenta costantemente. Nel 1996 il Rapporto sulla transizione della BERS, dedicato alle infrastrutture e al risparmio, evidenzia il ruolo simile dei crescenti risparmi del governo – specialmente attraverso la riorganizzazione della previdenza sociale e del sistema pensionistico, di un fisco a tassi marginali minori e su basi più solide – e dello sviluppo del risparmio contrattuale e delle assicurazioni sulla vita. Da tale punto di vista, la pressione per un alto e positivo tasso d'interesse reale era chiaramente fuori luogo. Le attività fiscali e quasi fiscali delle banche centrali, soprattutto nelle economie emergenti e nei paesi postsocialisti, hanno attirato una considerevole attenzione (Fry, 1993). In particolare, i costi delle politiche di sterilizzazione degli afflussi di capitale, che risultano da eccessivi differenziali dei tassi d'interesse e/o dalla valuta deprezzata, sono venuti in primo piano, ad esempio nello studio dell'OCSE sulla Repubblica Ceca. È emerso che, per un lungo periodo, le banche centrali sia della Cecoslovacchia sia della Polonia hanno sprecato l'1% del PIL nelle loro maldestre politiche di sterilizzazione (Nutí, 1996).

È ormai accettato che una politica pubblica seria non dovrebbe curarsi solo del raggiungimento di un'economia equilibrata e di una crescita sostenuta, ma anche di migliorare il tenore di vita, l'ambiente e infine, non meno importante, la stessa democrazia. Anche la nostra conoscenza degli strumenti con cui promuovere un mercato ben strutturato è migliorata e abbiamo allargato gli obiettivi dello sviluppo a nuovi scopi, quali lo sviluppo sostenibile, uno sviluppo egualitario e uno sviluppo democratico (Stiglitz, 1998, p. 1). Di certo la Banca mondiale, a differenza di altre istituzioni finanziarie internazionali, e più che mai diversamente da ogni altra banca, è sempre stata incline a considerare le questioni sociali e ad appoggiare lo sviluppo del capitale umano. Di solito le banche mirano al profitto, non all'indice di sviluppo umano come indicatore del loro successo. Bisogna ammettere che la Banca mondiale ha partecipato a una serie di progetti – e non solo nelle economie in transizione – volti ad aumentare gli standard di vita e a ridurre la povertà.

Oggi perfino il FMI rivendica l'opportunità di una distribuzione più equa. Stanley Fischer, il primo vicedirettore del FMI, si pone la seguente domanda: «Perché è importante per il Fondo considerare la questione dell'equità?»

«In primo luogo – egli dice – per una questione di giustizia sociale tutti i membri della società dovrebbero ripartirsi i benefici della crescita economica. E nonostante vi siano molte importanti discussioni su cosa precisamente determini un'equa distribuzione di reddito, accettiamo l'idea che la povertà in mezzo alla ricchezza non sia socialmente accettabile. Ma, in secondo luogo, vi è anche un argomento strumentale per l'equità: è più probabile che dei programmi di aggiustamento e di crescita equi siano anche

sostenibili. Esistono buone ragioni perché il FMI si occupi di equità, che sia la riduzione della povertà o l'attenzione alla distribuzione del reddito nel programma sostenuto dal FMI.» (Fischer, 1998, p. 1).

Fondamentalmente il capitalismo di mercato presuppone il predominio della proprietà privata, ma anche un settore d'impresa concorrenziale, mercati funzionanti e il rispetto delle regole di allocazione del mercato. Per facilitare le transazioni commerciali e gli investimenti, così come per promuovere il risparmio, sono necessari buoni intermediari finanziari. Ma il mercato, nonostante la propria realizzazione, necessita anche di un suo giusto ambiente giuridico in grado di garantire l'attuazione delle regole di mercato, di far rispettare i contratti e di promuovere il corretto comportamento degli agenti economici (imprese, famiglie, organizzazioni e governo). Per queste ragioni la transizione comporta non l'espulsione del governo ma la sua ottimizzazione e il suo adattamento alle nuove circostanze. La Banca mondiale, a differenza dei fautori del fondamentalismo di mercato, ammette che «lo Stato fornisce un contributo vitale per lo sviluppo economico quando il proprio ruolo corrisponde alla sua capacità istituzionale. Ma la capacità dello Stato non è determinata dal fato; essa può e deve migliorare se i governi si propongono di promuovere altri miglioramenti del benessere sociale ed economico. Tre gruppi di meccanismi costituzionali collegati possono aiutare a creare incentivi che rafforzino la capacità dello Stato. Tali meccanismi mirano a:

- definire le leggi e le restrizioni all'interno della società così come all'interno dello Stato;
- promuovere pressioni competitive dal di fuori e all'interno dello Stato;
- agevolare la democrazia economica (*voice*) e la cooperazione sia all'interno sia fuori dello Stato» (World Bank, 1997).

C'è ancora un aspetto chiave del consenso emergente. Questa volta, parallelamente al continuo ruolo guida esercitato dalle organizzazioni di Washington, specialmente il FMI e la Banca mondiale, devono essere considerati più partner. Altre organizzazioni internazionali come l'ONU, l'OCSE, l'OMC, l'OIT e la BERK dovranno avere un ruolo maggiore di quello che hanno avuto finora. Anche le organizzazioni regionali come l'ASEAN in Asia, la CEFTA nell'Europa centrale o la CSI nell'ex Unione Sovietica, dovranno essere meglio preparate a presentare i loro scopi all'interno del forum globale e cercare di influenzare il processo di cambiamento dell'ordine internazionale finanziario. Anche alcune fra le organizzazioni non governative dovrebbero essere più influenti.

Quindi la ricerca di un nuovo consenso deve basarsi non solo sulla definizione di nuove politiche concordate a Washington, ma anche su quelle discusse da Washington con altri organismi importanti nei diversi ambiti dell'economia globale. Vi sono molte indicazioni che tale processo sia in fase di attuazione, ma c'è ancora molto da fare.

Bibliografia

- FISCHER S. (1998), *Opening Remarks*, presentato al convegno su *Economic Policy and Equity*, International Monetary Fund, Washington DC, 8-9 giugno.
- FRY M. (1993), *The fiscal abuse of central banks*, IMF Working Paper 93/58, International Monetary Fund, Washington DC.
- IMF (1996), *Partnership for Sustainable Global Growth*, Interim Committee Declaration, International Monetary Fund, Washington DC, 29 settembre.
- KOLODKO G.W. (1989), *Reform, Stabilization Policies and Economic Adjustment in Poland*, WIDER Working Papers wp 51, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, Helsinki, gennaio.
- KOLODKO G.W. (1992), *From output collapse to sustainable growth in transition economies - the fiscal implications*, International Monetary Fund, Washington DC, dicembre.
- KOLODKO G.W. (1993), *A Strategy for Economic Transformation in Eastern Europe*, 4, 1, pp. 1-25.
- KOLODKO G.W. (1996), *Poland 2000. The New Economic Strategy*, Poltext, Warsaw.
- KOLODKO G.W. (1999), *From Shock to Therapy. The Political Economy of Postsocialist Transformation*, Oxford University Press (in corso di stampa).
- KOLODKO G.W., NUTI D.M. (1997), *The Polish Alternative. Old Myths, Hard Facts and New Strategies in the Successful Transformation of the Polish Economy*, WIDER Research for Action 33, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, Helsinki.
- NUTI D.M. (1990), *Crisis, Reform and Stabilization in Central Eastern Europe: Prospects and Western Response*, in *La grande Europa, la nuova Europa: opportunità e rischi*, Monte Dei Paschi, Siena, novembre.
- NUTI D.M. (1996), *Exchange Rate and Monetary Policy in Poland 1994-96, or the Case for Privatizing the National Bank of Poland*, Conference paper, UNU/WIDER Project Meeting *Transition Strategies, Alternatives and Outcomes*, Helsinki, 15-17 maggio.
- SOROS G. (1997), *The capitalist threat*, in «The Atlantic Monthly», febbraio.
- STERN N. (1996), *The transition in Eastern Europe and the former Soviet Union: some strategic lessons from the experience of 25 countries over six years*, Conference paper, OECD/CCET Colloquium, Paris, 29-30 maggio.
- STIGLITZ J.E. (1998), *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, WIDER Annual Lectures 2, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, Helsinki, gennaio.
- WILLIAMSON J. (1990), *What Washington Means by Policy Reform*, in Id. (a cura di), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC.
- WILLIAMSON J. (1997), *The Washington Consensus Revisited*, in L. Emmetij (a cura di), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- WORLD BANK (1996), *From Plan to Market*, *World Development Report 1996*, The World Bank, Washington DC.
- WORLD BANK (1997), *The State in a Changing World*, *World Development Report 1997*, Oxford University Press for the World Bank, Washington DC.

Tabela 1. Recessione e crescita nelle economie in transizione, 1990-97

Paesi	Anni di declino del PIL	È ricaduta il PIL dopo una ripresa iniziale?	Tasso annuale di sviluppo del PIL			Indice del PIL nel 1997 (1989 = 100)
			1990-93	1994-97	1990-97	
Polonia	2	no	- 3,1	6,3	1,6	111,8
Slovenia	3	no	3,9	4,0	0,0	99,5
Repubblica Ceca	3	sì*	4,5	3,6	0,4	95,8
Slovacchia	4	no	- 6,8	6,3	- 0,3	95,6
Ungheria	4	no	- 4,8	2,5	- 1,1	90,4
Uzbekistan	5	no	- 3,1	- 0,3	- 1,7	86,7
Romania	4	sì	- 6,4	2,1	- 2,2	82,4
Albania	1	sì	8,8	4,9	2,0	79,1
Estonia	5	no	9,7	4,1	2,8	77,9
Croazia	4	no	9,9	3,0	3,4	73,3
Bielorussia	6	no	- 5,4	- 2,5	- 4,0	70,8
Bulgaria	6	sì	- 7,4	- 3,6	- 5,5	62,8
Kirgizstan	5	no	- 9,3	- 2,4	- 5,8	58,7
Kazakhstan	6	no	- 6,7	- 6,0	- 6,3	58,1
Lettonia	4	sì	- 13,8	2,2	- 5,8	56,8
Macedonia	6	no	12,9	0,8	6,9	55,3
Russia	7	sì*	10,1	5,3	7,1	52,2
Turkmenistan	7	no	- 4,5	- 12,5	- 8,5	48,3
Lituania	5	no	- 18,3	0,5	- 8,9	42,8
Armenia	4	no	- 21,4	3,4	- 8,0	41,2
Azerbaijan	6	no	- 14,5	- 5,7	- 10,1	40,5
Tajikistan	7	no	- 22,2	- 8,4	- 10,3	40,0
Ucraina	8	senza ripresa	- 10,1	12,1	1,1	38,3
Moldavia	7	sì*	12,6	10,2	11,4	35,1
Georgia	5	no	24,1	2,9	- 10,6	34,3

* Il PIL si è nuovamente contratto nel 1998.

Fonte: statistiche nazionali, organizzazioni internazionali e calcoli dell'autore.