

**I MERCATI CREDITIZI
DEI PAESI AFRICANI**

**Collana diretta dal
prof. Giordano Dell'Amore**

Marco Onado - Antonio Porteri

IL SISTEMA BANCARIO E LA FORMAZIONE DEL RISPARMIO NEL LESOTHO



cassa di risparmio delle provincie lombarde — milano



I MERCATI CREDITIZI DEI PAESI AFRICANI
Collana diretta dal prof. Giordano Dell'Amore

9

CASSA DI RISPARMIO DELLE PROVINCIE LOMBARDE - MILANO

OPERE GIA' APPARSE NELLA COLLANA:

- 1 - I sistemi bancari dei Paesi africani.
- 2 - Sergio Bortolani - Il sistema bancario del Niger.
- 3 - La mobilitazione del risparmio nei Paesi africani.
- 4 - Paolo Mottura - Il sistema bancario della Tunisia.
- 5 - Bruno Rossignoli - Il sistema bancario dell'Algeria.
- 6 - Lorenzo Frediani - La B.C.E.A.E.C. e il sistema bancario del Gabon.
- 7 - Risparmio e Casse di risparmio nei Paesi africani.
- 8 - Giordano Dell'Amore - Il credito agrario nei Paesi africani.
- 9 - Marco Onado e Antonio Porterì - Il sistema bancario e la formazione di risparmio nel Lesotho.

IN CORSO DI PREPARAZIONE:

- Clara Caselli - Il sistema bancario della Tanzania.

MARCO ONADO E ANTONIO PORTERI

IL SISTEMA BANCARIO E LA
FORMAZIONE DI RISPARMIO
NEL LESOTHO

La prima e la seconda parte della presente monografia sono state curate,
elaborate e redatte personalmente da Antonio Porterì;
la terza, da Marco Onado

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

PREMESSA

La presente monografia è il frutto di una missione di assistenza tecnica — richiesta dal Government Planning and Development Office del Governo del Lesotho alla Cassa di Risparmio delle Province Lombarde — che ha impegnato gli autori nei mesi di aprile e maggio 1972.

Secondo le intenzioni delle autorità del Lesotho, la missione avrebbe dovuto affrontare il problema della mobilitazione del risparmio e avrebbe dovuto contribuire ad individuare gli ostacoli che attualmente impediscono un'utilizzazione efficiente delle risorse finanziarie disponibili. Esaminando la situazione del Paese è però emersa immediatamente l'esistenza di un problema preliminare: l'assoluta carenza di informazioni e di conoscenze sugli aspetti anche più elementari dei fenomeni monetari e finanziari locali.

Si è pertanto ritenuto necessario ampliare i termini dell'indagine ed iniziare il lavoro cercando sia di delineare un quadro sufficientemente dettagliato delle caratteristiche strutturali e funzionali del sistema bancario del Lesotho, sia di analizzare criticamente i problemi che in esso si presentano.

Lo svolgimento della missione può quindi essere separato in due momenti fondamentali. Un primo riguardante il sistema bancario del Lesotho e un secondo relativo allo specifico problema della formazione e della mobilitazione del risparmio. Ai fini di

un'efficiente organizzazione del lavoro, gli autori si sono pertanto divisi i compiti: Antonio Porteri ha affrontato il primo tema e Marco Onado il secondo. I due lavori, pur nella loro autonomia, sono ovviamente risultati interdipendenti e hanno comportato lunghe e feconde discussioni tra gli autori sui problemi di rispettivo interesse.

Gli autori desiderano esprimere la loro gratitudine a quanti, offrendo la propria ospitalità e collaborazione, hanno agevolato la raccolta di dati e di informazioni sull'economia del Paese. In particolare, il ringraziamento va a Mr. J. THAHANE, direttore del Central Planning and Development Office, a Mr. V. MHLAKAZA, direttore del Lesotho Credit Unit Scheme for Agriculture (L.E.C.U.S.A.), a Padre J. G. BROSSARD di Agrimissio. Estendendo il ringraziamento a tutte le persone e a tutte le istituzioni che hanno gentilmente collaborato, gli autori intendono assumersi interamente la responsabilità dei risultati del loro lavoro.

MARCO ONADO e ANTONIO PORTERI

PARTE PRIMA

L'ECONOMIA DEL LESOTHO



1. INTRODUZIONE

Il regno del Lesotho, indipendente dal 1966 e facente parte del Commonwealth britannico, è un piccolo Paese di circa 30.000 Km², interamente circondato dalla Repubblica Sudafricana.

Il territorio è pressoché interamente montuoso, fatta eccezione per la fascia occidentale pianeggiante che si trova comunque ad una altitudine considerevole (variante dai 1.500 ai 1.800 metri sul livello del mare) e che copre circa il 15% della superficie totale del Paese.

La popolazione, interamente costituita da negri di razza cafra (Basotho) e di lingua sesotho, è distribuita in modo molto ineguale principalmente per la morfologia e le condizioni climatiche che limitano l'insediamento soprattutto ai fondovalle e alle zone pianeggianti. In effetto circa la metà del totale degli abitanti (stimato in 1 milione nel 1970) vive nell'altopiano della parte occidentale del Paese che, come visto più sopra, costituisce solo il 15% della superficie totale del territorio del Lesotho.

Il clima è di tipo tropicale temperato dall'altitudine con forti escursioni termiche diurne e stagionali. La piovosità è relativamente abbondante, ma l'evaporazione è intensa e le piogge cadono in modo irregolare e impetuoso, determinando, col concorso di altri fattori, fenomeni di erosione del suolo che assumono aspetti di particolare gravità (1).

(1) Si prevede che continuando il fenomeno con l'attuale intensità, senza

2. LA FORMAZIONE DEL REDDITO NAZIONALE

L'indice più sintetico in grado di riflettere le caratteristiche strutturali di un sistema economico è costituito, come è noto, dalle modalità di formazione e composizione del suo reddito nazionale.

Le ultime stime, pubblicate nel febbraio del 1971, riguardano i conti nazionali del Lesotho relativi al periodo 1967/1968. Questo divario temporale tra accadimento dei fenomeni economici e loro rilevazione riflette una carenza di informazioni tipica di Paesi come il Lesotho, i quali, accanto ad inevitabili difficoltà tecniche, solo da pochi anni debbono affrontare problemi di questo genere, che un tempo erano di competenza del Paese colonizzatore.

Nel 1967/1968 il prodotto interno lordo al costo dei fattori è stato pari a 46.348.300 Rand (1), come risulta dalla Tabella 1 riportata nella pagina seguente.

Se si tiene conto delle dimensioni della popolazione, risulta evidente che il reddito pro-capite è assai ridotto (61,6 R. pro-capite stimati per il 1967/1968). La composizione del reddito nazionale per settore di produzione, fornita dal *Lesotho First Five-Year Development Plan*, è la seguente: settore primario 41% (di cui agricoltura 39% e attività estrattiva mineraria 2%); settore secondario 2,4%; pubblica amministrazione 56,4 per cento.

che vengano adottate idonee misure nello spazio di 2 o 3 generazioni il territorio del Lesotho non si presterà più ad essere coltivato. Si veda *Lesotho First Five-Year Development Plan 1970/1971-1974/1975*, Central Planning and Development Office, Maseru, 1970.

(1) E' opportuno ricordare fin d'ora che il Lesotho usa la moneta sudafricana, così come accade per altri Paesi (Swaziland e Botswana). La parità ufficiale del Rand al momento cui si riferisce l'indagine era di 1,331 dollari U.S.A. Sui mercati valutari la moneta sudafricana era scambiata a tassi oscillanti fra le 700 e le 720 lire per Rand.

TABELLA 1

PRODOTTO NAZIONALE LORDO E PRODOTTO INTERNO LORDO
(migliaia di Rand)

Voci	1966/1967	1967/1968
1. Stipendi e salari	12.008,0	13.186,8
2. Profitti lordi delle imprese	2.143,9	2.369,4
3. Reddito lordo derivante da altre imprese (principalmente aziende agricole)	31.121,1	28.326,9
4. Reddito da proprietà governative	185,9	224,2
5. Reddito personale (privato) derivante da proprietà	2.146,3	2.241,0
6. Prodotto interno lordo (al costo dei fattori)	47.605,2	46.348,3
7. Rimesse dei lavoratori in Sud Africa	4.484,1	4.781,8
8. Quota di partecipazione alla <i>Customs Union</i>	1.335,2	1.671,9
9. <i>Meno</i> Reddito netto pagato all'estero	— 198,0	— 440,7
10. <i>Più</i> Tasse indirette	826,1	940,3
11. <i>Meno</i> Sussidi	— 248,8	— 243,2
12. Prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato	53.803,7	53.058,4

FONTE: *National Accounts 1967/1968*, pagg. 1 e 2, Bureau of Statistics, febbraio 1971, Maseru (Lesotho).

I dati sulla composizione del reddito nazionale per settore mostrano: *a)* l'importanza predominante dell'agricoltura tra gli altri settori produttivi; *b)* il peso pressoché insignificante del settore secondario; *c)* l'estensione del settore terziario nel quale è compreso il prodotto della pubblica amministrazione (1), secondo una caratteristica comune a molti sistemi economici africani.

Fondamentale, per avere una visione più completa delle risorse a disposizione di un sistema economico, risulta la considerazione della corrente di beni e di servizi che derivano dai rapporti con l'estero.

(1) Questa inclusione determina invero la grande rilevanza assunta in termini relativi dal settore terziario, in dipendenza dei livelli normalmente elevati di remunerazione dell'apparato burocratico. Si noti che nel Lesotho, come in altri Paesi africani, questa è la fonte più rilevante di reddito monetario.

Questa osservazione manifesta, accanto all'ovvia validità logica, una assoluta rilevanza concreta nei confronti di un piccolo Paese come il Lesotho, divenuto politicamente indipendente per una serie di circostanze storiche, ma sul piano economico tuttora dipendente dall'atteggiamento degli altri Paesi per quanto riguarda sia la disponibilità di beni di consumo e di investimento, sia le possibilità finanziarie di effettuare i pagamenti relativi.

Anche se non esistono statistiche classificanti le importazioni a secondo del Paese d'origine, è certo che esse provengono per la stragrande maggioranza dal Sud Africa. Si tratta principalmente di beni di immediato consumo destinati in parte a colmare le carenze produttive del settore primario, ma soprattutto a comporre l'offerta di prodotti manufatti di natura industriale la cui produzione interna è inesistente o del tutto insufficiente. Solo un'aliquota limitata delle importazioni riguarda beni strumentali destinati ad alimentare ulteriori processi produttivi (1).

Nel complesso le importazioni si sono incrementate negli ultimi anni con tassi di accrescimento dell'ordine del 30% medio annuo. Vale la pena di ricordare che a questo andamento ha fatto riscontro una situazione di pressoché completa stasi nelle esportazioni, sicché il rapporto esportazioni/importazioni è passato dal 50% nel 1961 al 14% nel 1968.

Il forte *deficit* strutturale creatosi dal lato della bilancia commerciale non può essere colmato che parzialmente tramite le rimesse del gran numero di lavoratori del Lesotho occupati più o meno stabilmente nel Sud Africa (e rappresentanti circa il 45% del totale della sua forza di lavoro maschile complessiva) e i diritti doganali di importazione spettanti ad una unione doganale

(1) Per il 1968 questa aliquota è stimata in circa l'11% del valore totale delle importazioni pari a 24 milioni di Rand. Si veda al riguardo, *Lesotho First Five-Year Development Plan*, op. cit., pag. 16.

(*South African Customs Union*) i cui modi di funzionamento verranno successivamente esaminati. Di importanza cruciale sono quindi gli aiuti finanziari esteri provenienti sia dalla Gran Bretagna sia dalle varie organizzazioni internazionali operanti nel

TABELLA 2

BILANCIA DEI PAGAMENTI
(migliaia di Rand)

Voci	1967/1968
A. Sommario dei conti della bilancia dei pagamenti	
— Importazioni nette di merci	— 13.942,6
— Importazioni nette di servizi	— 4.622,6
	— 18.565,2
— Rimesse nette dall'estero (principalmente dai lavoratori in Sud Africa)	+ 4.341,1
— Trasferimenti netti dall'estero	+ 13.500,1
	+ 17.841,2
Disavanzo	— 724,0
B. Trasferimenti dall'estero al governo	
— <i>Grant-in-aid</i>	5.379,7
— <i>Exchequer Loan</i>	599,6
— <i>Overseas Aid Scheme</i>	253,6
— <i>Development Fund</i>	3.042,7
— <i>Customs Union</i> (incassi dal Sud Africa)	1.671,9
— Altri	12,2
	10.959,7

FONTE: *National Accounts*, Bureau of Statistics, febbraio 1971, Maseru (Lesotho), pag. 41.

campo dello sviluppo dei Paesi del Terzo mondo. Un'immagine assai eloquente dei fenomeni descritti e dell'importanza ricoperta dagli aiuti e finanziamenti esteri concessi al governo del Lesotho, è fornito dalla Tabella 2 che riassume i conti componenti la bilancia dei pagamenti.

Passiamo ora ad esaminare la destinazione attribuita alle ri-

sorse del Lesotho. Abbiamo già notato che la domanda estera ricopre una frazione abbastanza marginale in questo processo (circa 4 milioni di Rand nel 1968 pari al 5% della domanda totale). Quanto alla domanda interna essa vede la posizione assolutamente prevalente dei consumi sugli investimenti. Nel 1967/1968 la composizione della domanda interna è stata la seguente:

Domanda interna	Valori assoluti (milioni di Rand)	Valori percentuali
Consumi privati	54,6	78,3
Consumi pubblici	9,4	13,5
Investimenti	5,8	8,2

E' pensabile che a rendere quantitativamente più rilevante il fenomeno in questione contribuisca, oltre al fatto che la quasi totalità del prodotto interno deriva dal settore agricolo (che nell'attuale stadio di sviluppo non assorbe notevoli investimenti di capitale), anche la presenza di un grado di monetizzazione dell'economia in generale e dell'agricoltura in particolare non eccessivamente elevato, anche se su livelli mediamente superiori a quelli degli altri Paesi in via di sviluppo. Questa circostanza rende infatti difficile la valutazione degli investimenti effettuati, i quali risultano spesso sottostimati. Se si considerano i vari tipi di investimenti disaggregando la voce generale si giunge ad una composizione di questo genere (relativa al 1966/1967):

Costruzioni residenziali	30%
Altre costruzioni	45%
Miglioramenti fondiari	3%
Impianti e macchinari	22%
Totale investimenti	100%

La considerazione che si può trarre dai dati ora esposti non può che avvalorare l'impressione negativa già riscontrata esaminando lo scarso peso relativo degli investimenti sul totale della domanda interna. Tra di essi assumono, in effetto, importanza prevalente quei tipi di investimento che solo indirettamente consentono di stimolare lo sviluppo del Paese. Indubbiamente la costruzione di abitazioni obbedisce a una necessità di carattere sociale e rappresenta per di più nel Lesotho uno dei pochi sbocchi possibili all'impiego di capitale. Tuttavia è anche evidente che gli investimenti edilizi (a differenza di quelli destinati alle attività direttamente produttive) non migliorano la capacità di un sistema economico di fornire, in una stessa unità di tempo, una maggiore quantità di beni e non consentono pertanto di rompere il circolo vizioso dell'arretratezza economica.

Occorre forse sottolineare che alternative di investimenti potranno concretamente sorgere allorché esisterà un'adeguata infrastruttura economica e sociale la cui costituzione abbisogna peraltro che i limitati mezzi del Paese vengano integrati da finanziamenti esteri concessi da Stati e organismi internazionali. Solo a queste condizioni è pensabile che potranno incrementarsi gli investimenti in generale e quelli direttamente produttivi in particolare.

Se si considerano gli investimenti per tipi di investitori si può rilevare una tendenza, che va consolidandosi, del settore pubblico ad assumere sempre maggior peso. Negli ultimi anni per i quali sono disponibili i dati, la composizione percentuale per tipo di investitori è stata la seguente:

Investitori	1964/1965	1965/1966	1966/1967
Investitori privati	49,9	40,8	33,9
Governo	50,1	59,2	66,1

3. L'OCCUPAZIONE

Non esistono statistiche accurate riguardanti la dimensione, la distribuzione e il tasso di sviluppo della manodopera del Lesotho. Comunque sia, secondo stime che risalgono al 1969, la popolazione attiva è costituita da 430.000 unità, delle quali 270.000 rappresentate da lavoratori di sesso maschile.

Per lo stesso anno la distribuzione della forza di lavoro maschile è risultata essere la seguente:

Settori	Lavoratori occupati (%)
Agricoltura	48
Pubblica amministrazione, industria e commercio	7
Impiego nel Sud Africa (1)	45
	100

(1) La percentuale riflette una stima effettuata dalle autorità del Lesotho in sede di elaborazione del Piano quinquennale. Secondo l'*African Institute of South Africa* la percentuale sarebbe peraltro superiore al 45% e riguarderebbe un totale di circa 200.000 lavoratori.

I dati ora riportati rispecchiano una situazione meritevole d'essere sottolineata in particolare con riferimento: *a)* all'assorbimento assolutamente prevalente di lavoratori occupati all'interno, da parte di un settore di per sé non molto monetizzato quale quello agricolo; *b)* all'elevatissima quota di lavoratori impegnati nel Sud Africa.

Il punto *a)* non fa che rafforzare l'immagine (già resa evidente dalla composizione del prodotto nazionale lordo) del Lesotho come Paese fondamentalmente agricolo nel quale la maggioranza della popolazione vive in un'economia di sussistenza.

Il punto *b)* manifesta chiaramente i problemi e le difficoltà con le quali deve misurarsi questo piccolo Paese per rendere meno

stridente il contrasto tra la raggiunta indipendenza politica e la stretta dipendenza economica dal Sud Africa. E' pensabile che l'emigrazione nella vicina Repubblica sia sostanzialmente temporanea essendo legata a contratti di lavoro a tempo determinato e mancando, come è noto, le condizioni idonee a favorirne la integrazione nel tessuto della società verso la quale essa si dirige. Questo fatto comunque sia non riduce l'importanza del fenomeno che, per la propria dimensione quantitativa, determina rilevanti ripercussioni di carattere sia economico sia sociale.

Riteniamo che possano considerarsi effetti positivi derivanti dall'impiego di una percentuale così elevata di lavoratori nel Sud Africa:

- 1) la riduzione della pressione esercitata da una forza di lavoro sempre crescente sui vari settori economici interni e in particolare sul settore primario;
- 2) l'inserimento di questi rapporti di lavoro in un'economia evoluta dal punto di vista monetario e creditizio, ciò che renderà verosimilmente meno problematico per il Lesotho (rispetto a quello che pare essere invece l'esperienza di molti altri Paesi africani) il passaggio verso stadi economici produttivi più aperti verso il mercato e quindi progrediti dal punto di vista monetario e finanziario.

Accanto a questi effetti positivi esistono indubbiamente dei riflessi negativi che non vanno considerati in antitesi con i primi, ma che riflettono in sostanza l'adozione di un orizzonte temporale di medio e lungo periodo, rispetto a quello di breve periodo implicitamente adottato nel caso precedente. In questa prospettiva l'impiego nel Sud Africa si giudica negativamente perché:

- 1) determina accanto ad una riduzione quantitativa di lavoratori addetti al settore primario (effetto da ritenersi positivo)

un loro peggioramento qualitativo che non consente l'attivazione di programmi di incremento della produttività del settore stesso;

- 2) costituisce uno sbocco necessario, ma scarsamente conveniente, e ciò vale nei confronti sia dei singoli lavoratori sia dello Stato del Lesotho. In effetto le imprese sudafricane (in particolare quelle minerarie che assorbono circa il 60% del totale dei lavoratori Basotho) nella posizione classica del monopolista, attingono a questa riserva di forza-lavoro corrispondendo bassi salari e concedendo condizioni contrattuali inso-disfacenti o incerte. Il danno che ne deriva ai lavoratori si riflette evidentemente sul Paese poiché le rimesse che ad esso possono giungere risultano assai limitate (1). Se la tendenza non si ridurrà, fino ad arrestarsi in un futuro più o meno lontano, se cioè non sarà possibile creare opportunità di lavoro all'interno in settori anche extra agricoli (2), il Lesotho lavorerà e investirà in impieghi sociali per contribuire in sostanza allo sviluppo di un altro Paese;
- 3) determina problemi di carattere sociale ben noti a tutti quei Paesi nei quali il fenomeno migratorio è accentuato.

(1) Gli ultimi dati disponibili (relativi al 1965/1966) mostrano come mediamente le rimesse di lavoratori Basotho in Sud Africa (il 66% dei quali sono sposati) alle famiglie in Lesotho, si aggirano attorno al 20% del salario percepito in moneta e in natura. A determinare questa limitata percentuale di rientro può concorrere invero la modificazione nella struttura dei bisogni, e quindi dei consumi, indotta dall'inserimento del lavoratore in un'economia di scambio più evoluta, ma pare molto verosimile che, a monte, la causa principale sia costituita dalla scarsa remunerazione e dalle difficili condizioni di vita del lavoratore stesso. Si noti peraltro che la percentuale suddetta del 20% si riferisce unicamente ai rientri di beni e alle rimesse di moneta che avvengono per il tramite dei canali ufficiali e quindi sottostima la dimensione quantitativa globale del fenomeno.

(2) Questa esigenza è avvertita dai pubblici poteri i quali prevedono di creare nel periodo 1971-1975 circa 15.000 nuovi posti di lavoro, principalmente

4. LA FINANZA PUBBLICA

Al momento dell'indipendenza, il Lesotho si è trovato in una situazione assai difficile. Nell'esercizio 1965/1966 il bilancio dello Stato mostrava un *deficit* di circa 6 milioni di Rand corrispondenti a oltre il 60% delle entrate correnti. Grazie a restrizioni introdotte dal lato delle spese correnti ed a incrementi nelle entrate dovuti principalmente alla revisione degli accordi previsti dall'unione doganale con il Sud Africa, il Botswana e lo Swaziland (1) il *deficit* ha potuto essere dapprima contenuto e successivamente ridotto.

Riportiamo, per gli ultimi anni per i quali sono reperibili, i dati definitivi relativi all'andamento del *deficit* di bilancio e della spesa pubblica corrente (migliaia di Rand):

Voci	1967/1968	1968/1969	1969/1970	1970/1971
Spesa pubblica corrente	10.907	10.584	10.829	12.251
<i>Deficit</i> di bilancio	5.646	4.931	1.816	842

nel settore secondario e terziario, corrispondenti a circa il 50% dell'incremento totale della forza di lavoro nel periodo stesso (vedi *Lesotho First Five-Year Development Plan*, op. cit., pag. 24). Non si può escludere che in futuro (allorché, grazie a finanziamenti e aiuti esteri, si potranno sfruttare le abbondanti risorse idriche e gli eventuali giacimenti minerari diamantiferi che si rivelassero economici) la capacità di assorbimento possa adeguarsi all'incremento della popolazione attiva rendendo meno rilevante il fenomeno della emigrazione che stiamo ora esaminando.

(1) Il Sud Africa è unito da un'unione doganale nei confronti di Lesotho, Botswana e Swaziland. In base a tale accordo (che, fra l'altro, impedisce discriminazioni tariffarie fra i quattro Paesi) il Sud Africa deve corrispondere ai *partners* più piccoli i diritti doganali e altri tributi indiretti percepiti alle proprie frontiere sui prodotti destinati al consumo in questi ultimi. La determinazione concreta di tali quote è assai complicata e si basa sulla proporzione delle importazioni in ciascun Paese (il cui accertamento è peraltro tecnicamente difficile) rispetto alle importazioni totali della *Customs Area*.

La cronica situazione di *deficit* del bilancio statale non può essere sostenuta che tramite aiuti esteri, data la mancanza di una banca centrale che possa finanziare il governo e data la pratica impossibilità del governo stesso, al momento attuale, di finanziarsi all'interno ricorrendo all'emissione e al collocamento di propri titoli di debito (1).

Se si considera la composizione delle entrate si può notare come esse provengano per più del 50% da tributi di natura indiretta. Nell'ambito delle spese correnti il peso principale spetta a quelle relative all'istruzione (20% del totale del bilancio 1969/1970) attuate in larga parte nella veste di aiuti alle numerose missioni che gestiscono la quasi totalità delle scuole elementari e medie (*primary and secondary schools*) (2) e alle quali si deve la presenza di un tasso di analfabetismo relativamente ridotto rispetto alla media degli altri Paesi africani (3).

Altre rilevanti voci di spesa sono quelle indirizzate all'agri-

(1) L'affidamento su aiuti esteri comporta comprensibilmente delicati aspetti di carattere extraeconomico i quali ne condizionano notevolmente la dinamica, spesso assai accentuata nel tempo. E' questo il caso degli aiuti concessi dal governo britannico i quali, dopo aver raggiunto livelli assai elevati nel 1967/1968 si sono pressoché annullati nel corso del 1970 principalmente per ragioni di carattere politico. La variabilità del peso assunto dagli aiuti esteri, nel corso del tempo, nell'ambito delle entrate della pubblica amministrazione rende assai problematica una politica di programmazione della spesa pubblica e giustifica i tentativi effettuati in sede governativa per raggiungere una posizione di bilancio meno dipendente da essi. Questa tendenza riflette anche la volontà di eliminare quelle contropartite, in termini di posizioni di comando occupate nell'ambito della pubblica amministrazione da funzionari stranieri (*expatriates*), che gli aiuti esteri inevitabilmente comportano.

(2) Secondo dati che risalgono al 1968 su un totale di 1124 scuole primarie 1113 erano gestite da missioni delle Chiese Cattolica, Evangelica e Anglicana. Pure predominante la funzione da esse svolta nel campo delle *secondary schools* gestite in numero di 23 su un totale di 27.

(3) Secondo il censimento effettuato all'epoca dell'indipendenza (1966) più del 50% delle persone di età superiore ai 5 anni era in grado di leggere e scrivere.

coltura e all'infrastruttura economica, che comunque complessivamente non hanno superato nell'esercizio 1969/1970 il 16% del totale.

Occorre sottolineare, ancora in questo ambito, la componente di spesa corrente che si riferisce agli stipendi e agli emolumenti dei dipendenti della pubblica amministrazione, il cui carico si rivela sproporzionato rispetto al livello medio del reddito spettante agli altri cittadini e alle reali possibilità del Paese. Si tratta comunque di un fenomeno riscontrabile nella generalità dei Paesi in via di sviluppo e che nel Lesotho ha modo di assumere spesso manifestazioni evidenti (1).

5. AGRICOLTURA

a) *Le colture*

Solo il 15% della superficie totale del Lesotho è posto a coltura. Le terre coltivate sono quasi unicamente quelle della regione dell'altopiano che si estende per circa 1 milione di acri nella fascia nord-occidentale del Paese. Secondo le valutazioni delle autorità competenti detta superficie deve ritenersi scarsamente incrementabile, sia per la natura morfologica del terreno, sia per il fenomeno dell'erosione che tormenta questo piccolo Paese e richiede l'adozione di impegnativi interventi di salvaguardia (2).

(1) Per rendersi conto del senso di questa affermazione può rivelarsi utile, ad esempio, analizzare l'assetto organizzativo previsto per l'attuazione del primo Piano quinquennale. Si rimarrà infatti colpiti dalla congerie di comitati, sottocomitati, organismi consultivi, organismi di controllo e via dicendo che bene esprimono il grado di burocratizzazione raggiunto da un Paese piccolo e povero come il Lesotho. Si veda a questo proposito il già citato *Lesotho First Five-Year Development Plan*, pagg. 37-42.

(2) Nel citato Piano quinquennale del Lesotho si assume come praticamente fissa la superficie coltivata e si affida il raggiungimento dell'obiettivo di

L'agricoltura del Lesotho presenta un accentuato carattere monoculturale. Basterà ricordare che più del 90% della superficie è coltivata a cereali tra i quali il posto predominante è occupato dal mais (420.000 acri), seguito in ordine di importanza dal frumento e dal sorgo. Si tratta ad evidenza di prodotti non solo a scarso valore nutritivo, ma anche a scarso valore monetario. Questo fatto è aggravato dalla assai ridotta produttività che si aggira in media sui 2-3 sacchi (da 200 libbre) per acro per il mais e il sorgo e raggiunge i 3-4 sacchi per il frumento.

Se si tiene conto che il prezzo medio per sacco è stato, nella campagna 1969/1970, pari a 4 Rand per il mais, R 4,5 per il sorgo e R 5 per il frumento, risulta che il valore medio del prodotto lordo per acro non supera i 12 Rand (1).

E' naturalmente di primaria importanza analizzare i fattori dai quali può derivare il risultato sconcertante di una così ridotta produttività.

Sulla base delle conoscenze acquisite si ritiene che detta analisi debba riguardare:

- a) la natura del terreno già di per sé scarsamente fertile e comunque non sufficientemente sostenuto da un adeguato impiego di fertilizzanti;
- b) l'irregolarità delle piogge che determina alternativamente periodi di siccità e di forti diluvi che, in assenza di opere di drenaggio e di canalizzazione delle acque, aggravano il fenomeno dell'erosione del suolo;

una maggior produzione agricola (che consentirebbe al Paese di dipendere meno pesantemente dall'estero per il soddisfacimento di bisogni primari) all'incremento della produttività per acro da raggiungersi con un più massiccio impiego di fertilizzanti, di sementi selezionate, di trattori e con l'irrigazione.

(1) Si veda *Lesotho First Five-Year Development Plan*, op. cit., pag. 54.

- c) l'impiego di sementi scarsamente selezionate, il limitato uso di pesticidi e di insetticidi e la non adeguata preparazione dei terreni dovuta all'indebolimento del bestiame bovino durante il periodo invernale;
- d) la qualità della manodopera dedicata all'agricoltura. Si tratta in buona parte di donne, vecchi e bambini. Infatti la manodopera maschile più valida viene assorbita, come già notato, dalle miniere del Sud Africa;
- e) il sistema di conduzione. Poiché, a quanto risulta, la proprietà del suolo spetta totalmente alla nazione o gruppo etnico Basotho, si può ritenere che il sistema di conduzione diretto si basi su un rapporto di tipo usufruttuario (1);
- f) il già notato carattere prevalentemente monocolturale della agricoltura, dal quale deriva la pratica impossibilità di avvicendamenti colturali in grado di evitare il pericolo dell'eccessivo sfruttamento del terreno e conseguentemente di un suo depauperamento.

La scarsa produttività agricola, imputabile ai fattori ora ricordati, porta a raccolti annui assai ridotti e comunque assolutamente inadeguati rispetto ai bisogni della popolazione. Risulta quindi necessario ricorrere all'importazione di considerevoli quantitativi di cereali per far fronte al consumo interno (2).

Dalla pur schematica esposizione ora effettuata si può trarre

(1) Si dovranno notare le ripercussioni che da questo sistema di conduzione derivano nell'ambito del credito agrario e, in particolare, le difficoltà connesse con il credito agrario a medio e lungo termine.

(2) Si stima che attualmente la quantità media di mais importato ogni anno si aggiri sui 300.000 sacchi (pari a circa il 25% della produzione interna) e comporti un costo di 1.200.000 Rand. Anche per il sorgo e il grano è necessario ricorrere a massicce importazioni (stimate in 800.000 Rand all'anno per il grano).

l'immagine di un'economia agricola di pura sussistenza che, lasciando al contadino un raccolto già scarso rispetto alle necessità di vita, limita fortemente la quantità di prodotti che può essere destinata allo scambio.

L'obiettivo fondamentale cui tendere in questo contesto non può che essere rappresentato dalla trasformazione dell'attuale assetto agricolo-produttivo di sussistenza, in una produzione per il mercato dalla quale deriveranno positivi effetti di accresciute interrelazioni reali e finanziarie.

Il raggiungimento di questo obiettivo, da ottenersi in un periodo di tempo che sarà necessariamente lungo, postula l'adozione di una strategia composita, i cui strumenti mirino innanzi tutto ad incrementare la produttività agricola (obiettivo immediato) agendo su quei fattori (più sopra esaminati) che ne determinano il limitato livello attuale.

Le autorità del Lesotho hanno invero programmato i seguenti interventi intesi al raggiungimento degli obiettivi (mediati ed immediati) di cui sopra:

1) *Programma di fertilizzazione*. Si tratta di un programma volto ad incrementare l'utilizzazione di fertilizzanti, al momento attuale ancora assai limitata. Le linee d'azione, non alternative ma interdipendenti, per raggiungere detto obiettivo sono quella tecnica e quella finanziaria. Sul piano tecnico sono previsti l'istituzione e lo sviluppo di stazioni sperimentali, mentre su quello finanziario si fa affidamento sull'istituenda *Development Bank* alla quale si affiderebbe il compito di concedere adeguato credito agrario per lo scopo in oggetto.

2) *Programma di meccanizzazione agricola*. Esso assume un'importanza particolare per la carenza di manodopera maschile

nel settore, sulle cui ragioni si è già indagato. In considerazione poi della composizione della popolazione addetta all'agricoltura diviene necessario un servizio di assistenza tecnica (*extension service*), che renda possibile una razionale utilizzazione dei trattori e degli altri macchinari. All'economico sfruttamento dei suddetti strumenti meccanici osta indubbiamente la ridotta dimensione delle aziende agricole. Pare quindi necessario che le suddette aziende si consorzino per utilizzare in comune i servizi di aratura e le altre lavorazioni meccanizzate (in questo contesto può risultare indubbiamente fondamentale un collegamento di tipo mutualistico-cooperativo tra gli agricoltori).

3) *Programma di irrigazione e di conservazione del suolo.* Esistono piani per irrigare, nel periodo 1970/1975, una superficie agricola di circa 4.500 acri, partendo inizialmente con progetti pilota di limitate dimensioni, ma suscettibili comunque di economico sfruttamento. Si avverte anche la necessità di un collegamento che a tutt'oggi pare non sussistere tra attività di irrigazione e canalizzazione e difesa del suolo.

4) *UNDP/SF Integrated Programme.* Si tratta di un progetto finanziato per circa i 2/3 dall'UNDP e per il rimanente dal governo, il cui scopo è quello di dimostrare l'efficacia (sulla produzione e sul reddito) di un approccio integrato ai problemi del settore agricolo. Si prevede di partire da un nucleo iniziale di circa 200 acri al quale applicare un *package* relativamente semplice di misure. La strategia consiste nell'estendere questo *package* di *inputs* al di fuori del nucleo iniziale, nei tempi e con la rapidità consentiti dalle risorse ottenute e disponibili e nell'applicare metodi, tecniche e strumenti più sofisticati dove le raggiunte condizioni li rendono possibili. Entro il 1975 si ritiene che la superficie

interessata dal progetto sarà passata, dagli originari 200 acri, a 5.000 acri.

Aspetti fondamentali di questo *package* applicato alla zona pilota riguardano: l'attuazione concreta di una forma di credito controllato (*supervised credit*), di un programma di conservazione del suolo, di un miglioramento quali-quantitativo dei prodotti e del bestiame, di una razionalizzazione dei canali di afflusso al mercato.

b) *L'allevamento del bestiame*

Il settore dell'allevamento contribuisce più di ogni altro alla formazione del reddito monetario, di un reddito cioè che non si esaurisce nel circuito di un'economia autossitica ma che genera scambi, che avvengono per il tramite della moneta (1). Si tratta di un settore con un grande potenziale economico il quale potrà comunque svilupparsi concretamente solo attraverso l'adozione di misure idonee ad incrementarne la produttività (2).

Va comunque risolto a monte il problema dell'eliminazione della quantità di bestiame che risulta eccessiva rispetto alla superficie a pascolo disponibile. Secondo stime che risalgono al 1970, mentre il numero massimo dei bovini dovrebbe essere (in base alla

(1) Il valore del prodotto lordo del settore nel 1968/1969 è stato pari a 7,85 milioni di Rand.

(2) L'adozione di queste misure (che vanno dall'assistenza veterinaria, alla selezione delle razze, al miglioramento dei pascoli, alla creazione di una rete di comunicazione tra i vari centri) incontra non solo grandi ostacoli obiettivi, ma si scontra anche con un'inadeguata mentalità da parte degli allevatori. Ricordiamo per inciso che i Basotho sono tradizionalmente un popolo di allevatori. La proprietà di una mandria più o meno numerosa di bovini e di capre e pecore costituisce un indice di *status* e ha modo di influire su una serie di rapporti e interrelazioni sociali (ad esempio nel matrimonio).

superficie disponibile) non superiore alle 250.000 unità, in concreto esso raggiunge i 420.000 capi. Anche per capre e pecore si pone questo problema: il loro numero è stimato attorno ai 2.500.000 capi, mentre non dovrebbe superare 1.250.000 capi.

Questa situazione ha conseguenze altamente negative. In effetto non solo costringe il bestiame a lunghe peregrinazioni in cerca di cibo, ma determina anche un'eccessiva estensione dei pascoli, che costituisce una causa primaria del già notato fenomeno di erosione del suolo.

La politica di lungo periodo che si intende perseguire in questo settore riguarda quindi innanzitutto una riduzione numerica dei capi di bestiame e, nell'ambito degli allevamenti esistenti, prevede il potenziamento di quelli bovini attraverso un programma di zootecnia intensiva che faccia ampio uso di mangimi selezionati.

Una delle carenze più gravi lamentate dal settore in esame è costituita dalla mancanza di un adeguato sistema di commercializzazione del bestiame e dei prodotti dell'allevamento. Per il bestiame bovino a partire dal 1967 si sono avuti esempi di collocamento diretto all'estero da parte degli allevatori che in questi casi hanno potuto spuntare prezzi superiore del 50% rispetto a quelli pagati dagli intermediari. Anche in questo campo comunque la stragrande maggioranza del commercio è ancora nella forma del baratto dell'animale adulto con l'animale giovane più la corresponsione di una modesta integrazione in denaro. In effetto, il diretto collocamento all'estero (ad opera ad esempio di cooperative) incontra difficoltà proprio perchè non consente la sostituzione del bestiame: la posizione degli intermediari tradizionali risulta conseguentemente rafforzata. Va peraltro ricordato che per colmare le carenze ora esaminate, il governo ha istituito una *Livestock Marketing Corporation* che ha iniziato da poco tempo la propria attività.

6. INDUSTRIA E COMMERCIO

a) *Industria*

Come abbiamo già potuto notare, l'industria offre un contributo assai limitato alla formazione del reddito nazionale. Si ricorderà infatti che il valore aggiunto derivante dal settore secondario nel 1967/1968 è stato stimato attorno al 2,4% del prodotto nazionale lordo (1).

Le ragioni di questo scarsissimo sviluppo del settore industriale (o della sua pratica inesistenza) vanno ricercate in via principale nella localizzazione del Lesotho che trova nel Sud Africa un mercato liberamente accessibile per il soddisfacimento della propria domanda di prodotti manufatti (2).

Proprio per questa situazione pare forse un poco utopistico affidare prevalentemente allo sviluppo del settore industriale il compito di creare nei prossimi anni quelle opportunità di lavoro che dovrebbero gradualmente adeguarsi all'incremento della popolazione in cerca di prima occupazione (3).

Ciò non significa, comunque, che i pubblici poteri necessariamente siano in errore quando tendono ad impostare una politica di sviluppo della piccola e media industria locale e dell'attività artigianale. Soprattutto nel settore della trasformazione dei prodotti dell'allevamento (bovino in specie) ci sembra possa ritenersi attuabile uno sviluppo di tipo industriale che, pur nell'impossibilità di una

(1) Questo 2,4% risultava così ripartito tra i componenti del settore secondario: attività di costruzione 1,7% e attività manifatturiera 0,7%.

(2) Molte altre ragioni concorrono comunque a spiegare la situazione. Esse hanno riguardo alla indipendenza politica solo recentemente ottenuta, alle limitate dimensioni del Paese, alle sue scarse risorse economiche in relazione ai bisogni primari della popolazione e via dicendo.

(3) Si veda *Lesotho First Five-Year Development Plan*, op. cit., pag. 24-25.

protezione doganale dalla concorrenza estera (1), sarebbe sufficientemente protetto dalla elevata incidenza degli oneri di trasporto.

Le misure principali adottate dal governo del Lesotho per incoraggiare e promuovere l'attività industriale sono state le seguenti:

- a) istituzione della *Lesotho National Development Corporation* (L.N.D.C.) nel 1967. Praticamente tutte le iniziative industriali intraprese da quell'anno sono state il risultato della sua azione. Sul piano locale opera la *Village Industries Development Organization*, la quale si occupa principalmente dei problemi produttivi e di *marketing* dell'attività artigianale;
- b) legislazione che prevede speciali incentivi, soprattutto di natura fiscale, per le nuove imprese industriali;
- c) messa a disposizione di aree per favorire l'insediamento industriale.

Per quanto concerne lo sviluppo della piccola e media industria, può assumere particolare importanza nell'immediato futuro il progetto presentato in un recente rapporto di una missione congiunta UNIDO-ILO (2). Si tratta di un progetto che prevede uno stanziamento congiunto da parte dell'U.N.D.P. (775.400 dollari USA) e del governo del Lesotho per un totale di 1.412.000 dollari, da destinare principalmente alla formazione di piccoli centri artigianali e industriali, con particolare riferimento ai settori pelli e calzature, lavorazione del legno, meccanica leggera, tessile, materiali da costruzione, alimentari. Vale la pena di osservare imme-

(1) Si ricordi infatti l'accordo doganale tra Lesotho e Sud Africa.

(2) Si veda J. LEVITSKY e J. McK. McLEAN, *Report of Joint Mission UNIDO-ILO on the Proposed Establishment of a Crafts and Small Industries Development Centre in the Kingdom of Lesotho*, ed. cicl., Maseru, 1972.

diatamente che la realizzazione del suddetto programma può comportare ostacoli non indifferenti (che non sono discussi nel rapporto) per quanto concerne sia l'ottenimento dei fattori produttivi necessari, sia le possibilità di vendita sul mercato interno ed estero dei prodotti ottenuti. Per quanto riguarda l'aspetto finanziario del progetto, gli autori citati propongono la costituzione di un organismo specializzato (B.E.D.C.O.) e l'attuazione di un *credit insurance scheme*; tali aspetti verranno più dettagliatamente esaminati e commentati nella seconda parte del presente volume.

b) *Commercio*

La funzione principale del commercio nel Lesotho è quella di agire da canale di collegamento con il Sud Africa. Il commercio che si esaurisce in atti di scambio all'interno del Paese è invece sostanzialmente limitato, anche per gli ostacoli frapposti dal non elevato grado di monetizzazione dell'economia.

Il valore complessivo del commercio all'ingrosso e al dettaglio nel 1966/1967 è stato stimato attorno ai 2 milioni di Rand e cioè circa il 4% del prodotto nazionale lordo.

Notiamo che poche imprese estere occupano una posizione di assoluto predominio nell'ambito del settore ora in esame e soprattutto nel commercio all'ingrosso (1).

Questa posizione subordinata dei commercianti Basotho rispetto agli stranieri può ritenersi imputabile:

- a) alle loro scarse risorse finanziarie, non adeguatamente integrate dal credito;

(1) Secondo un'inchiesta svolta nel 1968, nel distretto di Maseru su 107 piccole imprese commerciali, 78 (con 312 persone dipendenti) risultarono di proprietà di cittadini Basotho e 29 (con 613 dipendenti) di proprietà di cittadini stranieri (principalmente europei).

- b) ad una inadeguata esperienza tecnica e alla mancanza di spirito imprenditoriale;
- c) allo svantaggio di cui soffrono in termini di accesso alle fonti di offerta di beni e di servizi;
- d) ai criteri di concessione delle licenze di commercio che mirano a favorire i fornitori esistenti, rappresentati appunto in maggioranza da stranieri.

