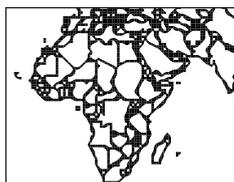


Pensa globalmente, trascura i cittadini

DAVID OBOT



La Repubblica dell'Uganda ha fatto notevoli passi avanti in materia di sviluppo sociale. Ma occorre fare attenzione per evitare che il progresso conseguito venga cancellato dalla privatizzazione dei servizi sociali, dalla persistenza di alti livelli di corruzione e dalla scarsa considerazione del settore informale da parte del governo.

Sradicamento della povertà assoluta

Dal 1997, il maggiore obiettivo del governo nel campo dello sviluppo è stato quello della riduzione della percentuale della popolazione che vive in condizioni di povertà assoluta al di sotto del 10% entro il 2017 (definendo la povertà assoluta come vivere con meno di un dollaro al giorno).¹

Il punto focale della strategia dell'alleviamento della povertà sta lentamente slittando dalla povertà urbana verso la povertà rurale, poiché il nocciolo dell'emarginazione sociale è costituito essenzialmente dalle contadine. Nel 1997, il governo ha lanciato il Piano d'azione per lo sradicamento della povertà (PEAP) e il Piano per la modernizzazione dell'agricoltura (PMA). Il PMA è un quadro strategico per lo sradicamento della povertà rurale mediante la trasformazione dell'agricoltura, ma non è detto che riuscirà a neutralizzare l'impatto negativo della globalizzazione sui poveri rurali.

La maggior parte dei finanziamenti previsti dall'attuazione di questi piani è stata passata ai distretti e ai sotto-distretti, il che riflette il lodevole impegno del governo al decentramento. La maggior parte delle risorse del Fondo d'azione contro la povertà (PAF), che sono salite dal 17% del bilancio nazionale del 1997-98 al 30% di quello del 2000-2001, verrà affidata ai distretti.

Il maggiore ostacolo alla lotta contro la povertà rurale è la corruzione. Secondo i rapporti del Revisore dei conti generale, la corruzione nei dipartimenti governativi ha ingoiato quasi il 50% del bilancio generale 2000-01.² Nel suo Rapporto 2000, Transparency International ha classificato l'Uganda fra i 12 paesi più corrotti del mondo.

Benché i risultati della stabilità macro-economica e della crescita abbiano generalmente ridotto la povertà da reddito, l'Uganda è ancora agli ultimi posti fra i suoi vicini in molti indicatori della povertà non da reddito.

Privatizzazioni: le imprese più importanti e redditizie sono in mani straniere

Vent'anni di programmi di aggiustamento strutturale hanno innegabilmente trasformato l'economia. Oltre 100 delle 137 imprese pubbliche sono state cedute. Il 61% delle imprese cedute è andato a cittadini ugandesi, il gettito fiscale annuale delle imprese privatizzate è cresciuto mediamente dal 40% al 5.000% da quando sono state privatizzate al 1999. La produzione delle imprese privatizzate è passata dall'11% nel 1993 al 51% nel 1998. La qualità dell'occupazione nelle imprese privatizzate è migliorata. Globalmente, la percentuale di ugandesi che vive in condizioni di povertà assoluta è sostanzialmente diminuita nei vent'anni di attuazione dei programmi di aggiustamento strutturale. Ma vari studi realizzati nel quadro dell'Iniziativa di revisione partecipata dell'aggiustamento strutturale (SAPRI) dimostrano che i programmi di aggiustamento strutturale hanno incentrato l'attenzione sulle questioni macro-economiche e sulla crescita e hanno ignorato le tematiche più importanti del micro-sviluppo e dello sviluppo sociale.

Anche se gli ugandesi hanno acquistato molte imprese pubbliche, le più prestigiose e redditizie sono finite in mano agli stranieri (75% a fronte del 16%). La corruzione ha in gran parte ingoiato gli introiti della vendita delle imprese pubbliche e a trarre profitto dalla privatizzazione sono stati per lo più coloro che hanno gestito il processo. Il popolo si è sentito defraudato di risorse create con le tasse dei contribuenti.

La disoccupazione è stata aggravata dalle riduzioni del personale e i rigidi controlli sulla spesa pubblica hanno inciso negativamente sui servizi sociali. Le previdenze sociali sono state tagliate del 48%, scendendo dai 123 milioni di dollari del 1995 ai 63 milioni di dollari nel 1998.³ La liberalizzazione della produzione agricola ha comportato un deterioramento dei termini del commercio dei prodotti agricoli, un settore che occupa circa l'80% della forza lavoro.

Politica di genere e sviluppo sociale

Il governo è riuscito a ridurre il divario di genere. Sono massicciamente aumentate le iscrizioni delle bambine alla scuola di base ed è aumentata la presenza delle donne nei posti di comando nei governi locali e in parlamento. Nel 1997, il gover-

1 Ministero della pianificazione finanziaria e dello sviluppo economico, *Background to the Budget 2000-2001: Increasing efficiency in poverty reduction service delivery through output oriented budgeting*, Kampala 2000.

2 Uganda Debt Network, Draft Report. Monitoring and Evaluation of Poverty Alleviation Fund, Kampala 2000.

3 Ministero della pianificazione finanziaria e dello sviluppo economico, *Background to the Budget 1999-2000: The Challenges of Poverty Eradication and Private Sector Development*, Kampala 1999.

no ha votato una legge che impone di iscrivere nelle scuole sovvenzionate dal governo due figlie per famiglia.

Per allargare la partecipazione al processo politico, il governo ha fissato quote di rappresentanza in parlamento dei vari gruppi sociali, compresi i giovani, i disabili e le donne. Almeno un terzo dei membri dei consigli locali deve essere costituito da donne.

La distribuzione del potere è certamente meno equilibrata a livello familiare. In famiglia sono ancora gli uomini a prendere le decisioni e ad avere praticamente ogni diritto in materia di proprietà e di beni.

Un modello di liberalizzazione riuscita?

La globalizzazione è ovviamente una grande cosa per gli Stati Uniti e non è una brutta cosa neppure per gli altri paesi industrializzati. Ma per i paesi poveri, come l'Uganda, che non hanno giocato alcun ruolo nella strutturazione dell'evoluzione del sistema mondiale, gli effetti della globalizzazione continuano ad essere devastanti.

Il settore informale, che ha operato come un catalizzatore dell'industrializzazione indigena nell'Asia orientale, viene scarsamente considerato nella pianificazione governativa. Il governo non ha pensato globalmente e operato localmente nello sviluppo di una base indigena di conoscenze tecnologiche. Purtroppo ha pensato globalmente e trascurato i cittadini.

Il settore informale, che in Uganda serve anche come settore industriale indigeno, gioca un ruolo vitale nello sviluppo del lavoro qualificato nazionale e nella creazione di posti di lavoro per i lavoratori semi-qualificati, ponendo così la base per la realizzazione di prodotti migliori e competitivi a livello regionale. Il settore informale provvede anche la stragrande maggioranza dei posti di lavoro.

L'Uganda ha una popolazione economicamente attiva di 8 milioni e ha bisogno annualmente di 340.000 nuovi posti di lavoro. Negli ultimi tre anni le imprese straniere e le joint venture hanno garantito mediamente circa 6000 nuovi posti di lavoro all'anno.⁴ Quindi la scarsa considerazione del settore informale aumenta enormemente i tassi di disoccupazione. Anche se la percentuale nazionale dei poveri è scesa dal 56% del 1992 al 44% del 1997, la povertà fra i sottoccupati e i disoccupati è salita dal 60% al 62%.⁵

Scarsi vantaggi dall'Iniziativa HIPC

L'Uganda, che aveva un debito estero di 3.068 miliardi di dollari anteriormente al lancio dell'Iniziativa di riduzione del debito per i paesi più fortemente indebitati (HIPC), è stato il primo

paese a raggiungere un accordo con i creditori multinazionali nel quadro dell'Iniziativa. Circa la metà del bilancio del Fondo di azione contro la povertà (256 milioni di dollari nel 2000-02) è finanziata dall'HIPC e da altri risparmi sul debito estero.⁶

Ma, nonostante la remissione, il pagamento degli interessi sul debito frena ancora notevolmente lo sviluppo socio-economico. I risparmi annuali derivanti dall'Iniziativa HIPC non coprono neppure un quarto delle somme necessarie per assicurare l'istruzione primaria a tutti i bambini ugandesi. La campagna Jubilee 2000 Uganda ha criticato l'Iniziativa HIPC, chiedendo una totale cancellazione del debito.

Istruzione primaria

Il governo si è proposto come obiettivo il raggiungimento dell'istruzione primaria per tutti, compresi quindi anche le bambine e coloro che vivono in zone isolate, entro il 2003. È un obiettivo indubbiamente ambizioso, ma raggiungibile alla luce dei risultati conseguiti finora. Nel 1999, l'85% dei bambini in età scolastica frequentava regolarmente la scuola.⁷

Le maggiori sfide in campo scolastico sono la corruzione, la capacità di mantenere i bambini a scuola, la capacità di conservare e migliorare la qualità dell'insegnamento nonostante l'espansione del sistema educativo. Gli alti tassi di abbandoni sono imputabili all'introduzione delle tasse scolastiche o di altre tasse indirette a carico della famiglia che manda i bambini a scuola. Nel 1997, il 25% degli ugandesi non era in grado di nutrirsi adeguatamente e nel 1998 9 milioni di ugandesi non erano in grado di soddisfare i bisogni fondamentali.⁸ In queste condizioni la partecipazione ai costi impedisce a molte famiglie povere di mandare i figli a scuola.

Morire per mancanza di servizi

Nel 2000 il governo ha varato il primo Piano strategico in campo sanitario dell'intera storia del paese, con un budget di 965 milioni di dollari. Il piano destina la maggior parte delle risorse ai poveri, che spesso muoiono in seguito a malattie facilmente prevenibili a causa dell'inadeguatezza dei servizi. Le risorse destinate al settore sanitario sono aumentate del 640% dal 1997 al 1999.

Il governo ha fatto indubbiamente molto per combattere la pandemia di HIV-AIDS. Una recente indagine sui centri di assistenza alle madri durante il periodo della gravidanza a Kampala ha dimostrato che la percentuale delle donne affette da HIV è scesa dal 26% nel 1992 al 9% nel 2000. Globalmente, le infezioni da HIV-AIDS nella popolazione adulta sono scese dal 30% nel 1986 all'8% nel 1999.⁹ Si stima che le persone affette da HIV, che sono attualmente 1,9 milioni, possano scendere di un altro 25% entro il 2006.

I fondi destinati all'HIV-AIDS sono stati spesi soprattutto nella lotta contro le malattie sessualmente trasmesse e più in generale nella lotta contro la povertà. Ciò ha permesso di arginare la diffusione della malattia nelle aree urbane, ma l'incidenza dell'AIDS è aumentata nelle aree rurali. La nuova

4 Rapporto 2001 dell'Ugandan Investment Authority.

5 Cf. sopra, nota 3.

6 Cf. sopra, nota 1.

7 Ministero della pianificazione finanziaria e dello sviluppo economico, Uganda Poverty Status Report (1999): *The Challenges of implementing the poverty eradication action plan*, Kampala 2000.

8 Cf. sopra, nota 1.

9 Programma elettorale di Museveni, 2001.

Strategia nazionale di lotta all'HIV-AIDS è incentrata sullo sradicamento della povertà.

Globalmente, il 56% della popolazione rurale non ha accesso ai servizi sanitari, a fronte del 5% nelle aree urbane. Nella regione settentrionale, la percentuale è del 72% ed è diminuita l'utilizzazione dei servizi sanitari da parte delle donne e dei bambini.¹⁰ Come nel caso dell'istruzione, anche in questo caso i ticket sanitari, introdotti dai programmi di aggiustamento strutturale, costituiscono il maggiore ostacolo all'accesso ai servizi. Molti ugandesi attribuiscono proprio ai costi sanitari la principale causa della loro povertà. I costi sanitari sono responsabili, fra l'altro, dell'aumento delle morti causate da malattie facilmente prevenibili o curabili (come la malaria), delle prolungate infermità e della confisca dei beni da parte delle strutture sanitarie come risarcimento per i debiti contratti con le stesse.

Conclusione

Lo sviluppo sociale è una priorità politica nazionale e a livello politico sono stati fatti molti passi avanti. Ma i processi attuativi sono ancora molto ineguali ed esposti alla corruzione. I benefici per gli ugandesi poveri sono estremamente ridotti e in certi settori gli indicatori dello sviluppo sociale stanno regredendo.

Per riuscire ad assolvere i propri doveri nel campo dello sviluppo sociale il governo deve assolutamente arginare la corruzione, bloccare la privatizzazione dei servizi sociali e rafforzare le istituzioni responsabili della privatizzazione per far sì che gli investimenti servano all'economia locale. Il governo dovrebbe prestare una particolare attenzione allo sviluppo del maggiore datore di lavoro: il settore informale. ■

Development Network of Indigenous Voluntary Associations (DENIVA)
denivaug@info.com.co.ug

¹⁰ Cf. sopra, nota 1.