

Un magnifico esempio di liberalizzazione riuscita?

DAVID OBOT



Benché l'Uganda venga presentato come un magnifico esempio di un paese molto povero che ha realizzato «con successo» una «fondamentale liberalizzazione» dell'economia, le conseguenze di questa rapida apertura al capitale multilaterale sono state spesso negative per le imprese e le aziende agricole locali. Per la mancanza di strategie di lotta alla povertà e di politiche per la creazione di posti di lavoro, con una diffusa corruzione e notevoli disuguaglianze, la maggioranza della popolazione vive in condizioni assolutamente precarie.

Mancanza di strategie di lotta alla povertà

L'Uganda non possiede strategie fondamentali in grado di contribuire direttamente alla riduzione della povertà. Nel paese la corruzione è ancora molto diffusa e le disuguaglianze di reddito sono aumentate dal 1997. Nelle aree rurali, la povertà è al 39,7%, a fronte del 10,3% nelle aree urbane. Nella regione settentrionale, il 65,8% della popolazione vive in condizioni di povertà assoluta. Fra i ragazzi e i giovani (al di sotto dei 19 anni) la povertà raggiunge addirittura il 62%.¹

Occupazione: progresso insignificante

La forza lavoro attiva è stimata in 10 milioni, di cui 4 milioni disoccupati o occupati in lavori non remunerati. Con un tasso di crescita della forza lavoro del 3%, ogni anno entrano nel mercato del lavoro 340.000 nuovi postulanti. I posti di lavoro governativi sono scesi del 40% nel periodo 1992-2000, con poche opportunità di trovare una nuova occupazione.

Nonostante gli impegni, i risultati conseguiti dal governo nel campo dell'occupazione sono pressoché nulli. La politica occupazionale e i suoi obiettivi non sono stati armonizzati in un'unica strategia nazionale. Il settore informale, di fatto il principale datore di lavoro, è stato trascurato e la creazione di nuovi posti di lavoro è stata delegata quasi interamente alle forze del mercato. I programmi creditizi per sostenere le piccole imprese sono ancora inefficaci a causa della corruzione e del dirottamento delle risorse. La preparazione tecnica e professionale viene trascurata. La promozione delle donne comincia a produrre i suoi frutti nel settore formale, ma, a parte questo, non esiste alcuna effettiva politica nazionale finalizzata alla protezione dei gruppi svantaggiati in materia di occupazione.

Impatto delle politiche di aggiustamento sul reddito e sulla sua distribuzione

I processi di aggiustamento, sostenuti dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale e caratterizzati soprattutto dalla concentrazione dell'attenzione sulla gestione della spesa governativa, sulla riduzione del personale, sulla liberalizzazione del commercio e sulla privatizzazione, rappresentano ancora il «cardine» della «crescita» economica. Il governo e gli esperti del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale affermano che l'Uganda è un magnifico esempio di un paese molto povero che ha realizzato «con successo» una «fondamentale liberalizzazione» dell'economia. Ma le conseguenze di questa rapida apertura al capitale multilaterale sono state spesso negative per le imprese e le aziende agricole

locali, che beneficiano meno dei sussidi alla produzione e hanno un limitato aiuto per l'accesso ai mercati.

Il Fondo d'azione contro la povertà ha permesso al governo di assegnare fondi a settori chiave che avrebbero altrimenti sofferto a causa dell'aggiustamento strutturale. Occorrono una maggiore destinazione di risorse, una più equa distribuzione e una più efficace utilizzazione e monitoraggio delle risorse nel campo dell'istruzione, della sanità, dell'acqua e dei servizi igienici, dell'agricoltura e delle infrastrutture a livello nazionale e a livello degli organi decentrati.

Insufficiente impegno da parte del governo

Nonostante qualche risultato positivo nelle aree urbane, nelle aree rurali le donne costituiscono ancora il grosso delle persone più emarginate in campo sociale. Sta crescendo e allargandosi a macchia d'olio il malcontento riguardo all'inefficiente attuazione della riforma agraria; non si accetta, in particolare, il programma della comproprietà. Sta aumentando il malcontento anche a causa dei continui rinvii della votazione della proposta di legge sulle relazioni familiari e della costituzione della Commissione sulle pari opportunità, come richiesto dalla Costituzione del 1995. Si è sempre meno soddisfatti anche riguardo al modo in cui funziona la rappresentanza, poiché pochissime persone gestiscono tutto e impediscono ad altri di partecipare alle decisioni e ai vantaggi.

Gli sforzi congiunti del governo e delle associazioni di volontariato hanno ridotto il divario di genere nella scuola primaria (89% femmine e 91% maschi). Il divario aumenta nei livelli superiori dell'istruzione, poiché il tasso di abbandono delle femmine è molto superiore a quello dei maschi.

Il governo deve ancora votare la tanto discussa proposta di legge sulle relazioni familiari e non esiste alcuna legge sulla protezione dei diritti della famiglia. La violenza contro le donne continua. Non si fa nulla per aiutare le donne ad armonizzare le esigenze familiari e quelle professionali. Nelle zone rurali, nonostante decenni di sforzi, non si è riusciti neppure a scalfire la concezione secondo cui le donne devono assicurare tutti i lavori domestici.

Si sono fatti notevoli progressi in materia di disaggregazione dei dati per sesso, ma occorrono maggiori risorse. L'analfabetismo colpisce ancora in modo sproporzionato le donne. Pur essendo maggioritarie nei corsi forniti dal programma «Alfabetizzazione funzionale degli adulti», l'analfabetismo femminile è ancora al 57%, a fronte del 27% degli uomini. Il Ministero del genere e dello sviluppo sociale ha elaborato un piano nazionale generale per l'alfabetizzazione funzionale degli adulti.

Progresso nella fornitura dell'istruzione di base

L'istruzione ha continuato ad essere una fondamentale priorità del governo e continua a ricevere i maggiori finanziamenti. Oggi si assegna al settore il 33% della spesa governativa totale. Dell'attuale spesa totale, il 68% va alla scuola

¹ Social Development Sector Strategic Plan, 2002.

primaria, il 13% alla scuola secondaria e il resto all'istruzione terziaria. Al settore provvede un complesso Piano di investimento nel settore educativo (1998-2003). Gli obiettivi prioritari del piano sono: accesso universale all'istruzione di base; eliminazione delle disparità di genere, regionali e sociali; rafforzamento del ruolo del governo centrale e miglioramento della capacità dei distretti.

Al Vertice mondiale sullo sviluppo sociale sono state citate come condizioni prelieve per lo sviluppo sociale l'attuazione di un'istruzione di base sensibile alle questioni di genere e soprattutto il miglioramento del 50% dell'alfabetizzazione degli adulti entro il 2015. Dal 1997, l'attuazione del programma «Istruzione primaria per tutti» è stata, a detta di tutti, un vero successo. Nel 1999, l'85% dei bambini in età scolastica frequentava la scuola di base, oltrepassando l'obiettivo fissato al Vertice mondiale sullo sviluppo sociale (80% entro il 2000). Ma la rapida diminuzione della qualità dell'istruzione primaria nel quadro del programma «Istruzione primaria per tutti», sta preoccupando i genitori, i programmatori governativi e le organizzazioni della società civile.

Il successo nell'istruzione primaria non è stato ripetuto nell'Alfabetizzazione funzionale degli adulti (FAL). La copertura dei programmi FAL è ancora molto limitata. Il tasso di analfabetismo degli adulti è sceso del 3% dal 1995 al 2000, dal 65% al 62%. Oltre 5,5 milioni di ugandesi restano funzionalmente analfabeti e attualmente il tasso di alfabetizzazione sta scendendo nella regione del Nord. Lo scarso successo del FAL è dovuto alla mancanza di risorse per ampliare la rete, reclutare e preparare un maggior numero di persone impegnate nello sviluppo comunitario. Nel 1999, calcolando un costo di 13 dollari per partecipante, la Banca mondiale e il governo dell'Uganda stimavano in 65 milioni di dollari i fondi necessari per alfabetizzare 5 milioni di adulti analfabeti.

Circolo vizioso di malattia e povertà

Dal 1997 l'Uganda ha fatto passi avanti nei principali indicatori sanitari, ma è ancora al di sotto della media dei paesi dell'Africa sub-sahariana, che hanno i peggiori indicatori sanitari del mondo. Le ricerche hanno dimostrato che in Uganda la malferma salute è la principale causa e conseguenza della povertà a livello familiare.² Nel 2001, il governo ha concentrato i propri sforzi sui programmi per il controllo della malaria, la vaccinazione e l'informazione dei bambini, l'istruzione e i mezzi di comunicazione.

Nel 2000 è stato elaborato un complesso Piano strategico nel settore sanitario per affrontare le sfide del settore. L'obiettivo del piano mira soprattutto a ridurre la mortalità e la malattia e ad assicurare un equo accesso a cure sanitarie minime per tutti. Si è ancora ben lungi dal raggiungere gli obiettivi fissati dal Vertice mondiale sullo sviluppo sociale e ciò è dovuto in parte alla stretta relazione fra salute e povertà.

Nelle aree rurali, il 56% degli ugandesi non ha accesso ai servizi sanitari, una percentuale che sale al 72% nella regione del Nord. A livello nazionale, l'utilizzazione dei servizi sanitari da parte delle donne e dei bambini sta diminuendo. Meno della metà degli ugandesi vive nel raggio di cinque chilometri da una struttura sanitaria. Il governo ha abolito i contributi che venivano richiesti agli utenti dei centri sanitari pubblici ma, diversamente da quanto avviene nell'istruzione primaria, non ha aumentato i finanziamenti ai centri sanitari pubblici a livello comunitario. Pur essendo stati aboliti i contributi ufficiali da parte degli utenti, i costi dei trasporti e altre spese, l'insufficienza di personale sanitario qualificato e l'analfabetismo non consentono ancora alle comunità a basso reddito il ricorso ai centri sanitari. Il 56% degli ugandesi non ha potuto permettersi di ricorrere a un centro sanitario in occasione dell'ultima malattia di un membro della famiglia.³

Pur avendo raggiunto gli obiettivi fissati al Vertice mondiale sullo sviluppo sociale riguardo alla riduzione dei tassi di infezioni da HIV-AIDS, il 10% degli adulti è infetto. L'AIDS continua a essere la prima causa di morte degli adulti al di sotto dei 49 anni, con un 10% in più di donne rispetto agli uomini. Le medicine per il trattamento dell'HIV-AIDS sono ancora molto costose e la maggioranza degli ugandesi non può permetterselo.

In Uganda le organizzazioni non governative forniscono il 26% dei servizi sanitari totali e il governo ha sovvenzionato in minima parte i servizi

sanitari gestiti dalle ONG. Comunque a livello nazionale non esiste alcuna forma di partenariato fra il governo e le ONG in campo sanitario.

Dal 1997 le malattie sono notevolmente aumentate in tutti i gruppi economici sociali. La mortalità materna a 510 per 100.000, come molti altri indicatori sanitari, è molto alta. Nel 1999-2000, il governo ha destinato solo il 6,8% della spesa generale al settore sanitario. Il governo ha fatto bene a riabilitare le levatrici tradizionali, ma esse mancano di tutto ciò che potrebbe permettere loro di far fronte a eventuali complicazioni.

Raccomandazioni

Il raggiungimento degli obiettivi fissati al Vertice mondiale sullo sviluppo sociale esige da parte del governo quanto segue:

- affrontare i crescenti costi del programma «Istruzione primaria per tutti» (UPE). Il governo dovrebbe continuamente monitorare i costi monetari e non monetari che comporta la frequenza ai corsi della UPE;
- dare priorità al settore informale ed elaborare un piano strategico per il settore. Questo piano dovrebbe servire a definire i livelli e la natura del sostegno offerto alle micro-imprese nel quadro del sostegno nazionale per lo sradicamento della povertà;
- tradurre in iniziative concrete l'enfasi posta sull'alfabetizzazione funzionale degli adulti. Si dovrebbero aumentare i finanziamenti per le campagne FAL nelle aree rurali;
- istituire un Consiglio nazionale congiunto disabili/orfani secondo il modello dei Consigli dei giovani e delle donne, per promuovere la legislazione a favore degli orfani e dei disabili e rafforzare la gestione e l'attuazione degli attuali interventi a favore dei gruppi socialmente emarginati;
- basarsi sul solido fondamento di attribuzione di potere alle donne per elaborare approcci più efficaci. Occorre votare la proposta di legge sulle relazioni familiari e creare la Commissione delle pari opportunità (già prevista nella Costituzione) per affrontare le elevate disparità e ingiustizie ancora esistenti in materia di genere;
- infine, istituire urgentemente un ministero specifico per trattare le questioni del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale ed elaborare un approccio coerente agli impegni assunti al Vertice. L'attuale dispersione fra vari ministeri impedisce il monitoraggio degli obiettivi del Vertice da parte del governo.

Conclusione

Si sono fatti alcuni importanti passi avanti, ma la sfida generale per il governo e i suoi partner nel campo dello sviluppo è quella di incrementare ed estendere questi risultati positivi.

La maggioranza degli ugandesi continua ad essere insicura e a vivere in condizioni precarie. I gruppi socialmente emarginati (anziani, giovani, bambini, orfani, donne, poveri, disabili e sfollati) sono di gran lunga la maggioranza della popolazione vulnerabile. Eppure continuano a vivere in condizioni difficili. Sono vittime di un crescente divario di reddito, nonostante gli impressionanti dati nazionali sul reddito. Sono lavoratori autonomi, lavoratori domestici, bambini lavoratori in un mercato del lavoro che dipende sempre più dalle capacità. Essi portano il maggior peso della privatizzazione dello stato sociale e della corruzione e non hanno ancora beneficiato granché dell'azione governativa. Non possono sostenere i costi indiretti richiesti dall'istruzione e spesso muoiono a causa di malattie facilmente prevenibili e curabili perché non possono permettersi di ricorrere ai centri sanitari.

Occorre rivedere il ruolo del governo nel processo di sviluppo. Il libero mercato non richiede una minore presenza del governo (la posizione ufficiale dell'Uganda in questo momento), ma una maggiore presenza del governo con una visione più ampia, unitamente alla costante pressione di una vigorosa società civile. ■

Bibliografia

- SDSSP 2002. Ministero del genere, del lavoro e dello sviluppo sociale, *Social Development Sector Strategic Plan*. Kampala, 2002.
- UPPAP 2000. Ministero della pianificazione finanziaria e dello sviluppo economico, *Uganda Participatory Poverty Assessment Report: Learning from the Poor*, Kampala, 2000.

² Uganda Participatory Poverty Assessment Project, 2000.

³ *Ibid.*