

## Una nuova ricetta per una vecchia medicina

GUSTAVO LUNA<sup>1</sup>



Nonostante i dati che mettono in discussione la teoria della crescita economica quale elemento fondamentale per la riduzione della povertà, la Strategia boliviana per la riduzione della povertà (EBRP) sostiene il dogma e gli obiettivi neo-liberisti: «Ridurre la povertà mediante la crescita economica, che può creare condizioni favorevoli allo sviluppo umano ponendo l'accento sul settore più bisognoso della popolazione».<sup>2</sup>

All'inizio del 2001 il governo, presieduto da Hugo Banzer Suárez, ha elaborato la Strategia boliviana per la riduzione della povertà (EBRP). Questa strategia segue le direttive indicate dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale nel quadro dei loro programmi di aggiustamento strutturale. Così la Bolivia può beneficiare dei loro programmi di alleviamento del debito estero, ottenendo risorse che permettano al governo di incentrare le sue politiche sociali sulla riduzione della povertà strutturale nel paese.

Le organizzazioni della società civile non condividono questo ottimismo riguardo alla riduzione della povertà. Certi fattori cospirano contro le «buone intenzioni» della strategia elaborata dal governo e dalle organizzazioni internazionali che lo sostengono. Un grosso problema è la subordinazione della politica sociale alla politica economica che mira anzitutto alla crescita economica. La politica economica non si interessa alla questione della disparità di reddito fra i ricchi e i poveri.

### I retroscena dell'EBRP

L'adozione dell'EBRP è stata imposta dalle organizzazioni finanziarie multilaterali quale condizione per l'approvazione del programma di alleviamento potenziato del debito per i paesi poveri fortemente indebitati (HIPC), programma che entrerà in vigore per la Bolivia nel luglio del 2001.<sup>3</sup> La Bolivia è stata inclusa nel programma HIPC II nel febbraio del 2000.

Il programma HIPC II fa parte di un nuovo pacchetto di politiche, elaborate dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale nel settembre del 1999, che comprende fra l'altro l'attuazione del programma «Poverty Reduction and Growth Facilities» (PRGF – Riduzione della povertà e incentivi alla crescita). Una condizione per poter essere ammessi al PRGF e all'HIPC II è la prosecuzione delle politiche di aggiustamento strutturale e l'utilizzazione delle risorse altrimenti destinate al ripagamento del debito per la riduzione della povertà mediante l'elaborazione e l'attuazione di una strategia che coinvolga la partecipazione dei cittadini.

L'approvazione delle risorse per la remissione del debito estero richiedeva un'indagine sulla popolazione finalizzata al-

l'elaborazione della strategia di riduzione della povertà.<sup>4</sup> L'indagine, chiamata dal governo *Dialogo nazionale 2000*, è stata condotta dal giugno all'agosto del 2000. I cittadini hanno partecipato all'indagine con tavole rotonde e seminari settoriali regionali (municipali e dipartimentali). In questi ultimi si sono discusse le politiche e le priorità dello sviluppo. L'unico vero accordo dell'intero processo è stato quello relativo alla cosiddetta agenda sociale, che è stata organizzata per raccogliere e riunire le richieste dei cittadini a livello municipale e dipartimentale. Delle richieste si è poi tenuto conto nell'elaborazione definitiva della strategia di riduzione della povertà.<sup>5</sup>

Nel settembre del 2000, l'imponente mobilitazione della popolazione rurale ha dimostrato le limitate prospettive del *Dialogo nazionale 2000*. In realtà, la mobilitazione ha evidenziato la necessità di una maggiore legittimazione della rappresentanza delle organizzazioni sociali e di una maggiore focalizzazione sulle richieste da tener presenti in sede di elaborazione della strategia per la riduzione della povertà.

La principale ragione del contrasto fra il dialogo portato avanti dal governo e i conflitti emersi a livello della società potrebbe essere così sintetizzata: il problema della povertà non va affrontato unicamente dal punto di vista restrittivo e suppletivo della politica sociale, ma occorre tener conto anche delle misure politiche ed economiche nelle quali il principio reale – e non solo formale – che sottende l'azione è il principio di equità.

### Un aggiustamento caratterizzato da fragile crescita e disuguaglianza<sup>6</sup>

Le politiche di stabilizzazione e aggiustamento strutturale applicate in Bolivia fin dal 1985 miravano a controllare la su-

1 Coordinatore del progetto Social Watch del CEDLA.

2 Governo boliviano, *Strategia boliviana per la riduzione della povertà*, febbraio 2001, p. 31.

3 Gli organismi della cooperazione multilaterale hanno concordato che la Bolivia benefici di un pacchetto di aiuti statunitensi di 1.300 milioni di dollari in valore corrente netto del suo debito estero (circa 4.300 milioni di dollari) da usarsi gradualmente nel corso dei prossimi 15 anni.

4 Nella delimitazione della PRGF proposta dal Fondo monetario internazionale, ogni paese deve elaborare una strategia di riduzione della povertà. La Banca mondiale chiama questa strategia PRSP (Poverty Reduction Strategies Papers – Documenti delle strategie per la riduzione della povertà).

5 La rappresentanza dei cittadini nelle tavole rotonde municipali è stata debole. La procedura stabiliva la partecipazione del sindaco locale, del vice-presidente del consiglio comunale, del presidente del «Watch Committee» (comitato di sorveglianza) e di una donna della società civile eletta dal Watch Committee. Ciò significa che la metà dei delegati municipali erano in realtà rappresentanti di un sistema politico molto discutibile, poiché i partiti politici hanno il monopolio della rappresentanza dei cittadini a tutti i livelli governativi. È discutibile che il Watch Committee rappresenti i cittadini, stanti i rapporti sulla corruzione politica dei suoi membri, specialmente nelle maggiori municipalità urbane. Cf. Pablo Rossel, «Diálogo sobre pobreza o pobreza de un diálogo?», *Documentos de Coyuntura* n. 1, ottobre 2000, CEDLA-Social Watch Project, La Paz.

6 Analisi ricavata da Aguirre A. – Espada J.L., «Problemas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza», *Documentos de Coyuntura*, n. 3, febbraio 2001,

perinflazione dei primi anni '80. Per il raggiungimento di questo obiettivo fu adottato un programma economico comprendente le riforme fiscali e monetaria e la liberalizzazione di molti mercati. Negli anni '90 si passò alla seconda generazione dell'aggiustamento finalizzata alla crescita economica. L'aggiustamento di seconda generazione richiedeva l'applicazione di riforme istituzionali, come ad esempio la privatizzazione delle imprese statali, il decentramento amministrativo e la riforma dell'istruzione.

Nonostante 15 anni di politiche di aggiustamento, il problema fondamentale continua ad essere l'assenza di una crescita economica sostenibile. Questa crescita consentirebbe risparmi nazionali in misura sufficiente a garantire la stabilità macro-economica e gli investimenti e a soddisfare le necessità occupazionali e reddituali della popolazione.

Il tasso medio di crescita del PIL dal 1990 al 1998 – anteriormente allo scoppio della crisi internazionale – era del 3,9%. Questa crescita era dovuta soprattutto ai settori delle attività economiche legate al capitale delle multinazionali e anche alla produzione di beni e servizi quali petrolio e gas naturale, attività mineraria, trasporti e comunicazioni, elettricità, gas e acqua, agricoltura industriale e servizi finanziari. Diversamente da questi settori economici, i settori privi di sistemi di produzione moderni e di mercati sviluppati erano meno competitivi e hanno registrato un'evoluzione sfavorevole.

Questo tipo di crescita economica – incentrato sui settori ad elevato capitale e con maggiore accesso alle risorse e ai mercati – è un fattore basilare nel processo di concentrazione della ricchezza. Nel 1989, il 20% più ricco della popolazione occupata riceveva il 52,6% del reddito globale prodotto dall'attività economica urbana. Nel 1997, la quota era salita al 58,0%. All'altra estremità, il 50% più povero della popolazione occupata riceveva solo il 19,3% dell'intero reddito urbano nel 1989 e il 16,9% nel 1997.<sup>7</sup>

## La crescita senza equità

L'EBRP potrà difficilmente mantenere la sua promessa di ridurre la povertà attraverso la crescita economica. «L'EBRP suppone una crescita media del 5,5% per i primi sei anni dalla sua applicazione. Questo obiettivo, necessario per una riduzione annua della povertà dell'1,45%, sarà difficile da raggiungere a causa della crisi dell'economia boliviana e dell'orientamento dell'economia politica...».<sup>8</sup> Secondo l'EBRP, nel 1999 il 63% della popolazione aveva un reddito o una spesa al di sotto della soglia della povertà; nelle aree urbane oltre l'80% della popolazione viveva in condizioni di povertà.

L'EBRP ritiene di dover garantire una crescita economica sufficiente ad assorbire la forza lavoro.<sup>9</sup> Non ci si può attendere che il settore privato nazionale ed estero – grandi società e imprese nazionali e multinazionali – generi posti di lavoro qualitativamente validi. Questo settore continuerà ad offrire il proprio contributo alla crescita economica, lasciando alle pic-

cole e medie imprese e ai piccoli agricoltori il compito di creare posti di lavoro.<sup>10</sup>

Questa posizione trascura un dato importante, il fatto cioè che le piccole e medie imprese e i piccoli agricoltori – che potenzialmente potrebbero contribuire a sostenere la crescita economica aumentando la loro produttività – sono stati minati soprattutto dalla debolezza strutturale dell'apparato produttivo nazionale.<sup>11</sup>

L'idea della crescita economica ad ogni costo quale condizione necessaria per la riduzione della povertà è falsa. Non serve il contributo offerto dai settori più dinamici dell'economia agli indicatori macro-economici del modello economico, se manca quasi del tutto la capacità redistributiva mediante la creazione di posti di lavoro. Oltre a questo limite della generazione di posti di lavoro, in questi settori si registra anche un accumulo di ricchezza. In Bolivia gli indicatori della disuguaglianza in materia di distribuzione del reddito evidenziano una crescita a partire dagli anni '90, cioè dall'avvio della politica di privatizzazione. Nel 1976, l'indice Gini era 0,49; nel 1990 era salito a 0,517 e nel 1997, a due anni di distanza dalla privatizzazione delle imprese pubbliche nazionali, aveva raggiunto il suo punto massimo: 0,562.<sup>12</sup> Inoltre, non serve attribuire la responsabilità della creazione di posti di lavoro a settori che, a causa delle loro condizioni precarie, offrono occupazione di bassa qualità, con bassi salari e nessuna protezione sociale.

I problemi inerenti all'EBRP possono essere così riassunti:

- nell'attività economica la crescita è legata al capitale multinazionale e al commercio internazionale essenzialmente incentrati sulla produzione di beni e quindi scarsamente ancorati al mercato interno;
- i settori della società che non dispongono di moderni sistemi produttivi e di mercati sviluppati sono stati sistematicamente emarginati;
- il continuo deterioramento dei termini di scambio e il conseguente trasferimento di risorse attraverso lo scambio estero creano una dipendenza dai prestiti e dalle donazioni esterne per il funzionamento dell'economia e delle politiche sociali;
- la società civile ha criticato il modo in cui gli estensori dell'EBRP hanno recepito le richieste dei cittadini formulate nel *Dialogo nazionale 2000* e in altre importanti assemblee consultive popolari (come ad esempio Jubilee Forum 2000). ■

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) –  
Proyecto Control Ciudadano  
[cedla@caoba.entelnet.bo](mailto:cedla@caoba.entelnet.bo)

muovendo lo sviluppo rurale».

10 Questo dato è addirittura più critico per il fatto che l'EBRP afferma la necessità di estendere le riforme strutturali al mercato del lavoro al fine di renderlo più flessibile e consentire «licenziamenti e assunzioni per adeguare in modo rapido e variabile l'uso e la remunerazione della forza lavoro alle necessità della produzione». Cf. Escobar S., *La EBRP: una lectura desde el ambito del empleo, los ingresos y la equidad*, CEDLA, La Paz, marzo 2001.

11 *Ibid.* Questo autore afferma che è «difficile immaginare i livelli di investimento necessari ad aumentare la produttività delle piccole e medie imprese di almeno l'1%; ma è ancor più difficile immaginare il livello di investimento necessario a garantire una certa sostenibilità della crescita delle piccole e medie imprese, quando, in realtà, è dimostrato che la perdita di produttività degli occupati nell'economia è stata fortemente influenzata dal calo di questo indicatore, proprio nelle piccole e medie imprese, nel corso degli ultimi dieci anni».

12 Cf. Morales R., *Política económica, geografía y pobreza*, UASB, La Paz

CEDLA -Social Watch Project, La Paz.

7 Cf. Larrazabal H. e altri, *Ajuste Estructural y Desarrollo Productivo en Bolivia*, CEDLA, La Paz 2000.

8 Governo boliviano, *op. cit.*, nota 2.

9 *Ibid.* Le priorità della EBRP si incentrano su lavoro e generazione di reddito e su promozione delle capacità umane; intendono aumentare il reddito e creare posti di lavoro offrendo «incentivi alla produzione, specialmente per i piccoli produttori agricoli, sostenendo le piccole e medie imprese e pro-