



Mobilizzare il sostegno popolare per gli Obiettivi

Uomini e donne hanno diritto a condurre la loro vita e ad allevare i propri figli con dignità, liberi dalla fame e dalla paura della violenza, dell'oppressione o dell'ingiustizia. I governi democratici e partecipativi basati sulla volontà delle persone riescono ad assicurare meglio questi diritti

Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, p. 2

La realizzazione delle politiche e degli interventi necessari per il soddisfacimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio richiede l'impegno dei leader politici ma richiede anche un'intensa pressione politica, un ampio sostegno popolare e un'erogazione efficace dei servizi. Uno stato democratico aperto che garantisca libertà civili e politiche è indispensabile per questo genere di mobilitazione popolare e di impegno civico partecipativo, in modo che le persone povere possano fare pressioni sui loro leader affinché mantengano i loro impegni riguardo agli Obiettivi.

Nel corso del suo discorso di insediamento in carica in qualità di presidente, il brasiliano Luiz Inácio «Lula» da Silva ha promesso di debellare la fame entro il 2005 attraverso la sua politica Fome Zero (Fame Zero)¹. Questo tipo di slancio, sostegno e mobilitazione politica è essenziale agli Obiettivi, e l'iniziativa brasiliana farà sicuramente strada nell'ambito della drastica riduzione della percentuale di persone che patiscono la fame nel paese (Obiettivo 1). Una tale mobilitazione per il raggiungimento degli Obiettivi dovrebbe essere incoraggiata e sostenuta. I leader politici devono essere in grado di utilizzare gli Obiettivi per strutturare le loro dichiarazioni programmatiche e i loro manifesti di campagna politica, mentre gli elettori devono essere in grado di giudicare i risultati delle azioni dei loro leader basandosi sui progressi ottenuti riguardo agli Obiettivi.

Tali sforzi sono già in corso in molti paesi:

- In Cambogia e Niger i leader politici hanno articolato le loro piattaforme programmatiche e i loro piani politici d'azione integrandovi numerosi aspetti legati agli Obiettivi.
- Il Cile sta promuovendo un pubblico dibattito sugli Obiettivi facendo in modo che diventino parte attiva delle discussioni parlamentari.
- Il Paraguay vanta una tradizione in fatto di coinvolgimento della comunità nell'individuazione delle priorità di sviluppo, inclusa la formazione dei leader della comunità stessa.
- L'Albania possiede una strategia per seguire il suo rapporto sugli Obiettivi, strategia che include un tour di difesa regionale e un piano per l'istituzione di un forum per organizzazioni della società civile.
- La Polonia ha un progetto che permette di integrare gli sforzi per la riduzione della povertà e per la protezione dell'ambiente con la sua strategia nazionale per il raggiungimento degli Obiettivi.
- Il Kenya sta promuovendo partnership con organizzazioni della società civile sugli Obiettivi. Questi ultimi saranno anche parte di un incontro nazionale di osservatori nel dibattito sul Documento di Strategia per la Riduzione della Povertà in Kenya (PRSP).

• Nel 2002 il rapporto nazionale sullo sviluppo umano dello Zambia si è incentrato sulla povertà e la fame, portando questi due concetti nell'ambito di dibattiti pubblici e politici².

Il rischio è che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio vengano insidiati da gruppi che si ostinano ad opporsi alle politiche di riallocazione delle risorse a favore dei più poveri, i membri più emarginati della società.

Sempre più spesso è la regola e non l'eccezione che un crescente numero di scuole e centri sanitari vengano costruiti in aree urbane piuttosto che in poveri villaggi rurali e

Il rischio è che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio vengano insidiati da gruppi che si ostinano ad opporsi alle politiche di riallocazione delle risorse a favore dei più poveri, i membri più emarginati della società.

Il successo degli Obiettivi dipende in parte dall'ambiente politico locale – se, cioè, i cittadini hanno la possibilità di partecipare alle prese di decisioni attraverso strutture democratiche formali o attraverso mobilitazioni e azioni collettive dirette.

che le comunità povere paghino di più per l'acqua rispetto a quelle ricche (si veda capitolo 4).

Ma anche la scarsa attenzione politica che viene data alle priorità per i poveri – come sanità e istruzione di base – fa parte della prassi comune. Più una società è disuguale e meno sarà in grado di creare un consistente sostegno politico agli Obiettivi, proprio perché il potere politico è solitamente concentrato e identificato con la ricchezza economica e il dominio sociale. All'interno delle società disuguali, l'élite che controlla il progresso verso gli Obiettivi è anche meno propensa a procurare benefici ai più poveri. Inoltre, il progresso nazionale globale può ancora significare che ampi strati della popolazione vengano lasciati nelle retrovie, come in Brasile, in Cina, in India e altrove (si veda capitolo 2).

L'abolizione di queste ingiustizie richiede una certa pressione politica, con le persone che presentano richieste a coloro che detengono il potere decisionale. Ma anche se le risorse vengono redistribuite e la pressione politica riscuote successo, c'è il rischio che non vengano creati i meccanismi per l'effettiva implementazione. I servizi pubblici di base più vicini alle necessità delle persone più povere – centri sanitari, scuole, pompe a mano, condutture o pozzi – vengono spesso gestiti da burocrati e da impiegati statali che fanno rapporto ai loro superiori all'interno di una gerarchia verticale di ministeri. Raramente questi burocrati e impiegati statali provano un forte senso di responsabilità o di appartenenza alle comunità o ai quartieri che amministrano. Se, al contrario, fossero resi responsabili di enti municipali eletti localmente, i servizi verrebbero erogati in modo più efficace. Risposte responsabili ed efficaci vengono incoraggiate da meccanismi locali di incentivi – e censura.

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sono impegni politici nazionali con il potenziale di fornire alle persone comuni un potente strumento per ritenere i loro leader responsabili dei risultati. Gli Obiettivi sono eccitanti perché riescono ad esprimere chiaramente i sogni delle persone comuni: avere una scuola vicina con insegnanti che presentano il lavoro da fare e con libri e penne per gli studenti. Avere almeno una pompa a mano che eroghi acqua potabile e dare la possibilità a donne e bambini di passeggiare più agevolmente. Disporre di un centro sanitario locale rifornito di medicinali nel quale ci sia la presenza di un medico e di un'infermiera.

Ma per realizzare il potenziale degli

Obiettivi è necessario che le persone povere si organizzino e intraprendano un'azione collettiva. E questo non è semplice. Le persone povere tendono ad essere meno organizzate, meno capaci di articolare le loro idee, meno in grado di accedere ai servizi pubblici e alla tutela legale, meno collegate a persone influenti e più vulnerabili in caso di shock economici.

Il successo degli Obiettivi dipende in parte dall'ambiente politico locale – se, cioè, i cittadini hanno la possibilità di partecipare alle prese di decisioni attraverso strutture democratiche formali o attraverso mobilitazioni e azioni collettive dirette.

I processi politici che interessano maggiormente le persone povere si trovano a livello locale, perché è proprio là che le persone hanno migliori possibilità di responsabilizzare i governi.

Le principali riforme politiche degli ultimi decenni hanno reso questi risultati più realizzabili. Gli anni '80 e '90 hanno visto un enorme incremento nella diffusione globale della democrazia. Circa 81 paesi – 29 nell'Africa Sub-Sahariana, 23 in Europa, 14 in America Latina, 10 in Asia e 5 negli Stati Arabi – hanno mosso passi verso la democratizzazione³. All'interno di questi cambiamenti politici ci sono state spinte verso il decentramento e si è assistito al fiorire di nuovi movimenti sociali, che forniscono ai cittadini nuovi modi per intraprendere l'azione collettiva. Questo capitolo esamina questi due sviluppi politici al fine di trarre lezioni per le riforme politiche e per le azioni sociali che possono fornire lo slancio politico necessario al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Decentramento – la sua origine, il suo ruolo, i suoi requisiti

Nel corso degli ultimi anni una vasta gamma di paesi – in transizione e in via di sviluppo, solventi e insolventi, autoritari e democratici, con governi di sinistra, destra e centro – hanno perseguito la strada del decentramento. Sin dall'inizio degli anni '80 tali riforme sono state introdotte in regimi che andavano dalle monarchie alle giunte militari ai sistemi monopartitici alle democrazie pluripartitiche.

Il decentramento implica il trasferimento di alcune autorità politiche, e soprattutto di alcune risorse e responsabilità amministrative dal governo centrale agli enti locali. Questi ultimi erogano quindi alcuni servizi e funzioni pubbliche di base. I consigli loca-

Madhya Pradesh e Rajasthan – politiche efficaci sull'istruzione

Il Madhya Pradesh e il Rajasthan – due degli stati più poveri dell'India e con i peggiori indicatori sociali del paese – hanno trasformato l'istruzione per le persone povere. Come? Nel 1994 il Madhya Pradesh è diventato il primo stato in India a ripristinare il sistema di governo locale – le istituzioni *panchayati raj*. La leadership panchayat, unitamente al governo statale, ha individuato quale area prioritaria l'istruzione primaria universale. Nel periodo compreso tra il 1991 e il 2001 il Madhya Pradesh ha aumentato il suo tasso di alfabetizzazione di 20 punti percentuali (dal 44% al 64%). In modo analogo, i tassi di alfabetizzazione nel Rajasthan sono saliti di 22 punti percentuali (dal 39% al 61%). Evidentemente, entrambi i governi stavano lavorando bene.

In modo analogo, i successi del Rajasthan nel miglioramento dei livelli di alfabetizzazione sono stati favoriti in buona misura dal progetto Shiksha Karmi del 1987 e da quello Lok Jumbish del 1992. Questi progetti hanno dato il via a processi estesi a tutto lo stato che hanno portato ai Consigli di Villaggio per l'Istruzione rappresentanti di tutti i gruppi del villaggio, incluse le donne e la maggior parte delle caste. Questi Consigli hanno preso decisioni sull'istituzione di scuole locali, sul controllo dei rendimenti degli insegnanti e degli studenti e sulla raccolta di fondi.

Nel Madhya Pradesh i sondaggi di partecipazioni condotti nel corso del Lok Sampark Abhiyan (Campagna Pubblica di Interazione) a livello di villaggio e di panchayat hanno mostrato che, a differenza di quanto precedentemente indicato dagli insegnanti, non c'erano alti tassi di abbandono scolastico tra gli studenti. Si è scoperto, invece, che le iscrizioni, erano minori nei villaggi. Diversi fattori, non ultimo il problema di accesso alle scuole, hanno causato un minor numero di iscritti.

La risposta politica è stata quella di introdurre un piano che garantisse la presenza di scuole primarie in tutte le frazioni – non soltanto in tutti i villaggi. All'interno di questo piano, se i genitori di 40 bambini di una loca-

lità (25 in un'area tribale) chiedono una scuola per i loro figli, il governo statale deve concedere, nel giro di 90 giorni, uno stipendio ridotto a un insegnante al fine di soddisfare la richiesta. Il panchayat del villaggio può nominare l'insegnante all'interno della comunità e deve anche trovare gli spazi all'interno dei quali gli insegnanti possono organizzare le classi di bambini.

Se nei 50 anni dall'indipendenza del Madhya Pradesh sono state aperte 80.000 scuole facenti parte del normale sistema scolastico primario del governo, nel corso dei tre anni seguiti all'annuncio del piano (nel gennaio 1997) sono sorte 30.000 nuove scuole. Particolarmente importante è il fatto che il piano abbia portato ad un aumento considerevole del numero di iscritti tra i bambini appartenenti alle tribù – proprio quei bambini che avevano i tassi di iscrizione più bassi tra tutti i gruppi vulnerabili. Ma il piano ha portato anche ad un grande aumento delle iscrizioni tra le ragazze.

Il Piano di Garanzia all'Istruzione offre un modello per situazioni analoghe nel mondo intero. La richiesta di scuole da parte della comunità ha dato avvio ad azioni governative. E mentre i governi statali pagano e organizzano corsi di formazione per gli insegnanti, è la comunità che li sceglie all'interno della popolazione locale e che fornisce loro gli spazi dove insegnare. I successi del piano mostrano che persino con rigidi vincoli delle risorse, i cambiamenti politici e gli innovativi processi partecipativi e di responsabilità possono generare risultati a favore dei poveri.

Il piano ha avuto così tanto successo che è stata poi intrapresa una campagna nazionale per l'istruzione universale. Il piano nazionale trascurava però un fattore essenziale: la scadenza dei 90 giorni per adempiere all'impegno di pagamento degli stipendi degli insegnanti. Questo cambiamento nella delimitazione del progetto ha rimosso l'obbligo da parte del governo di pronunciarsi entro un limite di tempo ben preciso ed è per questo che il piano nazionale si è arenato.

Fonte: Mehrotra e Delamonica forthcoming; Institute of Development Studies, 2003.

li plurifunzione sono stati creati proprio per questo scopo in più di 60 paesi⁴. E in America Latina, ad eccezione di alcuni piccoli paesi, quasi tutte le autorità legislative ed esecutive vengono ora elette in 13.000 unità di governo locale⁵.

È ampiamente risaputo che il decentramento aumenta la partecipazione popolare nell'ambito dei processi decisionali proprio perché avvicina il governo alle persone – rendendolo più aperto e informato sulle condizioni locali e quindi più sensibile alle richieste delle persone. Ma esistono prove a sostegno di questa idea? O meglio, il decen-

trare l'autorità e le risorse può favorire il programma per i poveri?

Aspetti del decentramento

Nei paesi in cui il decentramento ha funzionato (e non è cosa da poco) – come in aree del Botswana, Brasile, Colombia, Giordania, Sud Africa, e molti stati dell'India (Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Rajasthan, Bengala occidentale) – si sono ottenute molte conquiste, quali:

- *Risposte più rapide alle esigenze locali.* Le autorità locali tendono ad agire più in linea

Il decentramento fa sì che i funzionari vengano avvertiti tempestivamente di possibili disastri – epidemie, inondazioni, siccità – e permette quindi agli enti locali preposti di intervenire tempestivamente.

con quelle che sono le preferenze e le condizioni locali, e non hanno più bisogno di aspettare le autorizzazioni dal vertice prima di agire. Il decentramento fornisce anche maggiori opportunità alle donne di partecipare a livello locale, favorendo un approccio più sensibile da parte delle donne alla formulazione e realizzazione politica. Inoltre, i programmi sanitari del governo vengono maggiormente applicati proprio perché i consiglieri locali sono più bravi rispetto ai burocrati a spiegare, in un modo che risulti comprensibile alle persone, i benefici derivanti dall'uso di tali programmi – contribuendo in modo significativo al successo degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio relativi alla sanità.

• *Più responsabilità e trasparenza e meno corruzione.* Poiché il decentramento tende ad aumentare la trasparenza, la quantità di denaro sottratta da casi di corruzione ai programmi di sviluppo tende spesso a calare in quei paesi che perseguono la via del decentramento. Una recente indagine compiuta su 55 paesi ha evidenziato come il decentramento della spesa del governo sia strettamente collegato a una minore corruzione tra i burocrati e una riduzione delle entrate finanziarie dei partiti privati – il che permette di avere a disposizione più denaro da spendere per i servizi di base a favore delle persone povere⁶.

• *Migliore erogazione dei servizi di base.* Il decentramento spesso riduce l'assenteismo tra gli impiegati statali nelle scuole e nei centri sanitari locali poiché i funzionari eletti a livello locale ricevono lamentele dai loro elettori e possono imporre una certa disciplina. In questo modo il ridotto assenteismo favorisce la fornitura dei servizi di base senza costi aggiuntivi – ciò è fondamentale per il raggiungimento degli Obiettivi in materia di sanità e istruzione⁷. La maggiore responsabilità incoraggia anche la popolazione locale a monitorare la realizzazione dei programmi e a protestare quando gli impiegati statali lavorano male.

• *Flussi di informazione ottimali.* Il decentramento fa sì che i funzionari vengano avvertiti tempestivamente di possibili disastri – epidemie, inondazioni, siccità – e permette quindi agli enti locali preposti di intervenire tempestivamente.

• *Progetti più sostenibili.* Il decentramento rende i progetti di sviluppo più sostenibili proprio perché la popolazione locale viene maggiormente coinvolta nella loro formulazione, applicazione e monitoraggio (si veda capitolo 4)⁸. Inoltre, la contabilità e l'impostazione di bilancio partecipative favorisco-

no l'efficienza e la trasparenza e rendono i progetti più rispondenti alle esigenze delle persone.

• *Mezzi più efficaci per la risoluzione dei conflitti.* Il conferimento di maggiori poteri alle regioni e agli enti aiuta a promuovere l'unità nazionale e a risolvere conflitti, come in Etiopia e in Rwanda. In Namibia e in Sud Africa il decentramento è stato intrapreso al fine di sanare le disuguaglianze tra le varie regioni⁹. La riallocazione delle risorse ha assicurato una distribuzione più equa dei fondi nazionali a quelle regioni precedentemente trascurate dai gruppi dominanti a livello di governo centrale. Il decentramento ha inoltre permesso dibattiti e rinegoziazioni sull'allocazione delle risorse nazionali – elemento questo di eterni conflitti tra regioni e gruppi etnici.

• *Sferzata di energia e motivazione tra gli osservatori locali.* Il decentramento incoraggia la popolazione locale a trovare soluzioni ai vari problemi quotidiani – e questo comporta lo sviluppo di idee innovative e la riduzione del carico di lavoro all'interno dei sistemi gerarchici centralizzati¹⁰.

• *Ampliamento delle opportunità per la rappresentanza politica.* Il decentramento conferisce alle persone un peso maggiore nelle decisioni di politica pubblica che riguardano le loro vite. In particolar modo, ha fatto aumentare la rappresentanza tra le donne (come in India, dove un terzo dei seggi del consiglio sono riservati alle donne al *panchayat*, o locale, livello¹¹) e tra i gruppi etnici precedentemente emarginati (come le comunità Quechua e Aymara in Bolivia, le comunità Kalingas e Gaddangs nelle Filippine e i gruppi etnici rurali come Songhai e Dogon nel Mali)¹².

Il decentramento può veramente fare la differenza nella fornitura dei servizi sociali. Facilita la partecipazione della comunità nei processi decisionali e può aiutare a risolvere in modo imparziale le questioni relative alla ripartizione dei costi dell'erogazione dei servizi. Per esempio, in molti casi in cui i governi non sono stati in grado di fornire scuole, le comunità hanno raggruppato risorse e manodopera per costruirle, con gli stipendi degli insegnanti che venivano solitamente pagati dallo stato (si veda capitolo 5). In modo analogo, l'Iniziativa Bamako ha assicurato la fornitura di medicinali essenziali in sperdute comunità rurali nel Mali e ha aiutato a identificare gli individui delle comunità povere che non possono far fronte a certi costi.

Le realtà decentralizzate sono più efficienti nell'erogazione di servizi rispetto ai

RIQUADRO 7.2

Le pressioni in materia di responsabilità – esercitate reciprocamente tra il governo locale e la società civile – danno vita a un governo migliore a Ceará, Brasile

Nel 1987 il governo statale appena eletto a Ceará, Brasile, di fronte alla diminuzione dei trasferimenti federali e con impegni di spesa, relativi al pagamento degli stipendi, che assorbivano l'87% delle entrate statali, ha adottato numerose misure innovative. Ha cercato di superare i problemi relativi all'erogazione dei servizi formando un'alleanza con le comunità e i lavoratori locali. Le iniziative hanno esercitato una certa pressione sui consigli comunali locali – dall'alto e dal basso – affinché migliorassero il loro rendimento in settori come salute pubblica, proroghe per l'agricoltura, sussidi per la siccità e costruzione di infrastrutture (come le scuole).

Nel 1991 con la riduzione al 45% degli impegni relativi al ruolo paga, il governo ha dato il via a programmi di salute preventiva e di raccolta pubblica di beni di prima necessità da produttori non ufficiali, nonché ha avviato un vasto progetto consistente nella creazione urgente di posti di lavoro per quei lavoratori che avevano perso il loro impiego statale. Per l'erogazione di questi servizi, lo stato ha assunto lavoratori rurali e li ha motivati pubblicizzando il loro lavoro e offren-

do un riconoscimento maggiore per i loro servizi. Tutto questo ha contribuito a rafforzare il rispetto verso i lavoratori.

Nello stesso tempo, ha incoraggiato le persone ad avere grandi aspettative dal programma e ha responsabilizzato i lavoratori per quanto riguarda il loro rendimento. Ha inoltre informato le persone sui servizi che avrebbero dovuto ricevere, permettendo così ai cittadini di far pressione sui governi locali nel caso in cui l'erogazione di questi servizi non fosse avvenuta. Questa campagna pubblicitaria ha contribuito a mobilitare le comunità all'azione collettiva, fornendo, ove necessario, il sostegno tecnico.

Tra il 1997 e il 2001 lo stato ha visto considerevoli miglioramenti negli indicatori sulla salute. La mortalità infantile è scesa di un terzo, passando da 40 a 26 casi per ogni 1.000 bambini nati vivi. Le vaccinazioni sono aumentate di un terzo, con il numero di bambini vaccinati in modo completo che è cresciuto, passando dal 67% al 91%. Il tasso di allattamento al seno esclusivo per i primi quattro mesi di vita è aumentato dal 46% al 61%, e l'incidenza della malnutrizione nei bambini è stata dimezzata, dal 14% al 7%.

Fonte: Fuentes e Niimi, 2002, pp. 123-33; Mehrotra e Delamonica forthcoming.

ministeri con strutture gerarchiche verticali perché la partecipazione e la pianificazione locale assicurano legami più forti tra gli interventi nei settori della sanità, istruzione, idrico e fognario e altri servizi (si veda capitolo 4). Le varie crisi locali possono essere risolte ancora più rapidamente grazie alle comunicazioni più efficaci, tipiche dei sistemi decentrati. Per esempio, nel distretto di Dhar nel Madhya Pradesh, India, un progetto intranet rurale di proprietà di una comunità, «Gyandoot» avviato nel gennaio 2000, ha permesso di dare una rapida risposta a un tempestivo allarme arrivato tramite posta elettronica riuscendo così a prevenire lo scoppio di un'epidemia nel bestiame¹³.

Il decentramento migliora anche la realizzazione e il controllo sulla fornitura dei servizi – e velocizza le reazioni su eventuali prestazioni negative. Un più alto livello di trasparenza e un miglioramento nell'analisi ispettiva hanno portato a una drastica riduzione della corruzione e dell'appropriazione indebita. Il potere politico non è più concentrato esclusivamente nelle mani dell'élite nazionale. Come risultato, tutti gli impiegati statali – sia che si tratti di rappresentanti eletti localmente, di dipendenti pubblici o di personale di servizio come le infermiere, gli

insegnanti e gli ingegneri idrici – devono rendere conto non soltanto ai nuclei più potenti della società ma anche ai cittadini più poveri (riquadro 7.2). Questo aspetto è di primaria importanza nella pianificazione degli interventi politici per gli Obiettivi.

Molti esperimenti sul decentramento sono in fase di svolgimento. E mentre si sta ancora valutando il suo pieno impatto, le prime indicazioni che giungono sono piuttosto incoraggianti¹⁴. La creazione di autorità elette localmente aventi giurisdizione sui servizi sociali assicura che queste autorità debbano rendere conto ai leader e ai cittadini locali (riquadro 7.3).

Laddove le iniziative di decentramento vengono portate avanti con risorse e istituzioni adeguate, esse generano forti pressioni da parte della società civile e dai cittadini impegnati. Tali riforme possono apportare benefici significativi non soltanto ai poveri e ai gruppi esclusi ma anche ai governi. Rivolgendosi principalmente ai problemi legati alla povertà, queste riforme tendono a incrementare la legittimità e la popolarità dei governi che le hanno introdotte.

Il decentramento è particolarmente significativo per gli Obiettivi perché molti di questi dipendono dall'effettiva erogazione dei servizi di base. Per gli Obiettivi 2-7, per

Senza decentramento fiscale, gli sforzi per il decentramento si rivelano decisamente inutili.

RIQUADRO 7.3

Il decentramento contribuisce a raggiungere una maggiore equità nel Kerala, India

Il motivo scatenante che ha dato il via alla Campagna del Popolo di Kerala nel 1996 è stata la decisione del governo statale di devolvere il 35 – 40% dei finanziamenti del piano statale agli organi comunali e del villaggio. Nel corso dei primi due anni la campagna ha portato alla costruzione di 98.494 case, 240.307 servizi igienici, 17.489 rubinetti pubblici e 50.162 pozzi – molto di più di ciò che era stato realizzato negli anni precedenti. La campagna ha mobilitato volontari locali, specialmente quelli appartenenti al Kerala Sastra Sahitya Parishad (Movimento Scientifico del Popolo), e tecnici in pensione che aiutavano fornendo valutazioni tecniche e finanziarie dei progetti, inclusi ingegneri, dottori, professori e altri professionisti. I volontari andavano di località in località per valutare le necessità e le risorse dei residenti. Le informazioni raccolte venivano poi introdotte nel *panchayat* locale (consigli eletti a livello del villaggio, dell'isolato e del distretto) e nelle relazioni di sviluppo urbano e in altri progetti di sviluppo sovvenzionati. Queste infor-

mazioni hanno fornito un insegnamento per quanto riguarda la pianificazione, la realizzazione e il controllo di un progetto.

Le deliberazioni locali partecipative e consultive hanno aumentato del 10% le risorse destinate ai progetti grazie a donazioni di beni e di manodopera – e hanno erogato una percentuale maggiore di finanziamenti di progetti destinati a caste e a comunità etniche designate (entrambi gruppi sociali storicamente oppressi). Più del 30% dei finanziamenti sono serviti a fornire case a questi gruppi.

All'interno del Piano a Componente Femminile, il 10% di ogni bilancio di progetto era destinato a iniziative a favore delle donne – come la coltivazione degli orti, le cooperative di cucito, la mobilitazione di personale *anganwadi* (per le scuole materne) e la creazione di centri comunitari per le donne. Attraverso i nuovi programmi per la sanità e l'istruzione nel settore pubblico, ci sono stati miglioramenti significativi per quanto riguarda il grado di istruzione e la salute.

Fonte: Franke e Chasin 2000; Mehrotra e Delamanica forthcoming.

esempio, i risultati dipendono da servizi migliori e da un impegno attivo da parte dei protagonisti.

I presupposti per un effettivo decentramento

Il decentramento tende ad avere successo quando il governo centrale è stabile, solvibile e disposto a trasferire sia le responsabilità sia le risorse, quando le autorità locali sono in grado di assumere queste responsabilità e quando esiste un'effettiva partecipazione delle persone povere e di una società civile ben organizzata. Generalmente queste condizioni conducono a politiche e servizi rispondenti, crescita in aumento, equità e sviluppo umano.

Ma la semplice presenza di uno stato funzionante, di autorità locali capaci e di una società civile attiva non garantisce il successo del decentramento. I rapporti tra questi tre livelli sono importantissimi: le autorità locali devono avvertire le pressioni provenienti sia dall'alto (per la responsabilità verso i governi nazionali) sia dal basso (per l'erogazione dei servizi ai cittadini locali) per assicurare politiche efficaci e appropriate. Di conseguenza per poter ottenere un decentramento di successo è necessario non soltanto avere riforme politiche ma anche instaurare un triplice collegamento tra i governi locali, la società civile e un governo centrale attivo¹⁵.

Gli sforzi di decentramento sono fortemente influenzati dalla dimensione del paese, dalla popolazione, dalla storia, dal clima politico e geografico e dalla diversità etnica. Queste differenze richiedono accordi diversi tra i livelli centrali e subnazionali, incluse devoluzione, delega e deconcentrazione¹⁶. Varie esperienze avute con il decentramento mettono in evidenza l'importanza di alcuni principi chiave, e in particolare modo quelli relativi a:

- *Le funzioni* che devono essere decentrate – da scegliere con estrema cura.
- *Le risorse* che permettono alle autorità locali l'erogazione dei servizi – da inserire nei piani di decentramento.

In primo luogo, molte funzioni aventi portata nazionale richiedono un provvedimento standardizzato e uniforme ad opera di un'autorità centrale. Vari esempi includono la difesa, la politica estera, le norme valutarie e il mantenimento degli standard nazionali in materia di istruzione primaria e vaccinazione e altri interventi di pubblica sanità. Il governo centrale è più propenso ad affidare incarichi che implicino economie di scala e che richiedano finanziamenti maggiori e controlli più serrati (come la formazione, sorveglianza, assistenza tecnica e strutture ad uso intensivo di capitale). Per esempio, la Repubblica Democratica Popolare del Laos ha sperimentato la decentralizzazione degli uffici di cambio tra varie regioni – generando così una varietà

di tassi di cambio e creando tremende difficoltà amministrative e finanziarie¹⁷.

In secondo luogo, il trasferimento di una parte del potere decisionale alle autorità locali rischia di trasformarsi in un'azione inutile se prima non è sostenuto da risorse finanziarie sufficienti, da capacità amministrative e da meccanismi che responsabilizzano queste autorità. I consigli comunali e quelli di zona possono talvolta procurarsi alcune risorse fiscali a livello locale – a condizione che abbiano il potere per farlo – il che accade raramente. Ma la maggior parte dei finanziamenti necessari devono essere concessi dall'alto. Questo non richiede necessariamente una nuova spesa, ma piuttosto il trasferimento di controllo riguardo una spesa già in essere. Con il trasferimento della spesa non si rischia l'irresponsabilità fiscale, come qualcuno sostiene. E non è vero neppure che si rendono i consigli irrimediabilmente dipendenti dalle autorità superiori, così come altri argomentano – dal momento che i consigli hanno il potere di decidere in che modo utilizzare i fondi.

Eppure la maggior parte dei governi centrali hanno fallito nel devolvere fondi adeguati per la fornitura di servizi locali. A volte questo succede perché traggono una buona parte di entrate fiscali da determinati settori, come quello minerario o delle foreste, sui quali preferiscono continuare a esercitare un certo controllo piuttosto che trasferirlo ai consigli o alle comunità locali¹⁸. Ma senza decentramento fiscale, gli sforzi per il decentramento si rivelano decisamente inutili.

Anche sistemi clientelistici – sia che al loro interno dominino partiti politici o élite locali sia che riflettano un ambiente non democratico – possono mettere in difficoltà l'azione di decentramento. Impegni finanziari inadeguati e precari da parte dei governi nazionali accompagnati da manipolazioni politiche e favoritismi di singole regioni e collegi elettorali possono avere conseguenze disastrose. Tutti questi elementi negativi hanno creato importanti sfide per il decentramento in Bangladesh, Costa d'Avorio, Ghana, Kenya e Nigeria.

Certi miti sui presupposti per iniziative di successo devono essere sfatati. In primo luogo, alcuni insistono nel sostenere che il decentramento è destinato a fallire senza una riforma agraria¹⁹. Ma le esperienze vissute a Karnataka, India, e altrove dimostrano che ciò non è vero. In secondo luogo, alcuni affermano che un orientamento verso il mercato e una classe media imprenditoriale siano essenziali per il decentramento²⁰. Ma anche

questo è inesatto: ci sono state iniziative incoraggianti in paesi come il Mozambico dove la classe media è sottosviluppata²¹.

Un decentramento di successo include tre elementi indispensabili:

- Effettivo potere statale.
- Enti locali competenti, impegnati e autorizzati
- Società civili e cittadini impegnati, informati e organizzati.

Effettiva capacità statale. Per trasferire in modo efficace autorità agli enti locali, il governo centrale deve avere potere. Il decentramento richiede coordinazione tra i livelli di governo ed esige, inoltre, più controllo – e non meno – al fine di garantire trasparenza, responsabilità e rappresentanza di base. Lo stato deve sovrintendere, controllare e ove necessario sanzionare gli enti locali in modo che le persone povere possano beneficiare realmente della riforma politica. Lo stato deve anche disporre adeguate risorse finanziarie per sostenere il decentramento. Quando uno stato debole tenta di decentralizzarsi, ecco che nascono i problemi. In Ucraina, per esempio, è stata una bella sfida per un governo centrale indebolito e instabile far funzionare i governi locali con risorse ampiamente insufficienti e con un impegno modesto o pressoché nullo della società civile a livello locale²². Problemi simili di indebolimento della capacità nazionale e locale hanno tormentato anche altri paesi ex-sovietici che avevano tentato la via del decentramento.

Il decentramento è abbinabile a uno stato forte, non a uno debole. Quando uno stato debole trasferisce potere, di solito è più un scendere a patti con l'élite locale – dando luogo a quello che viene chiamato dispotismo decentrato²³ – che non l'espandere spazi democratici. Prendiamo l'Africa Sub Sahariana, dove i regimi centralizzati hanno cercato di controllare aree rurali nominando a livello locale persone di loro fiducia – tutto l'opposto della spartizione del potere politico e dell'intensificazione della responsabilità locale²⁴. Tali mosse non hanno dato luogo ai risultati di sviluppo desiderati.

E neanche gli sforzi di decentramento portati avanti in Papua Nuova Guinea hanno dato alla popolazione locale maggiore partecipazione. I cittadini, infatti, erano intenti ad evitare la disgregazione del paese, sotto la pressione dei movimenti secessionisti. L'assenza di un governo nazionale forte in grado di assicurare l'integrità territoriale ha minato gli sforzi di decentramento del paese. In tali circostanze, le riforme non possono dar vita ai benefici attesi.

Per trasferire in modo efficace autorità agli enti locali, il governo centrale deve avere potere.

Laddove la società civile ha preteso dalle autorità locali responsabilità e risultati, il decentramento è stato molto più efficace.

Enti locali impegnati, competenti e autorizzati. Le responsabilità per l'erogazione di servizi sociali devono essere trasmesse agli enti locali attraverso canali legislativi o costituzionali che trasferiscono il controllo sia sulle funzioni che sui funzionari. Ma i funzionari non possono svolgere le loro funzioni senza avere risorse adeguate. E il fatto che il decentramento operi nell'interesse delle persone povere dipende da quello che decideranno di fare gli enti locali in materia di promozione della giustizia sociale e di impegno nella mobilitazione e nelle politiche a favore dei poveri²⁵.

A Cearà, in Brasile, e a Kerala, in India, le autorità statali erano fortemente impegnate nella riduzione della povertà e preparate a sfidare le élite locali se queste avessero resistito a tali sforzi. Per esempio, a Cearà il Programma di Sviluppo Rurale del Nord Est era amministrato da governi locali ma comunque in grado di aggirare i clientelismi locali.

Società civili e cittadini impegnati, informati e organizzati. Affinché le autorità locali possano soddisfare le esigenze delle persone, è necessario che i due gruppi siano in costante comunicazione. Si rende quindi indispensabile una società civile ben sviluppata e ben informata in grado di raccogliere e articolare i vari punti di vista della comunità.

In Mozambico, le autorità locali impegnate che operano in un sistema decentrato hanno raddoppiato il personale sanitario e si sono concentrate su associazioni diffuse per migliorare la copertura vaccinica e i consulti prenatali dell'80%²⁶. Il governo sta cercando di superare i limiti di competenza dando incarichi ai partner e commissionando servizi ad un'ampia gamma di fornitori – pubblici, privati, organizzazioni non governative (ONG) – a tutti i livelli.

Nello stato del Bengala Occidentale, India, dove le autorità locali avevano ricevuto maggiori poteri ben prima che il governo nazionale richiedesse ai governi statali di creare e dare maggiori poteri alle autorità locali (panchayats), l'incidenza della povertà negli anni '80 è scesa bruscamente²⁷. Con l'*Operazione Barga* i panchayats hanno contribuito a migliorare la tecnologia agricola e a riformare la locazione fondiaria. Hanno inoltre contribuito a registrare 1,4 milioni di mezzadri.

Sin dalla fine degli anni '80, il Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS, o Organizzazione di Forza dei Lavoratori e dei Contadini) nel Rajasthan, India, ha condotto varie campagne sul diritto all'informazione. L'MKSS organizza udienze pubbli-

che per esaminare informazioni ufficiali – resoconti dettagliati provenienti dai documenti ufficiali di spesa – e accertarne la validità. L'Organizzazione utilizza queste «verifiche sociali» per promuovere gli adempimenti burocratici al livello più tangibile e immediato: il villaggio.

Le Filippine stanno perseguendo la via del decentramento nell'ambito del Codice di Governo Locale del 1991, che distribuisce funzioni aggiuntive agli enti eletti localmente e offre una più ampia partecipazione. La società civile è stata attiva quale strumento di responsabilità pubblica a livello locale²⁸. La sfida è stata quella di impedire alle élite locali di fuorviare il processo.

I fallimenti di alcune iniziative di decentramento indicano una mancanza di consapevolezza pubblica e l'assenza di una cultura partecipativa. Laddove la società civile ha preteso dalle autorità locali responsabilità e risultati, il decentramento è stato molto più efficace.

Assicurarsi che questi tre protagonisti – autorità statali, enti locali e società civile – interagiscano al fine di migliorare la vita delle persone povere è una sfida complessa. Infatti, l'azione di decentramento non è detto che sia automaticamente a favore dei poveri (riquadro 7.4). I gruppi dominanti e gli stretti interessi possono sviare il processo di decentramento. In Bangladesh, Costa d'Avorio, Ghana, Kenya, Messico, Nigeria, Papua Nuova Guinea e Uganda un tale decentramento non ha portato né una maggiore partecipazione né migliori risultati sociali ed economici per le persone povere. Il programma di decentramento dell'Uganda, ambizioso ma anche scarsamente finanziato e diretto centralmente, si è arenato proprio a causa del suo approccio tecnocratico eccessivamente centralizzato e del clientelismo locale.

Movimenti sociali e innovazioni nella partecipazione popolare

Un'altra strada attraverso la quale la gente comune, in special modo le persone povere, può influenzare il processo decisionale e responsabilizzare le autorità è l'azione collettiva diretta. I movimenti sociali hanno portato alla ribalta politica concetti come l'esclusione e la privazione. Questi movimenti sono più attivi laddove le libertà democratiche sono state conquistate di recente – oppure restano ancora da conquistare. Più che semplici proteste di strada, essi richiedono un cambiamento nei proces-

RIQUADRO 7.4

Il decentramento contribuisce alla riduzione della povertà?

Risultati

<i>Area/paese</i>	<i>Partecipazione delle persone povere o sensibilità verso di esse</i>	<i>Impatto sulla povertà sociale ed economica</i>
Bangladesh	Povera: alcuni miglioramenti nella partecipazione, ma rappresentanza dei poveri molto negativa, bassa sensibilità	Molto povero su tutti i criteri, indebolito dalla corruzione e dal clientelismo politico
Bengala Occidentale, India	Buona: partecipazione e rappresentanza migliorate, sensibilità migliorata	Buono: Positivo su crescita, equità, sviluppo umano; mancanza di prove sull'equità territoriale
Brasile	Poche prove, ritenute però povere, a causa di sistemi clientelistici gestiti da sindaci potenti e governatori ancora dominanti	Buono su equità e sviluppo umano in aree insolite in cui lo stato e i programmi federali si sono uniti al decentramento; generalmente poveri sull'equità territoriale
Cile	Nessuna prova presentata	Misto: crescita ed equità buone quale risultato dell'obiettivo, ma prove contestate sullo sviluppo umano e sull'equità territoriale; tende a fornire un risultato negativo
Colombia	Quasi buona: prove ambigue sulla partecipazione/rappresentanza ma sensibilità migliorata	Quasi buono: poche prove sulla crescita o l'equità, ma buoni risultati sullo sviluppo umano e l'equità territoriale
Costa d'Avorio	Povera: bassa partecipazione e rappresentanza, sensibilità molto bassa	Nessuna prova presentata, ma probabile miglioramento dell'equità territoriale grazie alle allocazioni statali alle aree rurali
Filippine	Mista: rappresentanza e partecipazione migliorate attraverso organizzazioni del popolo e organizzazioni non governative (ONG), ma prove contestate sulla sensibilità ed élite locali ancora potenti	Nessuna prova presentata
Ghana	Mista: migliora la partecipazione dei poveri e dei gruppi della comunità; ma con miglioramenti limitati nella rappresentanza e con sensibilità estremamente bassa	Prove insufficienti mostrano che le risorse interessate erano troppo insignificanti per poter creare un qualche impatto; l'equità territoriale può essere migliorata attraverso allocazioni statali
Karnataka, India	Quasi buona: rappresentanza migliorata, ma partecipazione dei poveri meno efficace e bassa sensibilità	Neutro: poco è stato fatto per contribuire alla crescita o all'equità a favore dei poveri; sviluppo umano ed equità territoriale hanno beneficiato indirettamente delle allocazioni di finanziamenti e dei programmi di sviluppo
Kenya	Molto povera: piano di decentramento gestito a livello politico	Qualche impatto sull'equità territoriale attraverso una redistribuzione motivata politicamente
Messico	Nessuna prova presentata, ma si presume che il sistema clientelistico dominato dai partiti sia rimasto pressoché invariato	Povero nonostante significative allocazioni centrali di finanziamenti; equità, equità territoriale e sviluppo umano indeboliti dal clientelismo politico
Nigeria	Molto bassa: bassa partecipazione e rappresentanza, documentazione molto negativa della sensibilità e mancanza di responsabilità	Povero: documentazione molto negativa sull'equità e lo sviluppo umano; equità territoriale soggetta a manipolazione politica e pregiudizio urbano

Fonte: Adattato da Crook e Sturla Sverrisson 2001, forthcoming.

In Bolivia il decentramento ha fatto aumentare anche la partecipazione delle popolazioni indigene, in particolar modo le comunità Quechua e Aymara.

si decisionali. Il decentramento ha creato nuove possibilità di impegno popolare a livello locale, e ciò ha portato alla proliferazione di un attivismo municipale.

Mobilizzazione per ottenere migliori condizioni di vita a Bogotá, Colombia

Per decenni, i residenti di Bogotá, Colombia – in particolar modo gli abitanti dei quartieri poveri – si sono organizzati e mobilitati per migliorare la qualità della vita in città e per ridurre la violenza. Questi sforzi hanno dato luogo a risultati impressionanti. Nel 1988 i residenti sono stati in grado di eleggere per la prima volta il loro sindaco. Nel 1994 hanno eletto il primo sindaco indipendente, Antanus Mockus, ponendo così fine al dominio dei partiti liberali e conservatori in città. L'ascesa di Mockus è stata in gran parte il risultato degli sforzi organizzativi condotti nei quartieri poveri. La sua amministrazione ha elaborato un piano di sviluppo basato sulla «costruzione di una nuova città». L'amministrazione successiva, di Enrique Penalosa – un altro indipendente – ha dato rilievo allo sviluppo di spazi pubblici come parchi, centri commerciali, marciapiedi e piste ciclabili.

Tali sforzi hanno migliorato in modo evidente le condizioni di vita a Bogotá. Il numero di morti in incidenti stradali è sceso, da un massimo di 1.387 nel 1995 a 745 nel 2001. La percentuale di omicidi è diminuita in modo ancora più sensibile, passando da un picco di 4.452 nel 1993 a 2.000 nel 2001. Forse la cosa più sorprendente è stata una campagna fiscale volontaria che ha incrementato le entrate cittadine di 500.000 dollari USA nel corso dello stesso periodo²⁹. Uno studio recente basato su indicatori politici, fiscali e amministrativi condotto dal Ministero colombiano della Pianificazione Nazionale ha attribuito a Bogotá il punteggio più alto di tutti i comuni colombiani³⁰.

Promozione di una cultura democratica in Bolivia

Il sistema di Partecipazione Popolare della Bolivia è un esempio della recente tendenza adottata dai paesi in via di sviluppo verso il decentramento amministrativo e fiscale³¹. La Legge di Partecipazione Popolare, approvata nel 1992, assicura che il decentramento includa la partecipazione della società civile locale e delle organizzazioni popolari nell'ambito della pianifica-

zione comunale e della sorveglianza dei progetti di sviluppo.

Questo tipo di approccio ha coinvolto nelle varie sfide le locali organizzazioni della società civile riflettendo chiaramente la lunga tradizione boliviana della partecipazione della comunità sia nelle culture indigene sia nei sindacati minerari e dei lavoratori. La Legge di Partecipazione Popolare ha suddiviso il paese in 314 comuni che ricevono finanziamenti da parte del governo centrale per progetti finalizzati alle loro popolazioni.

Sebbene queste riallocazioni abbiano avuto risultati eterogenei per quanto riguarda la riduzione della povertà, hanno comunque ridotto le disuguaglianze spaziali tramite l'erogazione di risorse a quelle regioni – come le remote aree rurali – che erano state precedentemente trascurate. Il decentramento ha fatto aumentare anche la partecipazione delle popolazioni indigene, in particolar modo le comunità Quechua e Aymara. Uno degli effetti più importanti del nuovo sistema è stato sicuramente la promozione di una cultura democratica inclusiva.

Intensificare la consapevolezza su HIV e AIDS in Thailandia

Sin dall'inizio degli anni '90 l'Associazione thailandese per lo Sviluppo della Popolazione e della Comunità, un'organizzazione non governativa (ONG) concentrata precedentemente sulla pianificazione familiare, ha compiuto passi da gigante nell'intensificare la consapevolezza su HIV e AIDS. Essa ha contribuito a promuovere messaggi informativi obbligatori alla radio e in televisione per 30 secondi ogni ora. Ha contribuito, inoltre, a istituire un programma istruttivo nazionale sull'AIDS. Ha diretto poi «le notti del preservativo» e «i cortei di bellezza Miss Anti-AIDS» nei quartieri del sesso più frequentati di Bangkok, fornendo così un'opportunità per educare i gruppi ad alto rischio – le prostitute e i loro clienti – e per distribuire preservativi.

Tali sforzi hanno contribuito a ridurre i nuovi casi di HIV, sottolineando l'importanza della mobilitazione locale. Creare consapevolezza, promuovere l'utilizzo di contraccettivi e favorire la partecipazione e il sostegno locale sono elementi essenziali per il raggiungimento dell'Obiettivo di Sviluppo del Millennio che ha lo scopo di arrestare la diffusione di HIV/AIDS, malaria e altre malattie infettive.

Dominanza del genere nelle politiche di bilancio in Sud Africa

Nel 1995 il Gender and Economic Policy Group, facente parte della Commissione Parlamentare sulle Finanze, unitamente a due ONG di ispirazione politica e impegnate nella ricerca e nella difesa, hanno istituito il South African Women's Budget Initiative. Abbinando ricercatori e parlamentari, la ricerca poteva certamente considerarsi all'avanguardia nella difesa – mentre ai parlamentari venivano fornite solide basi per la difesa. Non limitandosi solamente all'economia, questo genere di prova ha promosso un approccio multidisciplinare, integrando questioni di cui solitamente le analisi economiche non si occupano. Tali ammissioni hanno spesso dato luogo a politiche che trascuravano il genere. L'iniziativa ha documentato queste lacune così come il problema emergente dell'HIV/AIDS.

Questo lavoro si è esteso quando il Gender Advocacy Programme, una ONG formata da donne, ha condotto ricerche nella Provincia Occidentale del Capo sulle allocazioni di bilancio nel 2000 relativamente all'Atto di Violenza Domestica del 1998. Appoggiata dal governo provinciale, la ricerca ha esaminato gli accantonamenti di bilancio realizzati nei vari ministeri (giustizia, sicurezza, welfare) responsabili per la realizzazione dell'atto. Sebbene tali iniziative siano ancora troppo recenti per influenzare i risultati politici, sono comunque un passo avanti verso l'aumento della partecipazione e degli input per l'azione politica³².

Questo tipo di formulazione politica e di misure di bilancio acquistano un grande significato per gli Obiettivi, specialmente per quelli relativi a fame, istruzione, aumento del potere delle donne, mortalità infantile, salute materna, HIV/AIDS e altre malattie. L'erogazione di servizi di base per determinati gruppi e persone migliora i risultati degli Obiettivi, così come avviene per i servizi specializzati forniti a gruppi vulnerabili.

Impostazione di bilancio partecipativa a Porto Alegre, Brasile

Nel 1988 a Porto Alegre, nel Rio Grande do Sul, Brasile, il Partito dei Lavoratori avviò una politica di bilancio partecipativa che si consolidò poi in occasione delle vittorie elettorali nel 1992 e nel 1996³³. La politica di bilancio clientelistica venne trasformata in un sistema ampiamente responsabile e deliberante dal basso verso l'alto, guidato dalle esigenze dei cittadini residenti.

Il progetto ha avuto molti risultati positivi³⁴. La partecipazione dei cittadini nella preparazione e nella collocazione delle politiche pubbliche è aumentata in modo impressionante. La percentuale di popolazione cittadina che ha accesso all'acqua è balzata dal 49% nel 1989 al 98% nel 1996³⁵. Nello stesso periodo il numero di bambini iscritti alle scuole elementari, medie e superiori è raddoppiato.

Tutto ciò è stato possibile grazie a un aumento del 48% nelle entrate locali che hanno accompagnato gli interventi. Il finanziamento comunale è stato ridistribuito per finanziare i lavori nelle aree povere della città. Il settore dei trasporti si è allargato alle zone periferiche. La qualità e la portata dei lavori e dei servizi pubblici – come pavimentazione stradale, abitazioni e progetti di sviluppo urbano – sono nettamente aumentate. Molti quartieri poveri sono stati urbanizzati. Metà del deficit relativo al manto stradale è stato eliminato. Anche la corruzione è stata ridotta.

L'alto livello di impegno della società civile e il nuovo atteggiamento delle autorità politiche sono stati un enorme vantaggio per la deliberazione e la creazione del consenso. I rappresentanti delle 16 regioni amministrative della città si riuniscono due volte all'anno in assemblee plenarie per risolvere i problemi di bilancio. Queste riunioni sono coordinate congiuntamente dal governo municipale e dai delegati della comunità, e possono assistervi tra gli altri i funzionari della città, gli amministratori, i rappresentanti delle associazioni di quartiere, i circoli giovanili e qualunque altro residente interessato.

A marzo un'assemblea annuale delle 16 regioni valuta il bilancio dell'anno precedente ed elegge i rappresentanti che dovranno partecipare alle riunioni settimanali nel corso dei tre mesi successivi al fine di elaborare le priorità di spesa della regione per l'anno seguente. I tre mesi trascorsi a preparare la seconda assemblea regionale richiedono consultazioni locali e di quartiere su problematiche come trasporti, rete fognaria, controllo del territorio, scuole materne e centri sanitari, e le informazioni che ne derivano vengono riferite nel corso della seconda assemblea. Anche nel corso di quest'ultima vengono eletti due delegati e i loro sostituti che rappresentano la regione nel Consiglio di Impostazione di Bilancio Partecipativa della città e che lavorano per cinque mesi alla formulazione del bilancio cittadino, includendovi anche i programmi regionali.

L'esperimento di Porto Alegre ha avuto così successo da coinvolgere molte altre città brasiliane, incluse San Paolo, Santos, Belo Horizonte, Campinas e Vitoria, così come altri paesi dell'America Latina.

Il consiglio è formato dai delegati regionali, dai rappresentanti tematici eletti e dai delegati che rappresentano il sindacato comunale dei lavoratori, dal sindacato delle associazioni di quartiere e dagli organismi comunali centrali. Questo organo si riunisce ogni settimana da luglio a settembre al fine di elaborare un bilancio comunale da presentare al sindaco. Il 30 settembre di ogni anno, il bilancio comunale annuale viene presentato e il sindaco può accettarlo o rinviarlo al consiglio grazie al suo diritto di veto. Il consiglio può quindi replicare emendando il bilancio oppure annullando il diritto di veto del sindaco con i due terzi dei voti.

Questa forma di politica di bilancio partecipativa è diventata molto popolare, con più di 100.000 persone (l'8% della popolazione adulta) che hanno partecipato nel 1996 al ciclo di assemblee regionali e ai vari incontri intermedi³⁶. Il lavoro di numerose organizzazioni della società civile incoraggia lo slancio popolare fornendo un appoggio ai vari incontri e incrementando la consapevolezza, la difesa e la ricerca per gli obiettivi comunitari collettivi.

L'esperimento di Porto Alegre ha avuto così successo da coinvolgere molte altre città brasiliane, incluse San Paolo, Santos, Belo Horizonte, Campinas e Vitoria, così come altri paesi dell'America Latina. Tutte queste esperienze offrono importanti lezioni per la formulazione di strategie riguardanti gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, e in particolar modo quelli che puntano a migliorare le condizioni di vita degli abitanti dei quartieri poveri e ad assicurare

l'accesso all'acqua potabile e a una rete fognaria migliore.

* * *

Gli esempi di decentramento e mobilitazione locale analizzati fin qui si concentrano sulla redistribuzione della spesa pubblica, in particolar modo per i servizi sociali. Non si rivolgono però ad altri problemi chiave di accesso alle opportunità economiche e alle attività produttive. Ed è assai improbabile che possano essere efficaci nell'esercitare una pressione politica per le politiche pubbliche che contribuiscono alla crescita e che incrementano i redditi delle famiglie povere, come la riforma fiscale, la redistribuzione delle risorse e la promozione di investimenti nelle industrie che generano posti di lavoro.

Questo non significa che la portata e l'ambizione di tali sforzi siano modeste. Ci sono altri impegni costituzionali e legali per i quali i governi sono responsabili dove la mobilitazione sociale può giocare un ruolo forte: l'eliminazione della povertà, la capacità di offrire posti di lavoro, la riduzione delle disuguaglianze e la progressiva realizzazione e garanzia dei diritti umani. Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio mettono in evidenza questi traguardi, che rappresentano proprio il cuore dello sviluppo umano. Ma anche il percorso per il raggiungimento di questi Obiettivi è importante e, come specificato nella Dichiarazione del Millennio, le forme democratiche e partecipative sono le più adatte per realizzare tutto questo.