

**È SUFFICIENTE CREARE LAVORO PER SCONFIGGERE LA
POVERTÀ?**

IL CASO DEL SUD AFRICA

CAMPAGNA INTERNAZIONALE “DECENT WORK, DECENT LIFE”

**Dipartimento internazionale
e politiche dell’Unione Europea**



**CONGRESSO CGIL LOMBARDIA
17-18 MARZO 2010**
MalpensaFiere Via XI Settembre Busto Arsizio (VA)

guardaoltre.it



Jobs Jobs Jobs, Lavoro Dignitoso per lo sviluppo

Jobs, Jobs, Jobs è un progetto triennale finanziato dall'UE e centrato sul ruolo del Lavoro Dignitoso per lo sviluppo e l'eliminazione della povertà.

Il Lavoro Dignitoso è un concetto elaborato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e ha il sostegno di sindacati, ONG ed altre organizzazioni della società civile. Esso unisce la quantità del lavoro offerto (il numero di posti di lavoro creati) e la sua qualità (condizioni di lavoro). Gli obiettivi principali del Lavoro Dignitoso sono la creazione di occupazione, il rispetto dei diritti dei lavoratori, la protezione e il dialogo sociali.

Attualmente il Lavoro Dignitoso viene riconosciuto come la via d'uscita dalla povertà per milioni di persone.

Non ogni lavoro è un buon lavoro. La metà dei lavoratori del mondo guadagna meno di due dollari al giorno, ha condizioni lavorative precarie, o non ha un impiego. È evidente che il lavoro gioca un ruolo fondamentale per la riduzione della povertà, ma è altrettanto vero che solo un Lavoro Dignitoso permette alle persone di soddisfare il proprio diritto ad avere una vita dignitosa.

La crescita economica non è sufficiente! Il commercio internazionale e la crescita economica da soli non bastano a eliminare la povertà. In molti paesi la ricchezza continua a essere nelle mani di poche persone.

Il Lavoro Dignitoso costituisce il meccanismo chiave che permette la redistribuzione della ricchezza e l'eliminazione della povertà.

Un aspetto fondamentale del progetto è rappresentato da 8 studi condotti in Asia, Africa ed America latina. Questi studi forniscono esempi concreti del rapporto tra il Lavoro Dignitoso e il raggiungimento degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio fissati dalle Nazioni Unite. Questi vanno dal dimezzamento della povertà estrema all'accesso all'istruzione primaria universale entro il 2015. Gli 8 studi realizzati per il progetto Jobs Jobs Jobs, saranno utilizzati per animare numerose attività di sensibilizzazione, seminari ed eventi in diversi paesi europei.

Le organizzazioni coinvolte nel progetto sono: il segretariato di SOLIDAR (Belgio), Progetto Sviluppo (Italia), ISCOS (Italia), Olof Palme Center (Svezia), War on Want (Regno Unito), One World Action (Regno Unito), Johannes Mickelson Center (Estonia), e quattro membri del Global Network: Plades (Perù), Learn (Filippine), SEWA (India) e LRS (Sudafrica).

E' sufficiente creare lavoro per sconfiggere la povertà?

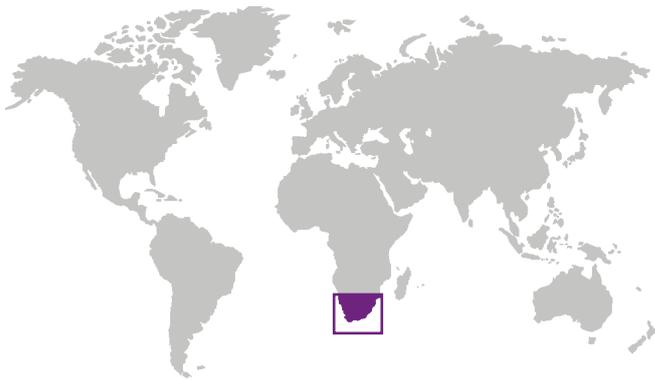
Il caso del Sudafrica



Questo documento riassume uno studio sull' Expanded Public Works Programme (EPWP, Programma esteso di opere pubbliche) a Western Cape in Sudafrica. La ricerca è stata condotta da Shane Godfrey e Jan Theron dell'Università di Città del Capo sotto la supervisione del **Labour Research Service (LRS, www.lrs.org.za)** per il progetto Jobs Jobs Jobs. Questa comprende una serie di interviste, realizzate nell'agosto duemilasei, a dirigenti e lavoratori che hanno partecipato al programma.



OPERAI DAVANTI ALLE
LORO ABITAZIONI



E' sufficiente creare lavoro per sconfiggere la povertà? Il caso del Sudafrica

Introduzione

Il Sudafrica sta attraversando una grave crisi occupazionale: malgrado costanti progressi economici nel periodo dopo l'apartheid, la disoccupazione colpisce oltre un terzo della popolazione attiva. La povertà è diffusa ed è aumentata negli ultimi dieci anni: milioni di persone lottano per sopravvivere con meno di due dollari al giorno.

Il governo ha reagito alla crisi con una serie di provvedimenti di lotta contro la povertà tra cui dei programmi di formazione ed inserzione professionale destinati ai disoccupati. Nel 2004, il governo ha rafforzato il proprio intervento lanciando l' Expanded Public Works Programme (EPWP, Programma esteso di opere pubbliche), con l'obiettivo di beneficiare un milione di disoccupati entro il 2009. Il programma consiste in una serie di progetti finanziati dal settore pubblico, a livello provinciale e nazionale, che offrono lavoro e formazione a breve termine alle persone più bisognose di un reddito.

Ma in che misura l'iniziativa sta contribuendo al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio ed a creare lavoro dignitoso in Sudafrica? La risposta viene dalle interviste condotte ad una serie di beneficiari del programma. Da queste emerge che l'iniziativa ha effettivamente aiutato molti lavoratori a migliorare le proprie condizioni di vita e quelle delle loro famiglie: gli intervistati sono spesso le uniche persone ad avere un reddito che deve servire a mantenere nuclei familiari numerosi.

Tuttavia, alcuni aspetti del programma - primo fra tutti il fatto che nessuno degli intervistati abbia trovato un altro impiego alla scadenza del loro contratto - lasciano spazio allo scetticismo circa la capacità dell'EPWP di creare un'occupazione sostenibile e quindi di incidere in modo significativo sulla povertà e sulla disoccupazione in Sudafrica. Il programma potrebbe essere migliorato con contratti di durata maggiore, una migliore formazione professionale ed un maggior coinvolgimento dei sindacati.

Disoccupazione e povertà in Sudafrica

Il primo governo eletto democraticamente nella storia del Sudafrica, nel 1994, ha ereditato una serie di problemi dovuti al regime dell'apartheid. Innanzitutto la povertà diffusa, l'elevato tasso di disoccupazione, l'estrema disuguaglianza e la stagnazione economica. Al tempo stesso, la fine dell'isolamento economico e l'ingresso nel mercato globale liberalizzato hanno determinato una serie di nuove sfide economiche.

Dal 1994 la crescita economica è stata costante, con un tasso medio di crescita annuale pari al 2,5% del PIL. Anche il numero di posti di lavoro è aumentato, passando da circa 9,5 milioni di occupati nel 1995 a quasi 11,6 milioni nel 2004.

Tuttavia questa crescita non è stata sufficiente ad assorbire il numero sempre maggiore di persone in cerca di lavoro e molti dei nuovi posti di lavoro si sono creati nell'economia informale.

Inoltre la disoccupazione rimane elevata: il tasso ufficiale era del 26,2% nel 2004 ma, se si ammette una definizione più ampia del termine (includendo i cosiddetti 'disoccupati scoraggiati'), il dato sale ad un vertiginoso 41%. La disoccupazione femminile è particolarmente diffusa, specialmente nelle zone rurali.

NEL 2004, IL TASSO DI DISOCCUPAZIONE IN SUDAFRICA ERA DEL 41%



Il programma esteso di opere pubbliche (EPWP)

Una delle risposte del governo a questi problemi sono stati i programmi di opere pubbliche: programmi di lavoro e formazione professionale rivolti ai disoccupati, allo scopo di creare posti di lavoro e ridurre la povertà. Il primo programma (il National Public Works Programme, NPWP), lanciato nel 1994, era basato sulla creazione di posti di lavoro attraverso progetti di costruzione con forte impiego di manodopera finanziati dal settore pubblico. Esso prevedeva inoltre la creazione di occupazione a breve termine per i disoccupati nelle aree rurali. Dopo questa prima esperienza, altre iniziative analoghe sono state lanciate.

Nel 2004 il governo ha promosso il programma esteso di opere pubbliche (EPWP) per affrontare la crisi occupazionale del paese. Annunciato dal Presidente Mbeki nel suo discorso alla nazione del 2003, esso era frutto di un accordo siglato tra i partner sociali quello stesso anno. La prima fase quinquennale dell'EPWP ha preso il via all'inizio del 2004.

L'EPWP è stato concepito come un programma a breve e medio termine che si inserisce in una più ampia strategia di governo finalizzata ad alleviare la povertà e a ridurre la disoccupazione. L'obiettivo dichiarato è quello di "offrire un lavoro produttivo ad un numero significativo di disoccupati, offrendo loro l'opportunità di acquisire competenze attraverso l'esperienza lavorativa e migliorando in questo modo la propria capacità d'accedere ad un reddito". La portata è ambiziosa: impiego e formazione ad almeno un milione di disoccupati entro l'inizio del 2009.

Il programma si articola in quattro settori (infrastrutture, sociale, economico, ambiente e cultura) e in tre livelli (nazionale, provinciale e municipale). La maggior parte dei progetti dell'EPWP vengono sviluppati a livello provinciale, ma non mancano i programmi nazionali che coinvolgono più province. Il coordinamento generale è affidato al Ministero delle opere pubbliche.



LE INFRASTRUTTURE
RAPPRESENTANO UNO DEI
PRINCIPALI SETTORI DEL PROGRAMMA
ESTESO DI OPERE PUBBLICHE

In che modo l'EPWP contribuisce alla creazione di lavoro dignitoso?

In che misura l'iniziativa sta contribuendo al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio in Sudafrica ed a creare lavoro dignitoso?

In Sudafrica la disoccupazione è un problema drammatico: la pressione sul governo affinché adotti le misure necessarie a creare posti di lavoro è fortissima. Il rischio è che vengano creati posti di lavoro con retribuzioni così ridotte da non riuscire a incidere sulla povertà. In questo contesto i disoccupati di oggi potrebbero trasformarsi nei lavoratori poveri di domani. La sfida per il governo sudafricano consiste quindi non solo nel creare occupazione ma soprattutto nel creare lavoro dignitoso (creazione di occupazione, rispetto dei diritti sul lavoro, protezione sociale, dialogo sociale).

L'EPWP ha come obiettivo la creazione di "opportunità di impiego" per persone disoccupate o sottoccupate, attraverso la formazione e l'acquisizione di competenze che consentano loro di ottenere un lavoro retribuito. Al tempo stesso il programma prevede la realizzazione di progetti di opere pubbliche che vadano a vantaggio della comunità. Tali obiettivi sono rilevanti anche per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio: eliminare la povertà estrema (obiettivo 1); promuovere la parità tra i sessi (obiettivo 3); garantire un ambiente sostenibile (obiettivo 8).

Il presente studio si basa sull'esperienza di dirigenti e lavoratori coinvolti nel programma nella provincia di Western Cape e si limita ai progetti nel settore sociale e delle infrastrutture, che comprendono la costruzione di strade, la manutenzione di edifici scolastici, l'assistenza a domicilio per infermi e malati terminali e il miglioramento della sicurezza sui treni.

Creazione di occupazione

Il programma EPWP è stato in grado di offrire un impiego ai più bisognosi di lavoro e di un reddito. In linea di massima i lavoratori sono ben retribuiti: i loro salari vincono il confronto con gli stipendi locali. Molti degli intervistati dipendono in gran parte dal reddito che percepiscono per il loro lavoro all'EPWP e si sono detti molto preoccupati dalla prospettiva futura di disoccupazione.

In effetti, la previsione su cui si basa il programma, secondo la quale l'esperienza lavorativa associata alla formazione porterebbe all'occupazione o al lavoro indipendente, non ha trovato riscontro nella realtà. La maggior parte degli intervistati che aveva concluso il proprio contratto nell'ambito dell'EPWP era disoccupata al momento dell'intervista e nessuno di loro sembrava aver ottenuto ulteriori benefici. Queste esperienze indicano che il programma ha solo un impatto a breve termine sulla povertà e sulla disoccupazione.

Il primo problema è rappresentato dai contratti di lavoro a breve termine. I lavoratori vengono assunti per un periodo massimo di due anni ma la maggior parte dei contratti ha una durata nettamente inferiore e non è a tempo pieno. I lavoratori dell'EPWP stanno realizzando un'opera essenziale che dovrebbe essere di responsabilità delle autorità locali. Tuttavia, dato il numero di ristrutturazioni e di tagli al personale attuati nel settore pubblico negli ultimi dieci anni, le autorità locali sono restie a prendere impegni a lungo termine con i lavoratori del programma. Ad ogni modo, la durata dei contratti potrebbe essere prolungata per consentire ai partecipanti di acquisire una maggiore esperienza.

Il secondo problema riguarda la formazione professionale prevista dal programma. Alcuni progetti prevedono un periodo di formazione inferiore al minimo fissato dal Codice di buona condotta dell'EPWP (un minimo di due giorni di formazione per ogni 22 giorni lavorati e un 30% di formazione deve essere accreditata).

I diritti dei lavoratori

I lavoratori nell'ambito dell'EPWP godono di ampi diritti dal momento che sono protetti dagli statuti del lavoro del Sudafrica. Questi comprendono la libertà di associazione, di organizzazione e la contrattazione collettiva. Gli appaltatori che assumono personale devono rispettare le norme sulla salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. I lavoratori hanno diritto a orari sostenibili, periodi di riposo, congedo per maternità e permessi per motivi familiari.



NELLA PROVINCIA DI WESTERN CAPE IL PROGRAMMA COMPRENDE LA COSTRUZIONE DI STRADE, LA MANUTENZIONE DI EDIFICI SCOLASTICI, L'ASSISTENZA A DOMICILIO PER INFERMI E MALATI TERMINALI E IL MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA SUI TRENI

Tuttavia generalmente viene applicata una clausola speciale che limita i loro diritti in virtù della natura temporanea del loro impiego. I lavoratori dell'EPWP, ad esempio, non hanno diritto al trattamento di fine rapporto.

Il Codice di buona condotta regola anche le assunzioni e le condizioni di lavoro e include una serie di linee guida relative alle condizioni lavorative, ai pagamenti e alle tariffe, e alle procedure disciplinari e di orientamento. Infine, uomini, donne, disabili e anziani devono ricevere lo stesso compenso per lo svolgimento di un lavoro di valore equivalente.

Dalla ricerca è emerso che i dirigenti hanno rispettato gli elementi di tutela concessi ai lavoratori nell'ambito dell'EPWP, l'unica discrepanza è stata riscontrata nell'ambito della formazione. In generale essi ottengono un lavoro di qualità ed usufruiscono di chiare protezioni legali.

Uguaglianza tra uomini e donne

Il progetto EPWP ha promosso rigorosamente la parità tra i sessi: gli intervistati hanno affermato che uomini e donne venivano trattati nello stesso modo, svolgevano lo stesso lavoro e percepivano lo stesso salario.

L'EPWP ha raggiunto un importante traguardo impiegando donne per svolgere lavori tradizionalmente maschili, come la manutenzione, la costruzione e la vigilanza delle strade. A Kayamandi, una cittadina a meno di un'ora di distanza da Città del Capo, le donne sono state impiegate in un progetto di manutenzione di un edificio scolastico. Tutti i lavoratori hanno figli che frequentano la scuola in cui viene realizzato il progetto, tutti hanno imparato a eseguire lavori idraulici e di muratura e lavorano fianco a fianco per migliorare la struttura scolastica in cui studiano i loro figli.

Il progetto Treni più sicuri a Khayalishsha, periferia di Città del Capo era rivolto a giovani disoccupati, donne e genitori single. Il 60% circa delle nuove guardie di sicurezza sono donne.

Protezione sociale

In Sudafrica non esiste un sistema di sicurezza sociale generale, quindi non sorprende che la protezione sociale offerta dall'EPWP sia, nel migliore dei casi, temporanea e limitata. I lavoratori godono degli stessi diritti offerti agli altri dipendenti in materia di assegno malattia, maternità e permessi per motivi familiari. Ciò nonostante la breve durata dei contratti non gli permette di accedere al sussidio di disoccupazione.

L'EPWP HA RAGGIUNTO UN IMPORTANTE TRAGUARDO IN TERMINI DI PARITÀ UOMO-DONNA, IMPIEGANDO DONNE PER SVOLGERE LAVORI TRADIZIONALMENTE MASCHILI, COME LA MANUTENZIONE, LA COSTRUZIONE E LA VIGILANZA DELLE STRADE



Dialogo sociale

Gli accordi tra il governo, i datori di lavoro e i sindacati sono uno strumento per garantire la centralità del lavoro dignitoso nelle politiche di lotta alla povertà e alla disoccupazione. L'EPWP è stato lanciato con l'approvazione dei sindacati nel corso di un summit nazionale del 2003, eppure la loro partecipazione finora è stata scarsa: non sono stati coinvolti nella determinazione dei salari e delle condizioni di assunzione per i progetti, nessuno degli intervistati è iscritto a un sindacato e non sembrano esserci stati tentativi di organizzazione sindacale in nessuno dei progetti.

I sindacati potrebbero giocare un ruolo importante nel programma assicurando, ad esempio, che l'EPWP raggiunga le persone con maggiori necessità, che la formazione sia efficace e che le autorità locali si impegnino a garantire un'occupazione sostenibile.

OPERAI SU UN CANTIERE



Conclusioni

In generale i progetti dell'EPWP sono stati ben accolti dalle comunità in cui sono stati realizzati e hanno portato numerosi vantaggi a livello locale. Tuttavia l'EPWP non sta creando occupazione sostenibile. Il motivo principale risiede nel tipo (durata e qualità) di formazione offerta che non appare sufficiente a sviluppare i livelli di competenza di cui hanno bisogno le persone per ottenere un lavoro o per trovare nel lavoro autonomo un'alternativa possibile alla disoccupazione. Un altro motivo è da individuare nella durata troppo breve dei contratti dei lavoratori.

Questi risultati indicano la necessità che il governo e i datori di lavoro :

- 1) riesaminino la componente formativa dell'EPWP accertandosi che la formazione sia di qualità e abbia una durata sufficiente a consentire l'ampliamento di competenze utili per un impiego futuro o per il lavoro autonomo.
- 2) Rivalutino la durata dei contratti di lavoro in modo che i partecipanti possano accumulare una maggiore esperienza e che le comunità traggano maggiori vantaggi dai programmi a livello locale.

E' inoltre necessario che i sindacati locali :

- 1) partecipino all'EPWP per assicurare che esso si rivolga alle persone e ai gruppi che ne hanno maggiore necessità e per garantire che non vi siano ripercussioni negative sull'applicazione delle norme del lavoro. Sfruttino la loro influenza a livello nazionale e locale per innalzare il livello qualitativo della formazione.
- 2) Spingano i lavoratori dell'EPWP ad affiliarsi ai sindacati e ad organizzarsi per ottenere più diritti.

Focus

Le storie di Solonzi e di Bethwell

Solonzi Ntageni e Bethwell Mhlomi vivono nella città di Zolani, non lontano da Robertson. Zolani è situata su una collina ed è esposta alle piogge invernali. Le strade vengono rapidamente erose e si riempiono di buche e i marciapiedi sono malridotti. Solonzi e Bethwell lavoravano per il progetto EPWP come addetti alla manutenzione delle strade. Il loro lavoro consisteva nello spazzare le strade, colmare le buche del manto stradale e raccogliere rifiuti e immondizia.

La comunità fu delusa quando il progetto giunse al termine. "Non riuscivamo a finire il nostro lavoro a causa dei limiti di tempo," spiega Solonzi, indicando i punti in cui i rifiuti si accumulano e l'erosione delle strade avanza. Ora sono entrambi disoccupati e riescono a fatica a mantenere le loro famiglie. "Le autorità locali devono darci un lavoro... la possibilità di fare quello che ci è stato insegnato" sostiene Bethwell.

La storia di Sarita

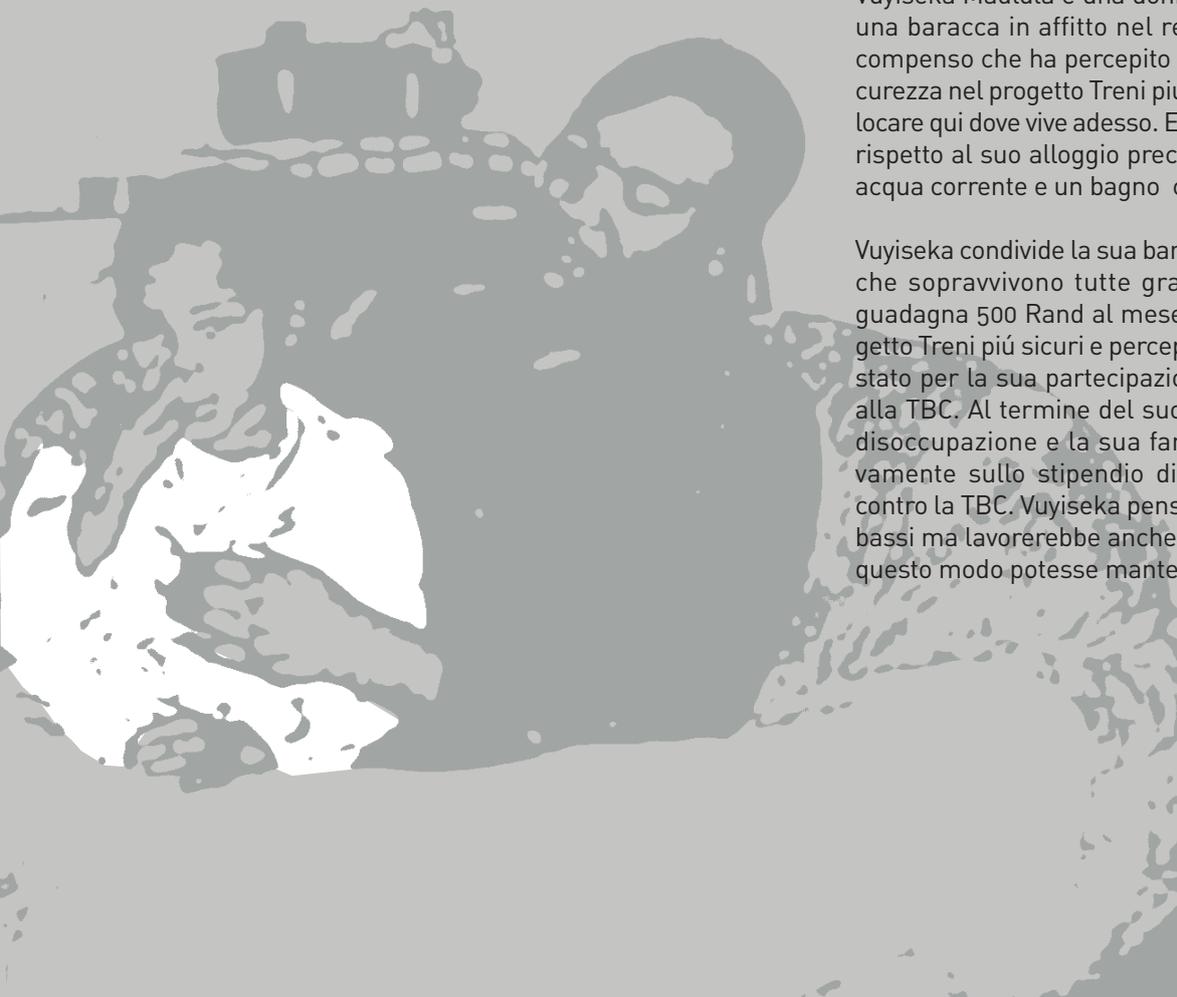
Da quando ha terminato gli studi Sarita Jagers non ha avuto un impiego fisso. Ha un lavoro stagionale, della durata di 4 mesi, presso la fabbrica di conserve di Ashton, dove viene pagata 600 Rand alla settimana (circa 64 euro). Suo marito è diabetico e disoccupato e la coppia ha due figli. A parte le entrate stagionali di Sarita, l'unica fonte di reddito per la famiglia è costituita da sussidi statali che gli consentono di avere 960 Rand mensili (circa 102 euro).

Sarita ha lavorato per sei mesi al progetto di costruzione stradale dell'EPWP. Il suo lavoro consisteva anche nella posa di tubature di scarico e di tubi per l'acqua piovana in modo da evitare il pericolo di inondazioni nella cittadina di Droehuwel. Ha ricoperto varie mansioni all'interno del progetto. "Per me è stato bello lavorare con degli uomini," afferma Sarita. Malgrado abbia lavorato solo su base stagionale dopo il termine del progetto, si è mostrata ottimista sulla possibilità di trovare un altro lavoro grazie alle competenze che ha acquisito.

La storia di Vuyiseka

Vuyiseka Madlala è una donna nubile di 31 anni che vive in una baracca in affitto nel retro di un cortile a Langa. Il compenso che ha percepito lavorando come guardia di sicurezza nel progetto Treni più sicuri le ha permesso di traslocare qui dove vive adesso. È un importante miglioramento rispetto al suo alloggio precedente: qui ci sono elettricità, acqua corrente e un bagno con lo scarico.

Vuyiseka condivide la sua baracca con altre quattro persone che sopravvivono tutte grazie al suo reddito. Vuyiseka guadagna 500 Rand al mese (circa 53 euro) grazie al progetto Treni più sicuri e percepisce un piccolo stipendio dallo stato per la sua partecipazione ad un programma di lotta alla TBC. Al termine del suo contratto dovrà affrontare la disoccupazione e la sua famiglia potrà contare esclusivamente sullo stipendio di Vuyiseka per il programma contro la TBC. Vuyiseka pensa che gli stipendi siano troppo bassi ma lavorerebbe anche per una paga più ridotta se in questo modo potesse mantenere il proprio posto di lavoro.



Bibliografia essenziale

Programma Expanded Public Works (EPWP),

www.epwp.gov.za

Federation of Unions of South Africa (FEDUSA)

www.fedusa.org.za

Congress of South African Trade Unions (COSATU)

www.cosatu.org.za

Confederation of South African Workers' Unions

www.consawu.co.za

National Council of Trade Unions

www.nactu.org.za

Bhorat, H. e Kanbur, R (2005).

**Poverty and Well-being in Post-Apartheid South Africa:
An Overview of Data, Outcomes and Policy.**

DPRU Working Paper No. 05/101. Università di Città del Capo

McCord, A. e Bhorat, H. (2003).

Employment and Labour Market Trends in Human Resources Development Review 2003.

HSRC Press: Città del Capo

Oosthuizen M. (2006).

The Post-Apartheid Labour Market: 1995-2004.

DPRU Working Paper No. 06/103. Università di Città del Capo

Il testo integrale dello studio è disponibile all'indirizzo www.solidar.org

Publicato da Solidar e Global Network, gennaio 2007

Editore responsabile: Conny Reuter

Coordinatrice: Barbara Caracciolo

solidar

rue du Commerce 22,
B-1000 Bruxelles, Belgio,
www.solidar.org,
tel: +32 2500 1020,
fax: +32 2500 1030,
email: solidar@skynet.be



La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo dell'Unione europea. La responsabilità per il contenuto della presente pubblicazione, che non riflette in alcun modo le opinioni dell'Unione europea, spetta unicamente a Solidar.