

Los sindicatos y las estrategias de lucha contra la pobreza

¿Son los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza nada más que una «nueva presentación» de las anteriores políticas neoliberales? Muchas de las experiencias nacionales que se describen en este número de Educación Obrera parecen estar a favor de esta opinión. Los sindicatos deben abocarse a hacer que la lucha contra la pobreza realmente ayude a los pobres.

Claude Kwaku Akpokavie

Oficina de Actividades para los Trabajadores

OIT

En 1999 las instituciones de Bretton Woods adoptaron los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) como base de toda la ayuda brindada en condiciones concesionarias y del alivio de la deuda para los países de bajos ingresos. Hasta la fecha, unos 52 países han preparado DELP provisionales o definitivos en los que se enuncian programas macroeconómicos y sociales para combatir la pobreza. Con respecto a esto, los DELP se han convertido en el principal marco de la política de desarrollo a escala nacional.

Según el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se supone que los DELP se guiarán por el principio de autoría nacional a través de un proceso participativo que implica a la sociedad civil. Dichos DELP han de estar orientados hacia los resultados, ser abarcadores en su alcance – basado en asociaciones – e implicar una planificación a largo plazo. Es en este contexto que los sindicatos y toda una serie de organizaciones e instituciones de la sociedad civil se han implicado en procesos de los DELP de países de bajos ingresos. En este artículo de tesisura general procuraremos situar la especificidad de los DELP dentro de la evolución histórica de las políticas de desarrollo, evaluar en términos generales la participación de los sindicatos en las estrategias de lucha contra la pobreza y determinar una serie de lecciones que se pueden sacar de dicha participación.

La vuelta de los pobres

No se puede aislar a los DELP de los cambios y continuidades históricas de la política de desarrollo predominante. Efectivamente, el enfoque de los DELP incorpora de muchas maneras lecciones extraídas de precedentes estrategias de desarrollo y – por lo menos teóricamente – intenta abordar las limitaciones y debilidades de algunas de las opciones de la política de desarrollo aplicadas en el pasado. Esquemáticamente, se pueden identificar tres etapas definitorias en la política de desarrollo: la fase de modernización de los años cincuenta-sesenta; el período de necesidades básicas de los setenta; y el período del Consenso de Washington de los ochenta y noventa¹. El desafío que significó la reconstrucción de la posguerra brindó la base teórica que se habría de aplicar a los países en desarrollo. Las teorías de modernización que predominaron en gran parte de la política de desarrollo de los años cincuenta y sesenta pusieron énfasis en el crecimiento económico dentro del marco político más amplio de un papel intervencionista del gobierno y de un enfoque dualista del desarrollo en términos de etapas de evolución de la sociedad tradicional hacia una moderna sociedad de consumo. En consecuencia, el desarrollo era un proceso de modernización y de industrialización y el problema de la pobreza se debía tratar

mediante los efectos secundarios del crecimiento económico y de la modernización.

Los límites y las contradicciones de la lógica de la modernización, acompañados de las críticas de las teorías independientes (que explicaban el subdesarrollo en términos de la explotación del Sur por el Norte), prepararon el camino para que hubiera mayor consenso con respecto a los vínculos entre el crecimiento económico y la redistribución. La pobreza pasó así a ser el centro de la elaboración de las políticas de desarrollo, y las estrategias de desarrollo pasaron a orientarse más hacia la satisfacción de las «necesidades básicas» de la población. Para mediados de los setenta estaban emergiendo dos escuelas de pensamiento. La primera corriente, que estaba encabezada por la OIT, buscaba hacer frente al desafío del desarrollo a través de la creación de empleos, la reducción de la pobreza y políticas activas de redistribución tanto a escala nacional como internacional. Por su parte, la segunda corriente, bajo la dirección del Banco Mundial, buscaba hacer frente al desarrollo respondiendo a las necesidades básicas, pero dentro del marco de la doctrina de interdependencia y concentrándose en los vínculos entre la «seguridad nacional» y el desarrollo. Esta estrategia contra la pobreza buscaba asimismo corregir lo que se consideraba una «tendencia urbana» de la política del desarrollo, que favorecía las industrias proteccionistas de sustitución de importaciones. Para esta corriente, los sindicatos eran beneficiarios de estos privilegios los cuales, si se eliminaban, podrían reducir las disparidades entre las zonas urbanas y las zonas rurales. Los privilegios del trabajador urbano (como políticas de alimentos baratos y leyes laborales rígidas) debían ser eliminados y la mejor manera para combatir la pobreza rural consistía en integrar a los pobres en el mercado mundial. Esas cuestiones habían de premoldear los debates políticos de los años ochenta. A pesar de las diferencias entre ambas corrientes, se puede llegar a la conclusión de que en el período de «necesidades básicas», los pobres pasaron a ocupar el centro de las preocupaciones de la política de desarrollo.

Sin embargo, este período fue de corta duración ya que para los ochenta el consenso dominante estaba pasando de las necesidades básicas a un enfoque liberal basado en el mercado. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural que siguieron comenzaron a concentrarse en las falencias gubernamentales, en corregir los precios y en crear un entorno que posibilitara el funcionamiento eficiente del mercado (mundial). Al finalizar la Guerra Fría y con el surgimiento de la mundialización, esas políticas pasaron a estar representadas en el Consenso de Washington, basado en una disciplina fiscal, un reordenamiento del gasto público para el crecimiento, desregulación, privatizaciones y liberalización del comercio, de los tipos de cambio, de los regímenes de inversiones extranjeras directas y de los precios. En este período, se había de alcanzar el desarrollo a través de un retorno a las disciplinas del Consenso de Washington y se debía tratar el problema de la pobreza a través de los «efectos de filtración» y de medidas destinadas a mitigar las consecuencias sociales del ajuste.

Las estructuras económicas y sociopolíticas de nivel nacional e internacional determinan los cambios y los giros de la política de desarrollo. Hacia 1999, esos determinantes estructurales estaban indicando la necesidad de un cambio de orientación política. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods estaban repercutiendo poco en la pobreza y en las desigualdades del mundo. Por lo tanto, iba aumentando la presión sobre las instituciones financieras internacionales (IFI) para que éstas realzaran la incidencia de la ayuda y de los préstamos en la pobreza. Además, sus propias investigaciones estaban indicando que para luchar contra la pobreza era necesario un enfoque abarcador. El surgimiento de una sociedad civil internacional que criticaba abiertamente las políticas neoliberales dominantes de las IFI hizo que se profundizara la crisis de legitimidad del Banco Mundial y del FMI. El mismo período de ajuste estructural había sido seriamente criticado por imponer políticas uniformes de las IFI a los países sin

que se efectuara ningún tipo de consulta previa. Además, la finalización de la Guerra Fría había creado un clima favorable para una evaluación más objetiva de las políticas económicas defendidas por las IFI. Estos distintos factores que habían ido creciendo, especialmente en los noventa, llevaron a que en 1999 las instituciones de Bretton Woods adoptaran los DELP.

Por lo tanto, los DELP constituyen el regreso de la pobreza a su posición de principal preocupación de la política dominante de desarrollo. Los DELP representan un cambio más en la estrategia dominante de desarrollo. Los cambios que se produjeron con el curso del tiempo en la política de desarrollo ponen de relieve el hecho de que ningún paradigma político es eterno y por eso no hay garantías de un compromiso de medio o largo plazo para el enfoque de los DELP. No obstante, estos cambios en la política dominante de desarrollo tenían un elemento en común: el crecimiento económico como estrategia central para el desarrollo y la reducción de la pobreza. La persistencia de la extrema pobreza durante decenios ilustra las limitaciones del crecimiento en cuanto a su capacidad de combatir la pobreza y enfatiza la necesidad de contar con estrategias integradas de desarrollo que ataquen las raíces estructurales de la pobreza.

Implicación sindical en los DELP: cuestiones referentes a la participación

Los DELP han planteado a los sindicatos por lo menos tres niveles de retos, a saber, en términos de participación en el proceso, de asegurar la existencia de un contenido favorable a los pobres en las estrategias de lucha contra la pobreza y, por sobre todo, de que se obtengan resultados en lo relativo a reducción de la pobreza. Durante los años ochenta y noventa, los sindicatos se hicieron escuchar condenando los acuerdos de trastienda entre los Ministerios de Finanzas y las instituciones de Bretton Woods sin que hubiera negociaciones y ni siquiera consultas con los sindicatos. Cuando se lanzaron los DELP, los sindicatos en general acogieron con satis-

facción el nuevo compromiso con los pobres que hacían las instituciones de Bretton Woods, y consideraron el proceso participativo como un medio de garantizar que se hicieran reformas en la política socioeconómica nacional. Sin embargo, como se demuestra ampliamente en los distintos estudios por países que figura más adelante, la experiencia de participación sindical en los DELP ha sido muy distinta.

Como resultado de experiencias previas con sus gobiernos y con las instituciones de Bretton Woods, algunos sindicatos se han mostrado escépticos con respecto a la utilidad de participar en el proceso. En muchos países, la falta de transparencia ha obligado a los sindicatos a mostrarse cautelosos por temor a legitimar resultados desfavorables o a comprometer recursos limitados en un proceso cuyos resultados eran inciertos. Muchos otros sindicatos que optaron por participar ávidamente tuvieron que hacer frente a distintos obstáculos que socavaron la calidad del proceso participativo. Como se ilustra más adelante en los estudios de casos nacionales, los obstáculos para la participación van desde la deliberada marginación de los sindicatos por parte de los gobiernos hasta la participación puramente formal de los sindicatos y la falta de capacidad de éstos para intervenir. Esta «laguna de participación», que todavía tiene que colmarse para que los DELP realmente sean de autoría nacional, se ve además socavada por toda otra serie de factores.

En primer lugar, la tendencia de los gobiernos a excluir el marco macroeconómico de los DELP del proceso participativo. No cabe duda de que esto socava la credibilidad del proceso participativo y lo deja reducido a un mecanismo para evaluar la pobreza y para canalizar recursos hacia grupos o sectores beneficiarios. Hay quienes han sostenido correctamente que el proceso de los DELP contiene muchas innovaciones con respecto al período del ajuste estructural, como su énfasis en la autoría nacional y en un proceso participativo de amplia base incluyendo a los pobres. No obstante, lo que es importante al evaluar si los DELP constituyen o no un verdadero cambio en la estrategia de desarrollo es

establecer cuáles son las políticas determinantes que guían las estrategias de lucha contra la pobreza. Con respecto a esto, la naturaleza del marco macroeconómico de los DELP y las «condicionalidades» impuestas a la ayuda y al alivio de la deuda, constituyen los indicadores determinantes de la verdadera naturaleza de los DELP. Hasta el momento, las evidencias tienden a sugerir que, a menos que se produzca un cambio radical en el marco macroeconómico fundamental de los DELP y que éstos pasen a constituir parte de los procesos participativos, se resentirá la credibilidad misma de los DELP.

El segundo de los obstáculos del proceso participativo se refiere a la autoría nacional. Aunque esto en teoría pueda parecer revolucionario, la práctica ha demostrado que los gobiernos tienden a formular los DELP teniendo presente que las juntas ejecutivas de las instituciones de Bretton Woods deben aprobarlos. Esto ha tendido a significar, en el mejor de los casos, que los DELP pasan a ser un esfuerzo de mayor colaboración entre los gobiernos y las IFI o, peor aún, son «ecos tropicalizados» de lo que los gobiernos saben que las IFI quieren escuchar. De allí que los DELP, a menudo, carezcan de la necesaria flexibilidad para abordar especificidades locales. Además, los «condicionamientos» y la exclusión de las políticas macroeconómicas del proceso participativo socavan aún más el principio de autoría nacional de los DELP. Como resultado de esto, las estrategias de lucha contra la pobreza carecen de la audacia necesaria para atacar las causas profundas de la pobreza.

Un tercer problema ha sido la etapa posterior a la formulación de los DELP, cuando la participación de los sindicatos y de las organizaciones de la sociedad civil tendió a ser especialmente débil. En muchos casos, esto se debió a que los gobiernos fueron proclives a limitar el proceso participativo a la etapa de formulación. No obstante, la débil capacidad institucional y la escasez de recursos también hacen que a muchos sindicatos les resulte difícil participar en el proceso de monitoreo y de evaluación de los DELP. Sin embargo, en algunos países los sindicatos han conseguido trabajar con

coaliciones más amplias de otras organizaciones para poder monitorear los DELP. Dada la dimensión de la tarea, esto está demandando algo nuevo a los sindicatos, que deben elaborar indicadores y emprender una tarea de control de presupuestos. En esos países, el acceso a información gubernamental detallada y actualizada continúa siendo un problema.

A pesar de los problemas enumerados anteriormente, la inclusión de un proceso participativo brinda nuevas oportunidades de compromiso que anteriormente no existían. Compromiso de los gobiernos pero, cada vez más, compromiso de parte de los representantes de los distintos países de las IFI. El proceso participativo brinda asimismo posibilidades de hacer frente a las cuestiones más amplias de política socioeconómica por las que siempre han abogado los sindicatos. Además, dicho proceso brinda posibilidades de forjar alianzas más amplias de organizaciones progresistas que trabajan en la lucha contra la pobreza. Finalmente, ofrece la oportunidad de trabajar hacia la institucionalización de un diálogo social sobre políticas socioeconómicas más amplias.

Implicación sindical en los DELP: cuestiones referentes al contenido

Si bien en las primeras etapas de los DELP los sindicatos dieron mucha importancia a las cuestiones relativas a la participación, a medida que se formulan más y más DELP, el contenido de los mismos ha pasado a ser la cuestión que impulsa a los sindicatos a participar. Los sindicatos se han preocupado especialmente por distintas cuestiones políticas concernientes al contenido de los DELP.

Un primer ámbito ha sido el relativo al subyacente marco macroeconómico de los DELP. En este nivel, una de las cuestiones clave es si las políticas macroeconómicas que se siguen dentro de los DELP difieren o no considerablemente de las anteriores políticas de estabilización y ajuste estructural. Dadas las críticas sindicales a los programas de ajuste estructural del pa-

sado, la respuesta a este interrogante parece ser una prueba para la credibilidad del enfoque de los DELP. En una serie de países aún es demasiado pronto para juzgar de manera definitiva esta cuestión. No obstante, sobre la base de los DELP que se están poniendo en práctica va quedando cada vez más claro que las políticas macroeconómicas se basan en gran medida en los fundamentos de los programas de ajuste estructural. Esta conclusión, de la que se hace eco más adelante el artículo de Kousari («Ajuste estructural y lucha contra la pobreza en África»), socava la credibilidad del proceso de los DELP y los resultados que se pueden esperar en materia de reducción de la pobreza.

Otro de los ámbitos por los que se han preocupado los sindicatos es el hecho de que los DELP tendieron a concentrarse en el crecimiento económico y no suficientemente en cuestiones relativas a equidad. Entra en juego toda otra serie de factores. El primero de ellos concierne a la «calidad» misma del crecimiento en términos de reducción de la pobreza. Con respecto a esto, las cuestiones que plantea más adelante Islam («Crecimiento favorable a los pobres: vínculos y políticas») en lo referente al esquema, la fuente y la distribución del crecimiento son cruciales para que el crecimiento conduzca a una reducción de la pobreza. Un segundo grupo de factores tiene que ver con la cuestión de la equidad. Como demuestra claramente más adelante Van der Hoeven («La igualdad y la lucha contra la pobreza»), la igualdad es importante en lo referente a acelerar el proceso de reducción de la pobreza pero también por cuanto genera niveles más elevados de crecimiento económico. Por lo tanto, en las estrategias de lucha contra la pobreza se han de abordar cuestiones estructurales como la reforma agraria, la igualdad de oportunidades y el acceso a los recursos productivos. Una cuestión clave en este ámbito es la del género. La feminización de la pobreza que se ha producido con el correr de los años plantea el crucial interrogante de cómo se aborda la cuestión del género en los DELP.

Un tercer ámbito de preocupación para los sindicatos se refiere a la falta general de

integración en los DELP de las cuestiones relativas a empleo y mercado laboral. Por una parte, esto refleja uno de los mayores puntos débiles del enfoque mismo de los DELP, dado que las instituciones mismas de Bretton Woods han dado una importancia muy limitada al papel del empleo en la lucha contra la pobreza. Por otra parte, esto también ha reflejado la limitada participación de los sindicatos en los primeros DELP. Sin embargo, con el aumento de la participación sindical y de la OIT en esos procesos, lentamente se va prestando atención a este extremo.

Un cuarto ámbito de preocupación para los sindicatos ha estado relacionado con los vínculos entre los derechos y la lucha contra la pobreza. Un proceso participativo con verdadero sentido necesariamente implica el pleno respeto de la libertad sindical. En países donde el Estado ejerce control sobre los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, el proceso participativo de los DELP ha sido básicamente una apariencia. La resistencia a adoptar un enfoque de los DELP basado en los derechos a menudo se ha sustentado en que esos derechos afectarían negativamente las ventajas comparativas de los países en desarrollo, especialmente con relación a la competitividad comercial internacional y a la capacidad de atraer inversiones extranjeras directas. Kucera hace más adelante una fogosa crítica de esos temores. («Derechos sindicales: ¿un factor de competencia?»).

Sin embargo, no debe quedar ninguna duda acerca de que la resistencia a un enfoque basado en los derechos para la política de desarrollo también se debe a que los derechos humanos y, más específicamente, la libertad sindical, refuerzan a los débiles y a los pobres. Este punto es importante porque la política de desarrollo no es neutral y resulta de una interacción entre actores desiguales, internos y externos. La libertad sindical, por ejemplo, refuerza la posición de los pobres en su interacción entre actores desiguales. En la elaboración de políticas de desarrollo, la sindicalización y la acción colectiva transforman a los pobres, haciendo que de meros objetos pasen a ser actores que intervienen en la elaboración

del temario de desarrollo. De allí la deliberada estrategia de ciertos sectores que atacan la libertad sindical.

Cada vez hay más textos que indican la repercusión neutral o positiva del respeto de los derechos en la reducción de la pobreza, textos que no pueden examinarse en este artículo¹. No obstante, es importante subrayar que aparte de los convenios fundamentales, todos los demás convenios de la OIT tienen que ver con la lucha contra la pobreza. Algunos de los convenios que están especialmente relacionados con los DELP son los relativos al empleo (como el Convenio núm. 122 sobre la política de empleo y el Convenio núm. 142 sobre desarrollo de los recursos humanos), los convenios sobre política y diálogo social (como el Convenio núm. 117 sobre política social y el Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita), los convenios sobre la protección social (como el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social, el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, el Convenio núm. 95 sobre la protección del salario, el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, y el Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad), los instrumentos de economía social como la Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas y los instrumentos apuntados a grupos específicos como las poblaciones indígenas y tribales, y los trabajadores migrantes.

Sin embargo, es importante que en el debate sobre los derechos y la lucha contra la pobreza se haga hincapié en que los derechos humanos son los primeros y más inalienables derechos que deben aplicarse. En consecuencia, todo beneficio socioeconómico que se obtenga gracias a la observancia de los derechos se debería considerar resultado indirecto de una obligación fundamental impuesta a los Estados y a otros actores. El argumento económico en pro de la aplicación de los derechos no debe entonces socavar o dejar de lado la naturaleza más fundamental de los derechos humanos, a saber, proteger y promover la dignidad humana y la justicia social.

Un quinto ámbito de preocupación para los sindicatos en los DELP ha sido toda la

gama de cuestiones tradicionales a las que se ven confrontados cotidianamente. La persistencia de políticas neoliberales como las privatizaciones desenfrenadas es un ejemplo. Las «condicionalidades», que siguen siendo parte integrante del alivio de la deuda y de los préstamos en condiciones concesionarias, han hecho que continúen privatizándose servicios públicos esenciales sin un debido análisis de la repercusión que esa medida tendría en los pobres. Esto último, acompañado de las negociaciones de servicios dentro de la Organización Mundial del Comercio, está planteando interrogantes fundamentales con respecto al acceso de los pobres a servicios públicos esenciales, como el agua. Esta preocupación, que se pone de relieve más adelante en el artículo de Waghorne y Caird («Sacando provecho de los pobres: privatización y lucha contra la pobreza») hace que se destaque la «dualidad de orientación» de los DELP, que buscan reducir la pobreza y adoptan, sin embargo, opciones de políticas macroeconómicas que socavan su aspiración a reducir la pobreza. Hay otro ámbito tradicional de acción sindical que ha estado en relación con la política de salarios e ingresos. En el artículo de Saget («Salario mínimo: ¿reduce la pobreza?») se subraya el potencial y los límites de los salarios mínimos en cuanto a capacidad para reducir la pobreza. La flexibilidad del mercado laboral sigue siendo parte del temario que las IFI siguen aplicando decididamente en algunas regiones. Una vez más, su repercusión y compatibilidad social con los objetivos de los DELP plantea interrogantes. Otra de las cuestiones que interesan a los sindicatos es la manera de ampliar los procesos tradicionales de diálogo social en un país para ir institucionalizando lentamente el diálogo social sobre la política socioeconómica en general. El artículo de Casale («Diálogo social para luchar contra la pobreza – La OIT señala el camino») demuestra la contribución de la OIT a este proceso. Otras de las cuestiones que siguen los sindicatos son la reforma de las jubilaciones y las reformas de la función pública, políticas que se están aplicando.

Este panorama de las preocupaciones sindicales con respecto al contenido de los

DELP pone de relieve el hecho de que para que los DELP verdaderamente reduzcan la pobreza en los países de bajos ingresos es necesario que se abandonen radicalmente las políticas reduccionistas del pasado que han hecho que disminuyera el desarrollo humano sostenible en pro de una acumulación de capital y crecimiento económico. En el curso de los años, esto se ha reflejado en los debates sobre las políticas de desarrollo. No obstante, como nos recuerda el Convenio núm. 117 de la OIT sobre política social: «El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico». Las preocupaciones sindicales por el contenido de los DELP son tanto una plataforma para defender y promover los intereses de sus miembros como un compromiso de luchar por los intereses de los pobres que trabajan y por un modelo de desarrollo más abarcador y justo.

Algunas lecciones que se aprendieron

Desde que los sindicatos comenzaron a participar en los DELP, han aprendido una serie de valiosísimas lecciones. La primera es, por cierto, que la participación implica al mismo tiempo riesgos y oportunidades para los sindicatos. Riesgos por el peligro de legitimar resultados desfavorables, pero oportunidades en términos de hacer avanzar los objetivos sindicales de justicia social en la sociedad. Si bien en las tempranas etapas de los DELP los riesgos y obstáculos de los gobiernos mitigaron el entusiasmo de algunos sindicatos por entrar en el proceso, hoy en día se tiende a prestar mayor atención a las oportunidades que brindan los DELP de profundizar en el cometido sindical. Al mismo tiempo, esta implicación en el proceso participativo se ve atenuada por el realismo debido a la persistencia de los fundamentos de los programas de ajuste estructural y a la toma de conciencia de que, al igual que en precedentes orientaciones políticas de desarrollo, la concentración en la lucha contra la pobreza puede cambiar a mediano plazo. Este realismo debería fortalecer la reso-

lución sindical de aprovechar cuanto sea posible el momento actual con el fin de obtener el máximo de beneficios para los pobres. O, por lo menos, de limitar la avalancha de políticas socialmente marginadoras de las IFI.

Muchos sindicatos son cada vez más conscientes de la necesidad de disponer de mayor capacidad en materia de política socioeconómica con el fin de poder participar de manera eficiente. Además, van dándose cuenta de que las debilidades pueden compensarse si trabajan en coaliciones más amplias con organizaciones o instituciones de pensamiento afín de nivel nacional. A medida que los DELP van pasando paulatinamente a la fase de aplicación y evaluación, surge la evaluación presupuestaria como instrumento clave para verificar la asignación de los recursos y las repercusiones del proceso de los DELP en los pobres. En todo esto, un número creciente de sindicatos están aprendiendo que el proceso de los DELP no puede equipararse a los organismos tradicionales de relaciones laborales, a pesar de que en algunos países esos organismos hayan sido utilizados eficientemente. Esto significa que los sindicatos deben ser proactivos en su participación en el proceso y que sería conveniente que desarrollaran formas institucionalizadas de diálogo social sobre cuestiones socioeconómicas más amplias.

Comentarios de conclusión

Un panorama de la implicación de los sindicatos en los procesos participativos y en la definición del contenido de los DELP plantea la cuestión de la verdadera naturaleza de los DELP y de lo que se necesita a escala nacional e internacional para reducir la pobreza o para erradicarla por completo.

Un primer comentario como conclusión es que, sobre la base de una evaluación provisional de los DELP, no se puede sino coincidir con la hipótesis de Craig y Porter², que describen los DELP como una nueva versión de las políticas liberales de los años ochenta-noventa. Como subraya Kousari más adelante, se han agregado

nuevos elementos para corregir o mejorar los programas de ajuste estructural. Eso es lo que Craig y Porter (2003, pág. 54) describen como un «refinamiento del proyecto de política liberal [...] una forma de liberalismo 'abarcador'». De allí que la autoridad nacional dé libertad a los gobiernos para determinar con la sociedad civil, en un proceso participativo, las asignaciones de recursos para programas socioeconómicos destinados a sectores prioritarios. No obstante, la determinación del marco macroeconómico y de la estrategia de desarrollo subyacentes sigue limitada por la disciplina de estabilización y ajuste estructural. La implicación sindical en este proceso participativo debe, entonces, tener presente esta realidad y procurar que se amplíe el temario de lucha contra la pobreza a fin de que el mismo refleje una estrategia general de desarrollo favorable a los pobres.

El segundo comentario se refiere al reto de instaurar un marco político integrado a escala nacional que ataque de raíz las causas de la pobreza. En los países de bajos ingresos, las estrategias nacionales de desarrollo y los problemas de administración de los actores internos no han podido atacar las raíces de la pobreza ni han originado niveles sostenidos de reducción de la pobreza. Está clara la necesidad de instaurar un enfoque integrado para reducir la pobreza que ataque las raíces estructurales del empobrecimiento. Hasta el momento, los DELP no responden a este temario más ambicioso; sin embargo, brindan una oportunidad para responder a ese desafío. Para que esto suceda, una coalición amplia de actores sociales de nivel nacional debe respaldar este temario y orientar la política de desarrollo en esa dirección. Los sindicatos tienen un papel clave que desempeñar en la construcción de tal coalición para el cambio.

Las causas de la pobreza a escala nacional están intrínsecamente entrelazadas con las causas mundiales de la pobreza. De allí que sea necesario mostrarse realistas en cuanto a los alcances intrínsecos de los DELP. El Informe sobre el desarrollo humano del PNUD de 2003³ subraya la importancia de esos vínculos reclamando

reformas estructurales de mayor alcance a escala nacional y, al mismo tiempo, medidas de parte de los países donantes para poner fondos a disposición del desarrollo en tres niveles, a saber alivio sostenible de la deuda, términos comerciales justos y mayor cantidad de ayuda. Está, además, la cuestión de la coherencia del respaldo de los donantes y la necesidad de respetar las prioridades nacionales enunciadas en el proceso participativo. Existe asimismo el desafío de un mejor alineamiento del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI y del Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza del Banco Mundial a los DELP nacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijaron como una de las metas crear asociaciones mundiales precisamente para llegar a esta coherencia de los donantes que permita alcanzar los demás objetivos. La ayuda eficiente al desarrollo sigue siendo todavía un componente clave para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad hacia 2015 la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario. A menos que las estrategias nacionales de desarrollo sean acompañadas de reformas estructurales de la economía política mundial, los esfuerzos destinados a reducir la pobreza se verán socavados. La implicación sindical en las estrategias de lucha contra la pobreza debería, entonces, establecer el vínculo entre la acción a escala nacional a favor de los pobres y la acción internacional para mundializar la justicia social.

Notas

¹ Cf. Jean-Philippe Peemans: «Le développement des peuples face à la modernisation du monde», Lovaina La Nueva/París, Academia-Bruyland/L'Harmattan, 2002, por un análisis pormenorizado de la evolución de la política de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX.

² David Craig y Doug Porter: «Poverty Reduction Strategy Papers: a new convergence», en *Desarrollo Mundial*, vol. 31, núm. 1, págs. 53-69, 2003.

³ PNUD: Informe sobre el desarrollo humano – Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre naciones para poner término a la pobreza humana, 2003.