

Construyendo una sociedad más justa – Los sindicatos de Kirguistán y la lucha contra la pobreza

En Kirguistán, los sindicatos han participado estrechamente en la elaboración y aplicación del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza. Consideran que sus metas son realistas y que llevarán a la consolidación social.

Svetlana F. Semyonova

Jefa del Departamento
Protección Social y Económica de los Trabajadores
Federación de Sindicatos de Kirguistán

Aproximadamente la mitad de la población de Kirguistán es pobre. Este es el principal impedimento para que el país se desarrolle.

En 1999 el nivel de pobreza estaba en el 55,3 por ciento de la población, mientras que el 23 por ciento era muy pobre.

El paquete de medidas económicas y sociales que tomó el Estado, con el que se buscaba mejorar los niveles de vida de la población, hizo que los indicadores de pobreza disminuyeran un poco en los años subsiguientes. No obstante, en 2001 todavía el 47,6 por ciento de la población del país seguía estando por debajo del nivel de pobreza.

El nivel de gastos de los grupos más ricos de la población era siete veces superior al de los grupos más pobres. El indicador de la profundidad de la pobreza (la diferencia entre los gastos de los hogares pobres y la línea de pobreza) era del 5,6 por ciento. En las zonas rurales había más pobres que en las ciudades.

Los indicadores de los niveles de vida de la población iban descendiendo: el producto interno bruto no superaba los 300 dólares estadounidenses per cápita, el incremento anual promedio de los precios de los alimentos excedía en 4,4 puntos el aumento de los salarios, al tiempo que su poder adquisitivo disminuía.

Si en 1999 una persona con un salario mensual promedio podía comprar, por

ejemplo, 119,2 kilos de pan o 23 kilos de carne, en 2001 su poder de compra pasó a 115 kilos y 20,3 kilos, respectivamente. Se produjo un aumento del desempleo; la cantidad de mujeres desempleadas se acrecentó.

El desempleo hizo que aumentara la migración interna de la población. El principal flujo de migrantes internos se dirigía de las zonas rurales a las grandes ciudades, lo que tuvo consecuencias negativas porque en las ciudades aumentó la cantidad de personas desempleadas no registradas; se produjo una disminución del acceso de los migrantes a los servicios médicos, de educación e infraestructura; se originó una marginación de la población; y aumentó la delincuencia.

Si bien se produjo una cierta disminución en la tasa de mortalidad del país (que bajó a 6,6 fallecimientos cada 1.000 personas), la esperanza de vida seguía siendo baja, situándose los hombres por debajo (65 años) de las mujeres (72,6 años).

También cambiaron los indicadores de alfabetización. El 1,2 por ciento de la población del país de 7 o más años de edad es analfabeta. Entre los analfabetos, el 51,4 por ciento está constituido por personas mayores de edad, el 16,7 por ciento por niños; y el 32 por ciento por menores con incapacidades físicas y mentales, y discapacitados de nacimiento.

La escolarización de los niños de nivel primario y secundario básico continuó situada en un nivel bastante alto. Sin embargo, el coeficiente de cobertura de los jóvenes de secundaria es alarmante porque disminuyó la cantidad de los de 16 y 17 años que van a clase, especialmente entre los varones.

La única empresa pública de distribución que abarca a casi toda la población es la de energía eléctrica.

La quinta parte de la población rural y la tercera parte de la población que vive en las zonas de tierras altas siguen utilizando los ríos y los canales de irrigación para proveerse de agua para beber, lo que constituye un grave peligro para su salud.

Desempleo y pobreza

La pobreza no permitió que el pueblo saliera de la indigencia y cubriera sus necesidades básicas (incluyendo las relativas a alimentación, vivienda moderna y vestimenta) en un nivel adecuado.

La situación de los pobres se vio agravada por las dificultades con el empleo, por el inadecuado respaldo social y por faltas de respeto de sus derechos en el ámbito de las relaciones laborales. En 2001 los atrasos salariales ascendían globalmente a unos 300 millones de soms.

Durante un largo período, 532 empleados de la planta Osh Cotton Gin no percibieron sus salarios. Tras la intervención de los sindicatos, finalmente se pagaron los salarios indexados, por un monto de 3,7 millones de soms.

La Federación de Sindicatos de Kirguistán actuó como abogado y en 2001 ganó más de 585 pleitos por pago de salarios. Los salarios atrasados se pagaron indexados según la tasa de inflación de todo el período de demora.

En 2001 3.042 personas solicitaron a los sindicatos que protegieran sus derechos laborales, pero en 2002 esa cifra subió a 4.417, es decir, un 32 por ciento. La cantidad de trabajadores que fueron resarcidos en materia de derechos aumentó un 70 por ciento.

Solución multifacética

Todas esas circunstancias impidieron que se desarrollaran las reformas e hicieron que se reclamaran medidas inmediatas para encontrar una solución multifacética.

Por ese motivo, el bienestar político y social del pueblo fue proclamado meta nacional común del Complejo de Principios de Desarrollo de la República Kirguisia (CPD) para el período restante hasta 2010. La Asamblea Nacional aprobó esos principios en mayo de 2001, con la participación de A. Akayev, Presidente de la República Kirguisia, como así también de jefes y representantes de todas las secciones del poder estatal, sindicatos, diversas organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, comunidades locales y medios de comunicación. El documento refleja la visión del desarrollo de nuestro país para el decenio venidero.

El principal resultado que se espera de la aplicación del paquete de medidas de la política contenida en la estrategia es reducir a la mitad la pobreza del país hacia 2010.

La primera etapa de la puesta en práctica de los principios es la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (NSPR), que contiene todo el paquete de actividades, programas, proyectos e investigaciones específicos para el período de mediano plazo hasta 2005.

La elaboración de la estrategia se organizó en dos etapas. La primera de ella abarca el período de elaboración de la estrategia intermediaria paralelamente a la elaboración de los principios. Por un decreto presidencial se creó el Consejo Nacional y el Secretariado del Complejo de Principios de Desarrollo, su organismo de trabajo. Se formaron comités de coordinación y 23 grupos de trabajo de expertos. Los sindicatos formaron parte de esos organismos de coordinación y de trabajo. El trabajo preparatorio en gran escala duró dos años.

Contribución sindical

La principal contribución de la Federación de Sindicatos a la labor sobre propuestas para la estrategia provisional se hizo en la sección Construyendo una sociedad justa. La federación participó en la elaboración del proyecto sobre la prueba de los medios y la estimación de la metodología sobre normas sociales mínimas, en el trabajo relativo a mejorar el mecanismo de respaldo social para contrarrestar el costo de los proveedores de energía y en el proyecto sobre pasaportes sociales para las personas de bajos ingresos, que proporcionaría un panorama más completo de la pobreza en las distintas regiones.

En la Estrategia de Lucha contra la Pobreza provisional se pudo incluir la posición sindical sobre el aumento de los ingresos reales de la población, sus salarios, su nivelación y la creación de empleos

La creación de empleos es el principal objetivo de las reformas en el ámbito del empleo. La estrategia y la política nacionales, apuntadas a acrecentar el empleo, que se elabora con participación de los sindicatos, están conectadas con las prioridades de la estrategia. Para elaborar el proyecto de Concepto Nacional de Empleo de la Población los sindicatos reciben un apoyo considerable de la Organización Internacional del Trabajo.

Lamentablemente, no fueron aprobadas las propuestas sindicales sobre la incorporación a la Estrategia de Lucha contra la Pobreza del indicador social más importante – el salario mínimo, que tiene poderosas palancas de influencia directa sobre el nivel de ingresos de la población por parte del Estado – en lo que respecta a la elaboración e introducción de un sistema que prevea la eliminación de la posibilidad de atrasos en los pagos de salarios como tales.

En el sistema de evaluación de los resultados no se incluyeron las normas adoptadas por las Naciones Unidas (una persona que vive con menos de 1 dólar estadounidense diario se considera pobre).

Se dejó de lado, sin estudiarlo, el planteamiento sindical de tomar el presupuesto mínimo de un consumidor para efectuar

una evaluación financiera de la pobreza. El Banco Mundial sugirió la evaluación de los indicadores y se adoptó su sugerencia como forma para medir la pobreza.

No obstante, todo esto no impidió que se reforzaran las posiciones sindicales en los acuerdos que se firmaron y en los convenios colectivos de la campaña sobre acuerdos tarifarios de 2002-2003.

En el 30,2 por ciento de los convenios colectivos firmados se pudieron incluir las obligaciones con respecto a un incremento de los salarios de los empleados de las empresas y organizaciones, con indexación conforme al aumento de los precios. Los beneficios y garantías sociales de los convenios colectivos (por ejemplo, pagos a trabajadores por cuenta de la empresa destinados a la compra de productos agrícolas, medicamentos para los enfermos, licencias pagas en caso de casamiento o muerte de familiares cercanos, como así también esparcimiento y tratamiento médico a precios reducidos) en general representaron entre un 25 y un 30 por ciento de aumento de los ingresos reales de los trabajadores.

La segunda etapa de la revisión del documento se derivó del hecho de que la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza se consideró un asunto integral y unificado. Eso implicaba que todas las actividades de la estrategia debían estar bien pensadas desde el comienzo hasta el fin, se las debía dotar de los recursos necesarios y debía ser factible llevarlas a la práctica en término y en todos los niveles de responsabilidad

El principal objetivo en el año inicial de 2003 es de por lo menos un 5 por ciento de reducción de la pobreza. Con el fin de lograrlo es necesario que el crecimiento económico se sitúe en un 6 por ciento y mantener estables los precios (el aumento de precios no debería exceder el 4 por ciento).

Los ingresos reales de la población de todo el país deberían aumentar entre el 8 y el 10 por ciento como promedio. Las medidas destinadas a que haya crecimiento no deberían hacer que aumentaran las desigualdades de ingresos. Se espera estimular antes que nada las formas de desarrollo económico que hagan crecer el empleo

y que aumenten la participación de los pobres en las actividades económicas. En este ámbito se sitúa, en particular, la creación de empresas en las regiones más pobres y remotas del país y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

Los gastos presupuestarios totales en concepto de necesidades sociales aumentarán hasta el 12 por ciento del PIB.

Se debería disminuir el déficit presupuestario para situarlo al menos en el 4,7 por ciento del PIB. Esto exigirá la movilización de todos los recursos internos y la eficiente utilización de los mismos.

La pobreza es también uno de los factores que hace aumentar la violencia contra la mujer y entre ellas.

Según estimaciones independientes, en Kirguistán hay anualmente unas 4.000 mujeres víctimas de la trata de personas. Han aumentado los delitos cometidos por mujeres, predominando en esta área los delitos relacionados con las drogas. A los conflictos militares también se le suma la gravedad del problema de proteger a las mujeres en esos ámbitos y su participación en los procesos de paz.

Los sindicatos estiman que no hay equilibrio entre los géneros en ninguno de los niveles de toma de decisiones y que en las políticas económicas y sociales que se aplican no se utilizan en suficiente medida los enfoques de género. Las mujeres constituyen el 53,3 por ciento de todas las personas sin empleo.

La posición sindical elaborada durante la preparación de las propuestas para la estrategia provisional abogaba por ubicar el equilibrio entre los géneros entre las principales prioridades de la política de géneros, dentro del marco de la aplicación de la estrategia.

Los preparativos de la estrategia se llevaron a cabo dentro del contexto de un diálogo abierto e igualitario; tuvieron lugar conferencias sobre teoría y práctica, seminarios internacionales representativos, mesas redondas, consultas tanto con participación sindical como organizados por las mismas organizaciones sindicales.

La Federación de Sindicatos de Kirguistán llevó a cabo seminarios locales de capa-

citación para militantes sindicales, donde se elaboró la posición y se formularon propuestas.

Durante la redacción del documento, las estructuras sindicales regionales hicieron un buen informe sobre su propio accionar al poner en práctica los proyectos relativos a suministro de agua, rehabilitación de objetos del ámbito social y cultural, y movilización social.

Los militantes sindicales ayudaron a los trabajadores sociales de las regiones y de los distritos a preparar pasaportes sociales y carnés de pobreza.

El secretariado del Complejo de Principios de Desarrollo de la República Kirguisia elaboró un juego de actividades en forma de una matriz de acciones, con fechas límites para su realización, asignación de fondos y resultados esperados. Los sindicatos se contaban entre los actores.

Por ejemplo, los sindicatos estaban encargados de:

- desarrollar las alianzas sociales;
- mejorar la base legal;
- capacitar y recapacitar al personal, etcétera.

Movilización social

Aparte del objetivo de mejorar el nivel de protección social, entre las prioridades con las que se buscaba alcanzar las metas fijadas dentro de la estrategia se cuenta la movilización social de la población.

La movilización social de la población, anunciada por decreto del Presidente A. Akayev, en abril de 2003, presupone una cooperación entre todas las estructuras estatales y la sociedad civil a fin de que la labor del complejo supere la pobreza.

Se esperó brindar un verdadero respaldo para mejorar la situación de aproximadamente 50.000 familias pobres para el año 2003, además de las medidas planeadas anteriormente.

En el Plan de Acción sobre la movilización social en gran escala, elaborado por la Federación de Sindicatos con la finalidad de reducir la pobreza en el país, se definie-

ron pasos prácticos específicos para 2003. Por ejemplo, elaborar un plan sindical de acción contra las peores formas de trabajo infantil.

Se reconoce oficialmente que el trabajo infantil está muy difundido en Kirguistán. El trabajo infantil se origina debido a la pobreza y ésta, a su vez, ha generado trabajo infantil. El problema del trabajo infantil tiene consecuencias negativas mucho más graves para la sociedad en general que la pobreza de la población adulta.

El análisis de la pobreza demostró que las familias más pobres tienen más hijos menores de 17 años, los cuales constituyen casi el 40 por ciento de la población del país. De ellos, más del 55 por ciento viven en familias pobres.

En la actualidad están subiendo indicadores como la orfandad social, la cantidad de niños que trabajan y la de menores que no viven en familia.

Los principales problemas que no permiten combatir adecuadamente la pobreza infantil son las lagunas existentes en la legislación, la falta de un organismo estatal que trabaje con las familias y con los menores, la falta de un control eficaz sobre los niños y las familias pertenecientes a grupos de riesgo, pero también la falta de un presupuesto destinado a los menores.

Utilizando sus propios recursos, pero también con ayuda de la empresa de investigación SIAR y respaldados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y por distintas federaciones sindicales internacionales (UITA, UNI), los sindicatos han estado monitoreando la situación de trabajo infantil e hicieron un video.

El trabajo infantil

Resultó bastante difícil identificar y evaluar la dimensión del trabajo infantil en Kirguistán. Según el informe del Grupo de Trabajo sobre Recursos Humanos, la cantidad de menores que trabajan se situaría entre 5.000 y 7.000.

La mayor parte de ellos lleva a cabo tareas en la agricultura y el comercio. Los

sindicatos consideran que el 70,3 por ciento de los menores del sur del país se dedican a desmalezar el algodón y el arroz, y a cosechar tabaco y algodón verde.

Las estadísticas oficiales establecen en 2.500 la cantidad de niños que no van a la escuela. No obstante, según la investigación, la cantidad real sería de 28.000.

Los menores trabajan en malas condiciones, a veces inaceptables; con ellos no se hacen contratos y sus salarios son muy inferiores a los de los adultos.

Los sindicatos ven en esto una amenaza para el desarrollo sostenible de la sociedad. Para elaborar una posición, un plan de acción, la Federación de Sindicatos, respaldada por la OIT y por algunas federaciones sindicales internacionales, llevó a cabo una discusión en la que participaron representantes del gobierno, miembros del Parlamento, asociaciones de empleadores y organizaciones no gubernamentales.

En la mesa redonda que se llevó a cabo, se pusieron de manifiesto diversas ideas, siendo probablemente la principal la concreción de los esfuerzos de los organismos ejecutivos y gubernamentales, los sindicatos y las asociaciones de empleadores que se tradujo en la elaboración de acciones comunes para combatir la explotación del trabajo infantil, principalmente en sus peores formas. El Comité Tripartito debería convertirse en el organismo coordinador en materia de cuestiones relativas a la infancia, en indicador de la situación y en el parangón de los adelantos de la puesta en práctica de las medidas destinadas a erradicar el trabajo infantil.

En la resolución núm. 541 del Gobierno de la República Kirguisia del 25 de agosto de 2003 se adoptan las disposiciones del Consejo de Coordinación sobre cuestiones relativas a la infancia y su composición, en la que participan representantes de sindicatos.

La Oficina de Moscú de la OIT prestó asistencia práctica a los sindicatos para la elaboración de la estrategia y del plan de acción.

La Federación de Sindicatos elaboró en 2004 recomendaciones sobre negociación colectiva y para que en los convenios

colectivos se preste el máximo de atención a las cuestiones relativas a los menores.

Junto con el Ministerio de Trabajo y Protección Social se redactó la ley sobre la ratificación del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre prohibición y medidas inmediatas destinadas a eliminar las peores formas de trabajo infantil. El proyecto de ley ha superado la etapa gubernamental y está ahora ante el Parlamento.

Los sindicatos no solamente han tomado conciencia de su papel y de las oportunidades que existen en el ámbito de la lucha contra la pobreza en el país sino que están además elaborando su propia estrategia sindical y asumen una parte igualitaria de responsabilidad en la sociedad en lo concerniente a la consecución del derecho a una vida decente.

En la elaboración y aplicación de la estrategia de lucha sindical contra la pobreza hay cuatro principios subyacentes.

Esta estrategia:

- se llevará a cabo con la participación activa de los interlocutores sociales;
- estará orientada hacia los resultados;
- establecerá prioridades;
- se deriva de perspectivas de lucha a largo plazo.

Dentro de la puesta en práctica de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza por parte de la Federación de Sindicatos, se elaboró el proyecto de ley sobre las alianzas sociales (que entró en vigencia el 1.º de agosto de 2003) y, junto con los interlocutores sociales, el código laboral. Ambos documentos fueron examinados por expertos de la OIT, junto con los proyectos de ley del Ministerio de Trabajo y Protección Social sobre el salario mínimo y sobre el salario horario mínimo.

Durante 2002-2003 se formaron consejos y comisiones tripartitos sobre cuestiones sociales y laborales, los cuales desarrollan sus actividades en todas las regiones y en 19 distritos. Se resumieron los resultados del concurso nacional por la

mejor organización del trabajo en alianzas sociales.

Los principales objetivos de los sindicatos son:

- aumentar a un 40 por ciento la cantidad de convenios colectivos en los que se incluye la obligación de otorgar un aumento de salario en 2004;
- aumentar la responsabilidad de los sindicatos en lo relativo al control público de la puesta en práctica de la legislación relativa a trabajo y empleo.

En enero de 2004, durante la siguiente sesión del Plenario del Consejo de la Federación de Sindicatos, se introduce la cuestión de la tarea de los sindicatos en el ámbito de la aplicación de los derechos de los trabajadores a la luz de la nueva legislación laboral. El año 2004 se proclama Año de Lucha por Relaciones Laborales Justas, con la consigna «Derechos y garantías para la fuerza laboral»:

- para controlar la aplicación del Convenio núm. 95 de la OIT sobre la protección del salario;
- para mejorar la eficiencia de la labor de los organismos tripartitos en todos los niveles;
- para luchar de manera efectiva y persistente en pro de la erradicación de la pobreza en todas sus formas.

La participación en la elaboración y aplicación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza permitió que los sindicatos se adaptaran rápidamente a la situación, que tomaran medidas concretas y que aunaran esfuerzos con los organismos administrativos y con los empleadores con el fin de reducir la pobreza en el país.

Los sindicatos de Kirguistán creen que las metas fijadas dentro de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza son realistas y que se podrán alcanzar con la consolidación de la sociedad, con la interacción constructiva en alianzas y con una puesta en práctica responsable de los objetivos fijados.