

## En duda, pero a bordo – Los sindicatos de Ghana y el DELP

*Los sindicatos de Ghana tienen serias dudas con respecto al DELP de su país, especialmente porque las conversaciones clave entre el gobierno y las instituciones financieras internacionales parecen haber tenido lugar en Washington, sin la participación de la sociedad civil. No obstante, los sindicatos se comprometieron a tener una plena participación. ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Qué lecciones sacaron?*

---

**Anthony Baah**

Departamento de Políticas e Investigación  
Congreso de Sindicatos de Ghana

---

Ghana es uno de los países pobres de África y del mundo que ha preparado Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) como condición previa para acceder al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y a otras ayudas económicas de las instituciones financieras internacionales (IFI).

La preparación de la Estrategia de Ghana de Lucha contra la Pobreza (GPRS), como se denomina el DELP de Ghana, comenzó en 2001. Para febrero de 2002, la estrategia ya estaba lista para ser puesta en práctica. Inicialmente, ésta abarcaba un periodo de tres años, desde 2002 hasta 2004 que se prolongaría luego, incluyendo el año 2005. La meta de la Estrategia es «crear riqueza transformando la naturaleza de la economía a fin de lograr crecimiento, una rápida reducción de la pobreza y protección para las personas vulnerables y excluidas, dentro de un entorno descentralizado y democrático». Este objetivo se ha de alcanzar a través de:

- sólida gestión económica;
- aumento de la producción;
- respaldo para el desarrollo humano;
- suministro de servicios básicos;
- programas para brindar respaldo a las personas vulnerables y excluidas;
- buena gestión;

- activa participación del sector privado como «principal motor del crecimiento».

Al igual que todos los demás programas respaldados por el FMI, el principio subyacente en la estrategia de lucha contra la pobreza es el Consenso de Washington, basado en la ideología de libre mercado. En consecuencia, como se dijo anteriormente, se ha dado a los objetivos de la lucha contra la pobreza distinto peso en función de los consejos de los «expertos» con sede en Washington. Una rápida mirada a cualquier DELP, incluyendo el DELP de Ghana, revela que se da más peso a las mismas políticas macroeconómicas que se seguían dentro del marco de ajuste estructural. ¿Qué ha cambiado entonces? Las IFI y sus colaboradores gubernamentales sostienen que existen diferencias fundamentales entre el SCLP y las políticas de ajuste estructural. Consideran que el SCLP, a diferencia de las políticas de ajuste estructural, promueve una amplia participación y mayor autoría nacional. También sostienen que el SCLP:

- promueve los presupuestos nacionales favorables a los pobres y al crecimiento;
- es más flexible en lo relativo a metas fiscales;

- es más selectivo en la condicionalidad;
- pone el acento en una gestión prudente de los recursos públicos;
- y, por sobre todo, promueve el análisis de la repercusión social de los principales ajustes macroeconómicos y de las reformas estructurales.

Se supone que esas características se reflejan en los DELP. Pero no sucede así con el DELP de Ghana. Es obvia la tendencia a aplicar políticas macroeconómica estrictas, sean cuales fueren las consecuencias sociales, como también es evidente el escaso peso atribuido a importantes cuestiones socioeconómicas tales como la redistribución de los ingresos que, en opinión del movimiento sindical, deberían ocupar el centro de cualquier estrategia creíble y genuina de lucha contra la pobreza.

Esta fue la principal razón por la que el Congreso de Sindicatos de Ghana (TUC)<sup>1</sup> inicialmente se opuso a toda iniciativa promovida en el SCLP. En la presentación del TUC al gobierno con respecto a la estrategia de Ghana, se expresaron dudas sobre el compromiso del gobierno con la consecución de los objetivos de desarrollo social de la estrategia, dado que se están poniendo en práctica las mismas políticas de ajuste estructural denominándolas de otra manera. En particular, el TUC manifestó sus dudas con respecto al compromiso gubernamental con el principio de autoría nacional que, supuestamente, es el principio clave subyacente en el SCLP y en el DELP, puesto que la sociedad civil fue totalmente excluida de las consultas paralelas que tienen lugar en Washington entre el gobierno y las IFI, consultas que, efectivamente, determinan las políticas que se aplicarán y los criterios y referencias para evaluar el rendimiento económico del país.

A pesar de las dudas iniciales que el TUC puso de manifiesto, se comprometió a participar plenamente en la estrategia de lucha contra la pobreza junto con otras organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuáles fueron los factores que motivaron la participación del movimiento sindical de Ghana en el proceso, a pesar de su opo-

sición inicial? ¿Qué forma tomó la participación? ¿Cuáles eran los desafíos y qué lecciones sacó el movimiento sindical del proceso? Todas éstas son cuestiones que se discutirán en este texto, pero antes de continuar es conveniente tener una idea de la dimensión de la pobreza de Ghana, dado que es el principal factor que motivó la participación del TUC en el proceso del DELP.

## La pobreza de Ghana

Se estima que cuatro de cada diez ghaneses están por debajo de la línea oficial de pobreza<sup>2</sup>. Sobre la base de la línea de pobreza indicada por 1 dólar estadounidense diario, se estima que alrededor del 45 por ciento de la población es pobre, y se considera que el 80 por ciento es pobre situándose por debajo de la línea de pobreza de 2 dólares diarios. La cantidad de pobres es mayor en algunas regiones y entre algunos grupos socioeconómicos. Se estima que en la parte norte del país, como promedio, 8 de cada 10 personas son pobres, basándose en la línea de pobreza nacional. Entre los agricultores que se dedican a cultivos alimentario, se estima que la incidencia de pobreza se sitúa en el 59 por ciento. La pobreza es también elevada entre los trabajadores del sector formal. El último estudio sobre el nivel de vida de Ghana, llevado a cabo entre 1998 y 1999, reveló que casi el 23 por ciento de los trabajadores del sector público y el 11 por ciento de los trabajadores del sector privado formal eran pobres. Los análisis de la incidencia de la pobreza entre 1992 y 1999 muestran que ésta aumentó en algunas regiones durante ese período. Por ejemplo, la incidencia de casos de pobreza aumentó del 70 al 88 por ciento en la región oriental superior; del 63 al 69 por ciento en la región norteña; y del 44 al 48 por ciento en la región central. La mortalidad infantil está estimada en 57 muertes cada 1.000 niños nacidos vivos y alrededor de 1 de cada 9 niños nacidos en Ghana muere antes de cumplir 5 años. Menos del 50 por ciento de los partos tiene lugar en centros de atención mé-

dica. La mortalidad materna en Ghana oscila entre 214 y 740 mujeres cada 100.000, inclusive aunque las causas de esas muertes pueden prevenirse. La tercera parte de los niños ghaneses no está completamente inmunizado antes de su primer año de vida. Alrededor de la cuarta parte de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición. La tercera parte de la población ghanesa todavía no tiene acceso a agua potable y más del 50 por ciento no tiene acceso a sistemas sanitarios adecuados y seguros. El VIH/SIDA está aumentando a un ritmo alarmante. La malaria, las infecciones respiratorias agudas, la diarrea, la desnutrición y la papera siguen siendo las principales enfermedades mortales de los niños de Ghana.

Dada la dimensión de la indigencia y el potencial para que aumenten los casos y la gravedad de la pobreza, uno puede comprender porqué el gobierno electo<sup>3</sup>, que acababa de asumir el poder, se apresuró a sumarse a la iniciativa sobre los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y a la iniciativa del DELP. Resulta difícil evaluar ahora el DELP, principalmente debido al prolongado intervalo entre la aplicación de la política y los resultados. No obstante, lo que sí es cierto, dentro del marco del DELP, es que el gobierno ha tomado una serie de medidas con miras a reducir la pobreza. No se pueden discutir aquí esos programas por falta de espacio. Nuestra principal preocupación en este texto es el papel que están desempeñando los sindicatos en el proceso del DELP y las lecciones que han sacado de ello. A esto nos abocaremos en las secciones siguientes.

### ¿Por qué está participando el TUC en el proceso?

La razón de ser del movimiento sindical es mejorar las condiciones sociales y económicas de los trabajadores, en particular, y del pueblo de Ghana, en general. Desde la independencia, el TUC se ha convertido en el portavoz *de facto*, no solamente de sus miembros sino, efectivamente, de toda la sociedad civil del país. En su Po-

lítica Sobre el Desarrollo Humano, adoptada en su sexto congreso cuatrienal de 2000, el TUC se comprometió a respaldar todas las iniciativas y políticas que buscan crear oportunidades que realcen las capacidades individuales y que permitan que las personas lleven vidas satisfactorias. El TUC reconoce y declara en su Política Sobre el Desarrollo Humano que: «La sociedad civil tiene la responsabilidad de hacer notar a quienes manejan la economía los males sociales y económicos que sufrirá el país si continuamos preocupándonos por políticas que solamente ponen el acento en el crecimiento económico sin prestar ninguna consideración en absoluto a lo que sufre el ciudadano común, con el falso pretexto de que, a largo plazo, los beneficios del desarrollo económico se extenderán a secciones cada vez más grandes de la población, que está en la pobreza más abyecta y socialmente excluida.»

Por lo tanto, el primer factor motivador del TUC era garantizar que las políticas económicas del DELP se concibieran para realzar la capacidad de la gente de tener ingresos adecuados a través de empleos decentes; de tener acceso al gran bagaje de conocimientos del mundo a través de educación y formación de calidad; de participar plenamente en las decisiones que afectan sus vidas y las vidas de sus comunidades a través de una democracia participativa; y lo más importante, el TUC quería garantizar que la meta final de las políticas fuera permitir que todas las personas vivan de una manera más sana, prolongada y satisfactoria. Basándonos en la amarga experiencia de los trabajadores durante los casi dos decenios de ajuste estructural en el país y en el hecho de que nuestras políticas internas están muy influidas, si no totalmente concebidas por las IFI, la dirigencia del TUC tomó conciencia de que el DELP se convertiría en el instrumento político clave para manejar el país y, en consecuencia, en la única manera de hacer que las cuestiones relativas al desarrollo humano se incorporaran plenamente a las políticas era comprometiéndose plenamente con el proceso y alentando a otras organizaciones de la sociedad civil a hacer lo mismo.

En segundo lugar, el TUC siempre mantuvo que nadie puede representar mejor a los trabajadores que los trabajadores mismos. Por lo tanto, el no participar en el proceso no solamente implicaría que el movimiento sindical habría vendido su derecho inalienable sino que esa actitud podía dar como resultado que en el documento político no se abordaran cuestiones sociales y de mercado laboral relativas a trabajo decente, seguridad y salud de los trabajadores, derechos de negociación colectiva, libertad sindical y otras normas laborales internacionalmente reconocidas. Una vez más, la experiencia de los trabajadores con el ajuste estructural sirvió de guía, por lo que la dirigencia del TUC tomó la firme decisión de que el movimiento sindical procuraría que tales políticas contrarias a los aspectos sociales no se aplicaran nunca más en Ghana. En resumidas cuentas, el TUC decidió participar en el proceso a fin de que en la Estrategia de Ghana de lucha contra la pobreza se tomaran en cuenta las preocupaciones de los trabajadores.

También motivaron su participación en el proceso otros factores, como el compromiso sindical con la democracia participativa, su papel como portavoz *de facto* de la sociedad civil y sus preocupaciones por la equidad social y económica. Es importante mencionar que el TUC también estuvo motivado por los consejos y el respaldo técnico que le dio la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) – como lo hizo esta organización con todas sus afiliadas de países donde se estaban aplicando los DELP – para que participaran en el proceso a fin de que en el documento se prestara a las normas internacionales del trabajo la atención que merecen.

### ¿Cómo participó el TUC en el proceso?

A raíz de la decisión de participar en el proceso del DELP, el TUC ha estado desde entonces implicado en distintas actividades vinculadas con el mismo. Se mencionarán aquí algunas de las más importantes. En la etapa de formulación, el movimiento sin-

dical estuvo representado en algunos de los denominados equipos centrales, creados para analizar la situación de pobreza y dar prioridad a las acciones de la lucha contra la pobreza. Como parte de sus esfuerzos de solicitar las opiniones de sus afiliadas a manera de aportes al DELP, el TUC llevó a cabo un seminario sobre empleo y desarrollo de recursos humanos donde se discutieron con detenimiento cuestiones relativas a empleo, derechos sindicales, equidad social, redistribución de los ingresos, entre otras cuestiones relativas a empleo laboral, y se elaboraron recomendaciones que se sometieron ante la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (NDPC), encargada de elaborar el DELP. El movimiento sindical, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, estuvo implicado en los foros organizados por dicha comisión para armonizar y validar cuestiones y acciones prioritarias en lucha contra la pobreza. Cuando estuvo listo el primer DELP provisional para que se efectuaran comentarios, el TUC se situó entre las primeras organizaciones de la sociedad civil que sometieron sus opiniones sobre dicho texto. En ese texto, el TUC planteó cuestiones muy pertinentes con respecto a las normas laborales, a la necesidad de equidad en las políticas tributarias de inversión, sobre seguridad social y jubilaciones, a las cuestiones relativas a equidad de género, a la necesidad de fijar los objetivos correctos en los programas de lucha contra la pobreza y, fundamentalmente, a las cuestiones inherentes a una redistribución equitativa de los ingresos. Esas cuestiones no figuraron en absoluto en el texto provisional o no fueron cubiertas de una manera explícita. Como parte del proceso, el gobierno llevó a cabo un diálogo nacional sobre economía a fin de revisar todos los aportes recopilados durante el proceso de consulta y procurar alcanzar consenso sobre las prioridades del DELP. El TUC y sus 17 afiliadas estuvieron plenamente representadas en el diálogo económico nacional, donde el movimiento sindical, oficial y públicamente, declaró su compromiso con el proceso del DELP. La estrategia está ahora en la etapa de aplicación. Una vez más, el TUC

fue parte de la planificación del proyecto y de algunas de las actividades de alivio social directo que se llevaron a cabo en algunas regiones muy pobres.

De lo que precede, parecería que se permitió la participación del TUC y de la sociedad civil, en general, en todas las etapas de todos los niveles del proceso del DELP. Pero no fue así. Luego del diálogo económico nacional, la participación de la sociedad civil en el proceso se redujo drásticamente en la etapa de preparación del texto, cuando se fijaron las metas específicas de la lucha contra la pobreza y se elaboraron directrices para los ministerios, departamentos y distintos organismos. Una vez más, cuando se estaba terminando el DELP para incluir las metas en el presupuesto nacional, la participación de la sociedad civil estuvo completamente ausente o fue mínima. Esas etapas quedaron reservadas para los «expertos» y los asesores con sede en Washington.

## Desafíos y experiencias sindicales

¿Alcanzó el sindicalismo sus objetivos de participación en el proceso del DELP? La respuesta es: no. Lo cierto es que los sindicatos han aprendido mucho en este proceso. Lo primero que aprendieron es que nuestra economía no está en manos de nuestro gobierno. A pesar de que el Banco Mundial y el FMI no deben responder ante la población, estuvieron en condiciones de despojar a nuestro gobierno democráticamente electo de todas sus prerrogativas en materia de política económica y social. El DELP ha demostrado ser, en gran medida, una nueva manera de promover el Consenso de Washington: una disciplina fiscal estricta y a veces irracional, retiro de los gastos fiscales de los servicios sociales, liberalización financiera y comercial desenfrenada, privatización y desregulación. Los temores expresados por el TUC al comienzo del proceso del DELP con respecto a «la autonomía e independencia del gobierno en la elaboración del DELP» han demostrado estar justificados. Parece que no se puede terminar con las relacio-

nes coloniales de dependencia y de condicionamiento externo. El TUC sostiene enérgicamente que la indebida influencia que el Banco Mundial y el Fondo ejercen sobre las políticas internas de los países en desarrollo es el origen de políticas y programas ambiguos en los DELP, especialmente en África. Las políticas de los DELP, especialmente las relacionadas con la gestión macroeconómica, se basan en el Consenso de Washington, por lo que no se consideran negociables. Estas políticas ortodoxas y obsoletas han sido introducidas subrepticamente en todos los DELP, con nombres y terminologías diferentes, a pesar de la feroz resistencia de las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Como se explicó en otra parte, aun cuando las IFI no introdujeron directamente sus ideologías monetaristas y de libre mercado dentro de los DELP, el poder de sus juntas de dirección de aprobar o rechazar los DELP dio un peso desproporcionado a sus «recomendaciones», especialmente las relativas a cuestiones de política macroeconómica.

En segundo lugar, hemos aprendido que no basta con participar en el proceso nacional de toma de decisiones. Lo importante es la medida en que dicha participación consigue que se tomen en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil y de los sindicatos. En el documento principal han quedado diluidas casi todas las cuestiones específicas sobre empleo, equidad social y redistribución que los sindicatos plantearon durante la etapa de formulación. En general, se cataloga a esas cuestiones de políticas socialistas que no tendrían lugar en las denominadas políticas favorables al crecimiento. También nos dimos cuenta de que, en algunos casos, antes de que se invitara al sindicato a participar en el proceso de política nacional, el marco político y otras importantes cuestiones habían sido ya discutidas y en otros casos ya se habían sacado conclusiones. En consecuencia, se invitó a los sindicatos al proceso nada más que para cumplir con una condición impuesta por los donantes, pero no necesariamente apoyada por el gobierno. En tales circunstancias, había un alto riesgo de toparse con políticas decretadas de antemano

que benefician únicamente a la elite de la sociedad a costa de la mayoría.

La tercera lección que sacamos, que también es un gran desafío para el movimiento sindical, tiene que ver con la escasa capacidad técnica para participar en tan complejos debates políticos. El DELP es un documento muy abarcador que cubre amplias áreas políticas, incluyendo la política monetaria y fiscal, el empleo y el desarrollo de recursos humanos, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, el desarrollo rural y urbano, la equidad de género, la ciencia y la tecnología, el comercio internacional y la administración. El mayor desafío que enfrentaron los sindicatos de Ghana durante el proceso de consulta fue su inadecuada capacidad técnica para participar debidamente en todas esas áreas políticas. La dirigencia del TUC se dio cuenta de que a fin de influir en la política nacional, el sindicato debe estar en condiciones de brindar políticas alternativas más favorables a los aspectos sociales, más viables, creíbles y apropiadas. Eso exige una mayor capacidad analítica y de investigación de parte del movimiento sindical.

### La enormidad de los desafíos

El movimiento sindical de Ghana no pudo conseguir mucho en lo relativo a influir en el contenido de la estrategia de lucha contra la pobreza. No obstante, no lamentamos haber participado en el proceso. Nuestra implicación en el DELP ha revelado la enormidad de los desafíos a los que hace frente el movimiento en esta era de la mundialización. Como se mencionó anteriormente, Ghana todavía depende muchísimo del FMI y del Banco Mundial en lo concerniente a respaldo financiero y técnico. En consecuencia, la orientación de la economía del país está determinada, en gran medida, por esas instituciones. Por ejemplo, se ha estado presionando al Gobierno de Ghana para que continúe desregulando el mercado laboral y privatizando las restantes empresas de propiedad estatal. Como respuesta, el Gobierno ha hecho una lista de una serie de

empresas de propiedad estatal para proceder a una desinversión y últimamente ha promulgado una nueva ley laboral para facilitar una mayor desregulación del mercado laboral. En la nueva ley se alienta el empleo ocasional y se brindan procedimientos flexibles para terminar los contratos de empleo. En consecuencia, es probable que se liberalice aún más el mercado laboral. Esto, a su vez, acrecentará la «informalización» del empleo. Las implicaciones de estas políticas de lucha contra la pobreza contrarias al trabajador son evidentes.

No podemos dejar de sentirnos afectados por las políticas que se pondrán en práctica. En consecuencia, el TUC está decidido a continuar participando en todos los debates sobre la política económica y social, tanto a escala nacional como internacional. Nos hemos dado cuenta de que necesitamos dirigirnos directamente a las autoridades estatales y a las instituciones financieras internacionales con el fin de influir en la política. Pero no podemos hacerlo de una manera efectiva sin disponer de las necesarias calificaciones, capacidad e información. Ese es nuestro principal desafío para los años venideros. Confiamos en que, con el respaldo de la Organización Internacional del Trabajo, de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de nuestros asociados locales e internacionales, lo conseguiremos.

### Notas

<sup>1</sup> El Congreso de Sindicatos de Ghana es la organización sindical central de Ghana. Fue constituida en 1945. Actualmente cuenta con alrededor de medio millón de miembros.

<sup>2</sup> La línea oficial de pobreza de Ghana se basa en la nutrición. Se clasifica en «paupérrimos» y «pobres». Los hogares paupérrimos y los hogares pobres son los de las personas cuyos gastos anuales por adulto fueron de c700.000 y c900.000, respectivamente. Sobre la base de los tipos de cambio oficiales de 1999, esas cifras equivalían a 292 y 376 dólares estadounidenses por año, respectivamente, o un gasto diario de 0,80 dólares para la línea inferior de pobreza y de 1,02 dólares para la línea superior de pobreza.

<sup>3</sup> El actual Gobierno de Ghana fue elegido en 2001 tras casi dos decenios de régimen militar transformado en régimen civil.