

Los sindicatos y los DELP – Un análisis de la opinión del Banco Mundial

El Banco Mundial ha hecho un estudio basado en la web sobre «La participación sindical en los procesos de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)». En este artículo examinamos el informe del Banco Mundial sobre 23 países y sacamos algunos indicadores para la OIT y sus constituyentes.

Lawrence Egulu

Economista principal

Organización Regional Africana de la
Confederación Internacional de
Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)

En septiembre de 1999 el FMI y el Banco Mundial anunciaron un giro político en el que declararon que la lucha contra la pobreza sería la meta principal de ambas instituciones. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) aplaudieron este cambio con la esperanza de que el mecanismo del DELP supusiera un giro radical como respuesta a los muchos años que la sociedad civil y el movimiento sindical llevaban criticando los Programas de Ajuste Estructural (PAE). La respuesta optimista pero cautelosa de la CIOSL consistió en aconsejar «que los sindicatos participen en los programas de lucha contra la pobreza y en los programas de monitoreo», mientras que la CMT optó por permanecer a la expectativa. Transcurridos más de tres años en la aplicación de los DELP, los mensajes de los sindicatos indican que no estaban obteniendo gran cosa de todo esto. Lo dijeron, por ejemplo, en las reuniones mantenidas entre el movimiento sindical internacional (agrupación Global Unions y la CMT) y el FMI y el Banco Mundial (Washington, 21-23 de octubre de 2002).

Los representantes sindicales se refirieron a los distintos puntos débiles que veían en el proceso del DELP según se estaba llevando. Entre ellos se contaba el hecho

de que a veces los sindicatos no podían participar en el proceso del DELP debido a las restricciones impuestas sobre la libertad sindical; la falta de atención prestada a la redistribución y al crecimiento; y los problemas planteados por el condicionamiento del Banco Mundial. Otros plantearon preocupaciones porque los gobiernos se autocensuraban. Algunos oradores sindicales encontraban superficiales las consultas del DELP y muchos estaban decepcionados por las políticas que los gobiernos planteaban en los DELP, a pesar de la oposición manifestada durante las consultas... Otro de los oradores hizo hincapié en la importancia de concebir planes de desarrollo con gran intensidad de empleo a fin de garantizar la sostenibilidad de las estrategias de lucha contra la pobreza y sugirió que se trabajara más conjuntamente con la OIT sobre los DELP¹.

La consecuente decisión del Banco Mundial de emprender una evaluación país por país sobre el proceso del DELP fue, en realidad, una respuesta a las preocupaciones sindicales anteriormente mencionadas. El estudio, que abarca 23 países (15 de ellos con DELP finales y 8 con DELP provisionales), determina las lagunas con respecto a la participación sindical en el proceso del DELP. El informe de cada país está compuesto por tres partes: 1) el estado del diálogo social;

2) la participación de los sindicatos en el proceso del DELP; y 3) el contenido de trabajo del DELP provisional y del DELP final. A continuación figura un resumen de las principales cuestiones que surgieron.

Resumen de las observaciones

No hubo consultas sistemáticas con los sindicatos. En un intento por producir documentos abarcadores de tantas partes implicadas como fuera posible, parece haberse prestado más atención a contar con gran cantidad de partes en lugar de priorizar la calidad de las consultas. Si bien algunos gobiernos invitaron a los sindicatos sin que éstos tuvieran que pedirlo (como en Ghana, Zambia, y Bosnia y Herzegovina), otros sindicatos tuvieron que hacer un pedido oficial para que se los incluyera. Inclusive en estos últimos casos, no había garantías de que se los aceptara. La naturaleza simbólica de permitir la participación de los sindicatos también se hizo evidente en la cantidad de reuniones a las que se les dio cabida. Mientras que en el Bashkimi I Sindikatave Te Pavarura Shiqiptare (BSPS) de Albania, la pertenencia al Grupo Asesor Nacional de la Sociedad Civil garantizaba su participación en todas las sesiones, en Benin solamente se invitó a las federaciones sindicales a participar en dos reuniones. La distribución tardía del material impidió que la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS) pudiera efectuar una presentación por escrito.

Se excluyó a algunos sindicatos. En algunos países, las autoridades directamente «se olvidaron» de algunos sindicatos. La central nacional National Organization of Trade Unions (NOTU-Uganda) fue excluida de la formulación del Plan de Acción de Lucha Contra la Pobreza (PEAP) a comienzos de 2000. A pesar de haberse puesto en contacto con las autoridades congoleñas, los funcionarios sindicales de la Confédération Démocratique du Travail (CDT) no fueron invitados a la formulación del DELP. En la República Unida de Tanzania, los sindicatos fueron dejados de lado. En Albania y

Malawi, donde hay más de una federación nacional, los sindicatos más pequeños no participaron en las discusiones del DELP. El sindicato oficial de Indonesia, la Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI), representa otros sindicatos en distintos órganos gubernamentales, inclusive en la formulación del DELP. En Sri Lanka, si bien algunos sindicatos participaron (principalmente las afiliadas de la Confederación Nacional de Trabajadores), la mayoría no lo hizo y más tarde unos 72 sindicatos se adhirieron a la Alianza para la Protección de los Recursos Nacionales y de los Derechos Humanos (ANRHR) y rechazaron el DELP final porque el gobierno «no había llevado a cabo ni siquiera una consulta mínima con la población».

Existen algunos buenos casos de participación sindical en la formulación de los DELP. La cooperación entre el Estado y los sindicatos se sitúa detrás del grado más elevado de participación sindical en la formulación de los DELP observado en Albania, Bosnia y Herzegovina y Mongolia. A raíz de su activa participación en la Iniciativa de Revisión de los Programas de Ajuste Estructural (SAPRI) y otros foros, los sindicatos participaron en la formulación de la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza de Ghana (GPRS); mientras que el Congreso de Sindicatos de Zambia (ZCTU) desempeñó un papel de liderazgo bajo el estandarte de la Sociedad Civil por la Lucha Contra la Pobreza (CSPR). En Bolivia, la Central Obrera Boliviana (COB) tuvo mucha visibilidad ya desde las etapas preparatorias. En Honduras, todas las federaciones – la Confederación de Trabajadores de Honduras, la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH) – formaron parte del Consejo Consultivo del ERP, que es el consejo consultivo del DELP.

No hubo ninguna implicación sindical luego de la formulación del DELP. En ningún informe nacional se menciona que hubiera participación sindical en el proceso del DELP luego de las etapas de formulación. Sin embargo, el potencial existe. En

Camboya, el DELP prevé la participación del sector privado (incluyendo a los sindicatos) con un papel crucial en la lucha contra la pobreza, especialmente a través de la creación de empleos. En la República Democrática del Congo, el DELP-I reclama que se establezca y aplique una política salarial realista (con la participación del gobierno, la FEC y los sindicatos). En Uganda, «la red de la deuda de Uganda (UDN) participa en el monitoreo del Fondo de Acción contra la Pobreza reforzando las capacidades de las comunidades de supervisar la puesta en práctica de los programas que benefician directamente a los pobres».

Las políticas del mercado laboral no constituyen un centro de atención primordial de los DELP. En los DELP no se presta demasiada atención al empleo ni a las normas internacionales del trabajo ni tampoco al papel de las instituciones del mercado laboral, como lo pusieron de relieve siempre los representantes sindicales en el curso de las discusiones. En una serie de casos, se reconoce el empleo como causa de pobreza, no obstante lo cual, las implicaciones políticas generalmente están ausentes o son inadecuadas. Por ejemplo, en Sri Lanka, el reclamo de que el gobierno efectúe reformas de la legislación laboral se debe a que «la reglamentación actual que rige el empleo es un impedimento para las inversiones y el crecimiento». Los informes corroboran lo dicho por el Director General de la OIT, quien en su informe ante la 91.ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo titulado «Superar la pobreza mediante el trabajo», señalaba que la escasa cobertura que se da al trabajo decente se debe a la ausencia general de ministros de trabajo y otros interlocutores sociales. No obstante, la evidencia señala la positiva correlación existente entre la participación de la OIT y la inclusión del temario sobre trabajo decente. En Camboya, donde la OIT tuvo bastante participación, «la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza (NPRS) contiene algunas disposiciones muy favorables a la mano de obra». En Pakistán, el documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza, en su capítulo 5, «Corrigiendo

las lagunas del DELP-I: Empleo, género y medio ambiente», subraya el carácter fundamental de la generación de empleos para reducir la pobreza.

Pocos sindicatos se conectan con otras organizaciones de la sociedad civil. En el manual de los DELP, los sindicatos y gremios están ubicados dentro del «Grupo de organizaciones de la sociedad civil», junto con diversas redes, ONG, organizaciones con base comunitaria, instituciones académicas y grupos de investigación. Sin embargo, pocos sindicatos han participado en esta potencial sinergia dado que, por una parte, no hay demasiada acción conjunta y colaboración entre los sindicatos y, por otra, tampoco la hay con otros grupos de organizaciones de la sociedad civil. En su informe ante la 91.ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, titulado «Superar la pobreza mediante el trabajo», el Director General de la OIT declara: «el acento que la comunidad internacional pone en la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede originar dificultades porque pocos sindicatos y organizaciones de empleadores se identifican con este término relativamente nuevo y abarcador. Además, otras organizaciones de la sociedad civil a veces no consideran que los sindicatos y las organizaciones de empleadores sean parte de su movimiento.» Los sindicatos tienden a confiar en las estructuras tripartitas tradicionales (que implican gobierno, empleadores y trabajadores) y todavía no están habituados a participar en iniciativas multipartidarias.

Sigue habiendo muchas dudas con respecto a si el Banco Mundial y el Fondo están o no auténticamente comprometidos con el cambio. Hay quejas porque los DELP no serían sino una prolongación de las mismas políticas neoliberales que se acusaba a los PAE de promover. Algunos casos que merecen mencionarse al respecto son el escepticismo del secretario general de la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS), quien declaró: «Consideramos que el DELP carece de aspiraciones de resolver la cuestión relativa

al desarrollo» y el retiro de la Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal (UNSAS) del proceso del DELP debido a que «el texto provisional carecía de una dimensión social y solamente se ocupaba de macroeconomía». Los sindicatos lamentan que el DELP de Sri Lanka proponga privatización y reformas de la legislación laboral.

Los sindicatos admiten su falta de capacidad. La Central Organization of Trade Unions (COTU-Kenya) y la Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin (UNSTB) reconocen que su eficacia en las discusiones se vio restringida debido a que no disponían de la capacidad adecuada. No obstante, el problema no se limita únicamente a los países anteriormente mencionados. Solamente en Bosnia y Herzegovina, Ghana, Pakistán y Sri Lanka los sindicatos presentaron por escrito sus opiniones detalladas. Sin embargo, capacidad junto con legitimidad y representatividad son algunos de los criterios que se buscan en todo grupo de partes interesadas².

Recomendaciones

Dado que no se presta la adecuada atención a las políticas de mercado laboral en los DELP, la positiva contribución del temario sobre trabajo decente no puede concretarse plenamente. Debido a que las consultas no han sido sistemáticas, los sindicatos todavía no han visto sus marcas en el proceso del DELP (formulación, puesta en práctica, monitoreo y evaluación). Se han de instaurar políticas destinadas a incorporar a las organizaciones de trabajadores en todos los niveles del proceso. Se ha de garantizar su participación puesto que tienen circunscripciones representativas cuyas opiniones son necesarias para luchar contra la pobreza, al tiempo que se debe corregir el problema de falta de capacidad mediante programas preparados a medida por el movimiento sindical internacional, la OIT, el Banco Mundial, el FMI y los gobiernos. El diálogo en curso entre la OIT y las IFI debería apuntar a garanti-

zar que se incorporen las normas internacionales del trabajo, el empleo y el diálogo social en los programas de las instituciones de Bretton Woods. El Banco Mundial y el Fondo deben llegar a todos los sindicatos a escala nacional y aprovechar sus calificaciones únicas y sus papeles tradicionales en el ámbito de la lucha contra la pobreza. Corresponde a los sindicatos mostrarse proactivos y presentar sólidos argumentos de investigación que justifiquen cada una de sus posiciones, ya que nadie habla mejor en nombre de los trabajadores que los mismos sindicatos.

Bibliografía

- Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). 2002. Documento presentado ante la Conferencia Internacional del Banco Mundial/FMI sobre los DELP, Washington, enero.
- . 2001. Guía sindical sobre los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Bruselas.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2003. «Superar la pobreza mediante el trabajo», informe preparado para la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Banco Mundial. 2003. Participación sindical en el proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Publicación en línea disponible en <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/labormarkets/34920740AE17B59585256D670053EEAA?OpenDocument>. Washington.
- . Libro de referencia sobre la Estrategia de Lucha contra la Pobreza disponible en www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm. Washington.
- Confederación Mundial del Trabajo (CMT). 2002. «Nuevos nombres, nuevas políticas». Documento presentado ante la Conferencia Internacional del Banco Mundial/FMI sobre los DELP, Washington, enero.

Notas

¹ Véase informe adjunto de la reunión en el sitio web del Banco Mundial: [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/vtlw/236052a7147251eb85256cde005987bb/\\$FILE/Joint por ciento 20Report por ciento 20Oct por ciento 202002.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/vtlw/236052a7147251eb85256cde005987bb/$FILE/Joint%20Report%20por%20ciento%20Oct%20por%20ciento%202002.pdf).

² *Participation Sourcebook*, Banco Mundial, capítulo 7 (pág. 250).