LAS POLÍTICAS DE LAS IFI DEBEN APOYAR UNAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO MÁS FUERTES Y MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA

Declaración de la Agrupación Global Unions a las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial en 2016 Washington, 7-9 de octubre de 2016

Introducción

1. El reajuste sistemático a la baja de sus previsiones del crecimiento económico mundial por parte de las instituciones financieras internacionales (IFI) demuestra que no se ha tenido adecuadamente en cuenta el impacto contradictorio de las políticas de austeridad y desregulación que ellas mismas promovieron. La Agrupación Global Unions[1] insta a las IFI, y en particular al FMI, que dejen de apoyar las medidas de austeridad y desregulación del mercado de trabajo, concentrando sus acciones en el problema real de una demanda agregada insuficiente y abordar el persistente estancamiento ocasionado por un sistema financiero disfuncional. Las políticas perjudiciales deberían ser sustituidas por un enfoque institucional serio centrado en la creación de empleos de calidad, lograr la transición hacia un futuro con bajas emisiones de carbono y reducir la desigualdad.

2. La Agrupación Global Unions está preocupada por el hecho de que las políticas de austeridad y reforma estructural que condujeron a una doble recesión en Europa pudieran ser replicadas en la región árabe, que recientemente ha superado a Europa como principal receptora de créditos del FMI. Además de pedir instituciones del mercado de trabajo más fuertes que garanticen el crecimiento salarial y reviertan el declive de la participación del trabajo en los ingresos nacionales, las IFI deberían apoyar una estrategia coordinada para un incremento substancial de la inversión pública. La promoción de la participación del sector privado por parte de las IFI, por ejemplo a través de las asociaciones público-privadas (APP), no solo en proyectos de infraestructura sino también en servicios públicos esenciales como la educación, puede añadir mayores costos y retrasos, derivando en unos servicios públicos de menor calidad y creando fuentes de corrupción. La Agrupación Global Unions insta a las IFI a abandonar su preferencia por la implicación del sector privado, y ofrecer en cambio un apoyo serio a inversiones públicas en servicios e infraestructura, muy necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

[1] La Agrupación Global Unions está integrada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), que cuenta con 180 millones de miembros en 162 países; las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), que representan a sus respetivos sectores a nivel sindical internacional (AIAE, FIP, ICM, IE, IndustriALL, ISP, ITF, UITA y UNI); y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC).

3. Por último, la Agrupación Global Unions pide al Banco Mundial que trabaje en estrecha cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con los sindicatos, para la futura implementación de la nueva salvaguardia laboral del Banco, a fin de asegurar su plena conformidad con las normas del trabajo internacionalmente reconocidas. Estas normas han sido desarrolladas por la OIT y fueron aceptadas por otros bancos multilaterales de desarrollo que precedieron al Banco Mundial en la adopción de salvaguardias laborales. Las medidas de implementación necesarias incluirán directivas para el personal, preparación de material de formación y procedimientos de consulta sobre cuestiones laborales en las nuevas actividades financiadas por el Banco.

Continuos errores en las previsiones de crecimiento de las IFI reflejan la repercusión de la austeridad y el ajuste estructural

4. Desde poco después de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, el FMI y el Banco Mundial han venido sobre-estimando de manera continua sus previsiones de crecimiento económico. Esta sobre-estimación empezaría en 2011 coincidiendo con el giro hacia la austeridad adoptado por el G20 y apoyado por el FMI. En 2012, el departamento de investigación del FMI adujo que la utilización de multiplicadores fiscales incorrectos, que no midieron adecuadamente todo el daño causado por las políticas de consolidación fiscal, tuvo la culpa de las previsiones inexactas del Fondo respecto a Europa. Sin embargo, los errores han continuado.

5. Ni el FMI ni el Banco Mundial anticiparon el colapso de los precios de los productos básicos en 2014 y ambas instituciones predijeron incorrectamente que el declive en los precios impulsaría ulteriormente el crecimiento global por medio de un "dividendo de los precios del petróleo". En lugar de ello, los departamentos de investigación de las IFI han venido esforzándose por explicar la disminución del crecimiento tanto entre las economías exportadoras de productos básicos como en aquellas, tanto avanzadas como en desarrollo, dependientes de sus importaciones. Recientemente, una nota del FMI sobre "Perspectivas Mundiales y Desafíos Políticos" remitida a la Cumbre del G20 en China en septiembre reconocía que la estrategia del G20, adoptada en 2014, de añadir 2 por ciento al crecimiento del PIB para 2018, y que fuera apoyada por las previsiones del FMI, había sido un fracaso. El año 2016 podría registrar la tasa más débil de crecimiento global desde el año de la "Gran Recesión", 2009.

6. Una importante razón por la que las previsiones de las IFI han sido excesivamente optimistas en los últimos cinco años ha sido un fallo evidente en sus modelos de crecimiento, al no tener plenamente en cuenta los efectos contradictorios de las medidas de austeridad y las políticas de reforma estructural que las IFI han venido promoviendo. Estas políticas han contraído la demanda agregada y representan la principal causa, por ejemplo, de la doble recesión registrada en la eurozona a principios de 2012. La imposición de estrictas medidas de austeridad en la política fiscal, combinada a una desregulación del mercado de trabajo, ocasionaría un descenso de los salarios y una mayor compresión de la demanda agregada. La combinación de ambas políticas ha tenido por efecto reducir la parte salarial en la renta nacional y un aumento de la desigualdad de ingresos.

7. Aunque estudios del FMI han mostrado que la creciente desigualdad tiene un efecto negativo en la estabilidad económica y el crecimiento, en su asesoramiento político a nivel de países y en la condicionalidad impuesta, el Fondo continúa promoviendo

políticas que ocasionan una distribución de ingresos más desigual. El fracaso del Fondo a la hora de aportar análisis relevantes y asesoramiento político adecuado nunca había quedado tan claramente descrito como en la revisión efectuada por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI respecto a los programas en Grecia.[2] La revisión identificó en particular que el Fondo había sido incapaz de entender y resolver la contradicción inherente entre la estrategia para mejorar la competitividad empujando a la baja salarios y precios por un lado, y la estrategia para reducir la relación deuda/PIB por otro lado.

Efecto pernicioso de la austeridad y desregulación en la región árabe y a escala mundial

8. Numerosos ejemplos del continuo apoyo a la austeridad y a políticas que aumentan la desigualdad se pueden encontrar en los programas de créditos del FMI en Oriente Medio y Norte de África (OMNA), la región que recientemente superó a Europa como principal receptora de préstamos del FMI. Desde mayo, han entrado en vigor o están pendientes nuevos acuerdos de préstamos en Egipto, Iraq, Jordania, Marruecos y Túnez, que vienen a sumarse a un programa previo en Yemen. Una característica común de la condicionalidad en todos estos préstamos es el énfasis en la consolidación fiscal, es decir, la austeridad. Tales políticas reducirán el crecimiento y la creación de empleo en economías ya afectadas negativamente por las consecuencias de conflictos armados y disturbios sociales o políticos. Muchos de estos programas piden además reformas del mercado de trabajo, aunque en su mayoría no incluyan aún recomendaciones detalladas.

9. Las organizaciones sindicales en la región de OMNA, donde prevalecen en la mayoría de los países regulaciones e instituciones del mercado de trabajo bastante débiles, están justificablemente preocupadas por el hecho de que el FMI presione para la adopción del mismo tipo de medidas que promoviera en Europa, es decir, rebajar los salarios mínimos, facilitar los procedimientos de despido, y acordar un papel reducido a la negociación colectiva. Tales medidas no harían sino exacerbar los problemas ya existentes de empleo precario, bajos salarios y enorme desigualdad de ingresos en los países árabes.

10. Una característica de los programas más recientes del FMI en OMNA ha sido la inclusión de medidas para una “focalización” de los programas sociales con el objetivo principal de reducir costos, lo que inevitablemente deriva en mayores dificultades para muchos trabajadores/as y para los desempleados. Los umbrales de elegibilidad en función de los ingresos se establecen a menudo en niveles que hacen que incluso los hogares con muy bajos ingresos no puedan acceder. Adicionalmente, mecanismos incorrectos para identificar y aportar subsidios a los que se consideran admisibles, especialmente en países con una capacidad administrativa limitada, implican que muchos que teóricamente deberían recibir subsidios no cobren nada. El programa crediticio del FMI a Túnez, que finalizaría en diciembre de 2015 prometía extender una “red de seguridad social bien focalizada” para compensar los elevados precios para los pobres, ocasionados por la eliminación de un programa universal de subsidios. No obstante, el gasto social fue en realidad 14 por ciento inferior al mínimo definido como Objetivo Cuantitativo Indicativo. En un documento de revisión del crédito se achacó el déficit a “problemas en los mecanismos de suministro”. La

[2] Oficina de Evaluación Independiente del FMI, *The IMF and the Crises in Greece, Ireland and Portugal*, julio de 2016

revisión del FMI no evalúa en qué medida contribuyeron estos “problemas” a una mayor pobreza y desigualdad en Túnez, pero sí que valora positivamente el éxito logrado por el gobierno para mantener el gasto público global por debajo del techo establecido en el programa del FMI, en parte gracias a la reducción del gasto social.

11. La Agrupación Global Unions insta al FMI y al Banco Mundial, como lo hiciera ya a la cumbre de Líderes del G20 reunidos en China en septiembre, a reconocer que la combinación de políticas dominante, consistente en “una política monetaria flexible pero ineficaz, combinada con políticas fiscales contradictorias y un debilitamiento estructural de las instituciones de negociación colectiva, no está dando resultado”.[3] En su lugar, las IFI deberían apoyar medidas urgentes en relación con la demanda. Esto implicaría dejar de promover las políticas de austeridad, apoyar unas instituciones del mercado de trabajo más fuertes que garanticen el crecimiento salarial para impulsar la participación del trabajo en la renta nacional, y favorecer una estrategia coordinada para incrementar substancialmente la inversión pública. Esto último incluiría inversiones necesarias en infraestructura, incluyendo la que se requiere para cumplir los compromisos del acuerdo de París sobre cambio climático al tiempo que se garantice una transición justa para los trabajadores/as; desarrollar la economía de cuidados; y acciones para fomentar la integración de migrantes y refugiados en los países receptores.

Poner fin a la inútil promoción de la implicación privada en la infraestructura y la educación

12. Entre las medidas para apoyar un incremento de la inversión pública como parte de una estrategia de recuperación global, las IFI tendrían que abandonar sus esfuerzos por dar prioridad a la influencia del sector privado en las inversiones, como por ejemplo a través de las “asociaciones público-privadas” (APP). Las APP siguen teniendo preferencia en muchos enfoques de las IFI, tal como ilustra la creación por el Banco Mundial, en 2014, de una división sobre APP, como una de las cinco “Áreas de Soluciones Transversales” del Banco. Los intentos de involucrar al sector privado a través de las APP a menudo han supuesto costos y retrasos añadidos, han dado como resultado unos servicios de calidad inferior o inasequibles, y pueden crear importantes fuentes de corrupción. Análisis del propio Banco demuestran que el interés en las APP por parte de numerosos Gobiernos de países-clientes ha venido disminuyendo, particularmente en lo relativo a la participación privada en infraestructura (PPI). La última “Actualización Mundial sobre PPI” publicada por el Banco muestra un declive substancial en los compromisos en PPI como proporción del PIB; el descenso podría haber sido aún mucho mayor de no haber sido por un masivo compromiso de PPI en 2015, para la construcción del nuevo aeropuerto IGA en Turquía. No obstante, este menor éxito no ha desembocado en una revisión de las estrategias de promoción de las APP.

13. La promoción por parte del Grupo del Banco Mundial de su enfoque hacia el sector privado prosigue también en cuanto al suministro de servicios públicos esenciales, como la educación. Las inversiones en la educación privada se llevan a cabo a través de la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), la agencia del BM que se ocupa del sector privado, y han sido aprobadas por la directiva del Banco al más alto nivel. La IFC ha invertido principalmente en escuelas de bajo coste,

[3] Declaración del L20 a la Cumbre del G20: http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/12/6A/telecharger.phtml?cle_doc_attach=6454

con fines de lucro, en más de 25 países en desarrollo. El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha criticado en términos muy firmes el apoyo financiero concedido por las agencias internacionales de desarrollo a este tipo de negocios: "El rápido aumento en el número de escuelas de este tipo puede contribuir a una educación de calidad inferior, menos inversión en la calidad de las escuelas públicas gratuitas, aumento de las desigualdades..., dejando atrás a los niños que no pueden pagar ni siquiera las escuelas poco onerosas"[4]. El Comité de la ONU insta a los donantes internacionales a apoyar el logro de los objetivos de una educación universal, mejorando una enseñanza gratuita y de calidad en la escuela pública.

14. Igual de problemática para el sector de la educación ha sido la promoción por parte del Banco, entre sus "productos de conocimiento" de enfoques que parecen inspirarse en una gestión del sector privado, incluso cuando se aplican a la educación pública. Incluyen los incentivos basados en el rendimiento, el empleo de docentes con contratos determinados y la denominada gestión basada en la escuela, que puede abrir las puertas a la contratación de docentes no cualificados en base al clientelismo. En contraste, en general no se presta suficiente atención a la mejora de la calidad de los docentes por medio de formación o las normas de contratación, al tiempo que los docentes se presentan a menudo como obstáculos que superar, más que como agentes para suministrar una educación de calidad. En un análisis de las políticas del Banco Mundial en relación con los docentes, la Internacional de la Educación encontró que tales enfoques únicamente se aplicaban hasta cierto punto en los programas crediticios del Banco, implicando que tanto los clientes como los responsables del Banco sobre el terreno se muestran escépticos respecto a la viabilidad de "políticas diseñadas por la *intelligentsia* en la sede del BM en Washington DC".[5]

15. Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, adoptados por las Naciones Unidas en 2015 y secundados por las IFI, incluyen metas relativas a la terminación de los ciclos de educación primaria y secundaria gratuita para todos y un aumento sustancial del número de jóvenes y adultos que cuenten con las competencias necesarias para acceder a empleos decentes. El Banco Mundial debería centrarse en este objetivo, en lugar de apoyar iniciativas del sector privado o enfoques inspirados en ellas en sus programas sobre educación. Ambas IFI tendrían que contribuir además al logro de los objetivos de igualdad en los ODS. Esto requerirá medidas para incrementar el porcentaje de la población cubierta por la protección social y servicios de salud; aumentar la proporción de trabajadores y trabajadoras en la economía formal y la participación salarial en los ingresos nacionales; y garantizar el respeto de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.

Implementación de la nueva salvaguardia laboral del Banco Mundial

16. Tras cuatro años de preparación, deliberaciones y consultas, en agosto el Banco Mundial adoptó un nuevo Marco Ambiental y Social (MAS) que, por primera vez en lo que respecta a los préstamos al sector público, incluye el requisito de cumplir la *Norma Ambiental y Social 2: Mano de obra y condiciones de trabajo* (NAS 2). Esta norma establece requisitos mínimos de salud y seguridad en el trabajo, la obligación

[4] Citado en "La CFI forzó modelo de inversión para la educación privada lo cual fue criticado por la ONU", *Bretton Woods Observer,* verano de 2016

[5] Internacional de la Educación, "El discurso ambiguo del Banco Mundial respecto a los docentes: Un análisis de diez años de préstamos y asesoramiento, 2016 (http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_WB_booklet_A5_SP_web.pdf)

de facilitar información a los trabajadores y otras condiciones de trabajo básicas, y el requisito de respetar ciertos derechos fundamentales de los trabajadores. Los préstamos acordados por la IFC en relación con el sector privado venían ya estando sujetos a requisitos en relación con las normas del trabajo desde 2006, y algunos bancos regionales de desarrollo adoptaron salvaguardias respecto a sus propios créditos en la última década.

17. La introducción por parte del Banco de una salvaguardia laboral es un paso importante, pero se ve ensombrecido por el hecho de que en algunos aspectos la versión del Banco sea más débil que las de los otros bancos e incluso que la de la IFC. El principal es la ausencia de referencia alguna a los convenios de la OIT sobre las normas fundamentales del trabajo (NFT), que prohíben la discriminación, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, y requieren el respeto de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. Aunque la NAS 2 estipula que las primeras tres prácticas no serán toleradas en los proyectos financiados por el Banco, estén o no prohibidas en las leyes del país cliente, únicamente requiere el respeto de la libertad sindical "en conformidad con la legislación nacional". Esta provisión no sólo es distinta a los requisitos de los otros bancos de desarrollo, sino que además va en contra de la naturaleza universal de las NFT establecidas por la OIT desde 1998.

18. Responsables del Banco indicaron que el MAS había sido elaborado para ser "autónomo" y no depender de las normas desarrolladas por otras instituciones. Incluso si se acepta esta lógica, debería constituir un imperativo para el Banco, al establecer las medidas de aplicación de las nuevas salvaguardias, asegurar su plena conformidad con las normas de órganos internacionalmente reconocidos para el establecimiento de normas, incluyendo la OIT en cuanto al trabajo. Sería una receta para la incoherencia que el Banco decida establecer y aplicar requisitos específicos en áreas como cambio climático, control de la contaminación o derechos del trabajo que diverjan de los desarrollados y aplicados por instituciones reconocidas como expertas en la materia. Le incumbirá al Banco, cuando elabore las directivas para su personal, el material de formación y los procedimientos de consultas para la implementación de la NAS 2, que se haga en estrecha cooperación con la OIT y los sindicatos, que son las partes más informadas sobre el impacto de los proyectos y programas del Banco sobre los trabajadores y trabajadoras.

19. Un área que reviste particular importancia para trabajar en colaboración con la OIT y los sindicatos, será la aplicación de las disposiciones de la NAS 2 respecto a los trabajadores en la cadena de suministros, que estipulan que los proveedores a proyectos financiados por el Banco no recurrirán al trabajo forzoso ni al trabajo infantil y no tolerarán condiciones de trabajo peligrosas. A diferencia de las salvaguardias de otros bancos, la NAS 2 cuenta de manera irrealista con los propios proveedores, y no con el prestatario o el Banco, para identificar tales prácticas inaceptables. Tres años después de la tragedia del Rana Plaza en Bangladesh, un accidente industrial en el que perdieron la vida 1.100 trabajadores y trabajadoras, el Banco debe acceder a crear un procedimiento practicable por medio del cual el Banco, trabajando conjuntamente con los sindicatos y la OIT, pudiera supervisar adecuadamente los riesgos o las condiciones de trabajo inadecuadas entre los proveedores, en base a lo que se establece en la NAS 2.

Recomendaciones de la Agrupación Global Unions

Medidas de apoyo a la recuperación económica

20. El FMI y el Banco Mundial deberían

- Dejar de recomendar medidas de austeridad y desregulatorias que tienen como único efecto empujar a las economías a la recesión, empeorar el desempleo y aumentar el peligro de deflación al debilitar las instituciones del mercado de trabajo

- Apoyar y ayudar a implementar una estrategia de recuperación mundial destinada a impulsar la demanda agregada y consistente en una combinación de políticas de estímulo a la inversión pública e incrementos salariales coordinados

- Como parte de dicha estrategia, contribuir a la inversión pública en educación, en la economía de cuidados, suministro de agua y saneamiento, y otros servicios públicos de calidad, incluyendo acciones para apoyar la integración de migrantes y refugiados

- Apoyar la inversión pública en infraestructura de ahorro energético y proyectos de mitigación del cambio climático, para proteger frente a las repercusiones negativas del cambio climático, mejorar el potencial productivo a largo plazo, y apoyar la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incluyendo la adopción de impuestos sobre el carbono

Medidas para la creación de trabajo decente y reducir las desigualdades

21. El FMI y el Banco Mundial deberían

- Poner fin a la promoción de la desregulación del mercado de trabajo y, en su lugar, revertir el aumento de la desigualdad de ingresos promoviendo el diálogo social, un refuerzo de la negociación colectiva y unos salarios mínimos fuertes como parte de una serie de políticas del mercado laboral coherentes para un crecimiento más inclusivo
- Asegurarse de que las mujeres se beneficien de estas acciones políticas a fin de evitar un mayor deterioro en las brechas de género respecto al empleo y los niveles de ingresos
- Ayudar a los países a restaurar o establecer políticas fiscales que reduzcan la desigualdad por medio de regímenes fiscales más progresivos, incluyendo la imposición de mayores impuestos a los ingresos más elevados, así como una mayor cobertura de los programas de protección social
- Desarrollar acciones para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen metas sobre el empleo pleno y productivo, la protección de los derechos de los trabajadores, la reducción de la desigualdad, cobertura sanitaria universal, educación primaria y secundaria universal, y sistemas de protección social para todos, incluyendo pisos de protección social.

22. El Banco Mundial debería

- Asegurarse de que las actividades y los proyectos que financia respeten los derechos fundamentales de los trabajadores/as y proporcionen condiciones de trabajo seguras y salarios adecuados, y trabajar conjuntamente con los sindicatos y la OIT en la implementación de su *Norma Ambiental y Social 2: Mano de obra y condiciones de trabajo* para asegurarse de que todas las actividades financiadas por el Banco cumplan plenamente con las normas del trabajo reconocidas internacionalmente
- Poner en práctica las recomendaciones realizadas en mayo de 2015 por la Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia de la IFC, en un informe de investigación relativo a deficiencias en la aplicación de la *Norma de desempeño 2: Trabajo y condiciones laborales* de la IFC

Medidas para una regulación financiera y una fiscalidad efectivas

23. El FMI debería

- Reorientar su atención y centrarse más en su mandato esencial de contribuir a unos servicios financieros estables y apoyar el crecimiento, abordando los problemas de los sistemas de la banca no regulada en la sombra, los grupos demasiado grandes para quebrar, el bajo nivel de fiscalidad del sector financiero, y la falta de financiación asequible para las pequeñas y medianas empresas
- Apoyar la creación de un marco multilateral para la negociación de acuerdos internacionales vinculantes para la restructuración de la deuda cuando los países se enfrenten a una deuda soberana insostenible
- Promover medidas más firmes para contrarrestar la erosión de las bases impositivas e introducir una reforma de los sistemas fiscales, a fin de lograr una base más amplia y una fiscalidad más progresiva, y para transferir la carga impositiva del empleo a las actividades no productivas y que destruyen el medio ambiente
- Fomentar medidas más firmes para asegurar que los ingresos no se pierdan en paraísos fiscales, exigiendo el intercambio automático de datos e información entre países, y acciones para poner fin a la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios por parte de las empresas multinacionales
- Apoyar la introducción de impuestos sobre las transacciones financieras para desalentar el comportamiento especulativo y crear nuevas fuentes de financiación, incluyendo el ofrecimiento de asistencia para la implementación coordinada de la iniciativa para la introducción de una amplia TTF apoyada por varios países de la eurozona

15-09-16