

## *El papel de las IFI en la promoción del trabajo decente y para contrarrestar los riesgos de la globalización financiera*

### **Declaración de la Agrupación Global Unions<sup>1</sup> para las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial en 2007 (Washington, 20-22 de octubre de 2007)**

#### *Introducción*

1. Frente a un interés menguante por parte de los países de ingresos medios y una renovada competencia en los países de ingresos más bajos por parte de los prestamistas emergentes, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial deben lograr cierta credibilidad en tanto que instituciones democráticas dedicadas a luchar contra la pobreza y a alcanzar el desarrollo sostenible, si quieren conservar su lugar en la economía globalizada. Recientes cambios en la directiva de ambas instituciones han atraído críticas de numerosos gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo, que ven la exclusión de candidatos del mundo en desarrollo como una prueba de que las instituciones financieras internacionales (IFI) continúan dictando, más que escuchando, a los países pobres a los que dicen servir. **La Agrupación Global Unions expresa su decepción por el hecho de que los nuevos líderes del FMI y del Banco Mundial no hayan sido elegidos mediante un proceso justo y abierto y quisiera subrayar que el proceso de selección de sus líderes es sintomático de una crisis de mayor envergadura en cuanto a la relevancia y rendición de cuentas de las IFI.**

2. Conforme aumentan las desigualdades en el mundo entero, resulta más imperativo que nunca que las IFI reorienten su trabajo para apoyar los intentos por parte de los países en desarrollo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la suerte de los “perdedores” en la globalización económica. Esta declaración pide al Banco Mundial y al FMI que efectúen auténticos cambios en sus políticas a fin de lograr estos resultados. Específicamente, insiste en que pongan fin a la utilización de evidencia dudosa para justificar la desregulación del mercado laboral empujando a los países a eliminar la protección de los trabajadores, y que empiecen a considerar el papel que podrían tener ambas IFI en la promoción del trabajo decente. Apoya una mayor coherencia entre las IFI y otras organizaciones de la ONU, y pide que se ponga fin a la perniciosa condicionalidad de la política económica, que mina los progresos de los países para crear empleo decente y promover un desarrollo justo y equitativo.

#### *Se ha perdido una oportunidad para la reforma democrática*

3. Como ya afirmado en numerosas ocasiones el movimiento sindical internacional, las IFI podrían desempeñar un papel positivo a la hora de garantizar una globalización justa,

---

<sup>1</sup> La Agrupación Global Unions está integrada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), que cuenta con 168 millones de miembros en 153 países; las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), que representan a sus respectivos sectores a nivel del movimiento sindical internacional (FIP, FITIM, FITTVC, ICEM, ICM, IE, ISP, ITF, UITA y UNI); y la Comisión Sindical Consultiva (TUAC-CSC) ante la OCDE.

si mejorasen su rendición de cuentas, su transparencia y su capacidad de respuesta a las necesidades de los países en desarrollo. Los recientes cambios en la directiva tanto del Banco Mundial como del FMI representaron una oportunidad para introducir algunas de estas mejoras cruciales. La crisis de liderazgo en el Banco Mundial y la repentina dimisión del Director Gerente del FMI podrían haber sido la ocasión ideal para que las IFI demostrasen su compromiso con la buena gobernanza, aplicando la transparencia en un proceso de selección de los nuevos dirigentes basado en los méritos y abierto a candidatos de todos los países.

4. Las IFI han eludido las normas de buena gobernanza que tantas veces exigen a sus clientes, optando en cambio por continuar con la arcaica y poco democrática tradición según la cual Estados Unidos designa al presidente del Banco Mundial y los países europeos seleccionan al director gerente del FMI. Aunque las IFI propugnan la importancia de la “pertenencia al país” de las estrategias de desarrollo, el hecho de que los miembros más poderosos de sus consejos se hayan negado a abrir el proceso de selección a candidatos de todos los países pone en entredicho el compromiso de las IFI a que los países en desarrollo sean capaces de escoger sus propias estrategias de desarrollo y hace que ambas instituciones sean susceptibles de ser acusadas de hipocresía.

5. Las críticas no se dirigen a los líderes particulares, sino más bien a un proceso de selección que sugiere que las IFI, dominadas por un grupo reducido de países y que muchas veces promueven un fundamentalismo de libre mercado que los países industrializados nunca aplicarían en la misma medida en sus propio territorio, saben mejor que sus países “clientes” lo que les conviene. Además **refuerza la opinión de que las IFI rinden cuentas ante todo a los bloques económicos más poderosos, no a los ciudadanos de los países en desarrollo directamente afectados por las políticas y los proyectos de las IFI.** La renuencia de las IFI a emprender una reforma en sus estructuras de toma de decisiones que incrementase substancialmente la representación de los países de bajos ingresos, pese a que son los más afectados por las actividades de las IFI, constituye otra muestra del déficit de buena gobernanza de que adolecen las IFI.

6. La Agrupación Global Unions lamenta que ni el Banco Mundial ni el FMI hayan respondido a la solicitud de revisión del proceso de selección de sus líderes, proveniente no sólo de los gobiernos de países en desarrollo y de la sociedad civil internacional, sino también de dentro de las propias IFI. En 2001, los órganos ejecutivos de ambas instituciones aprobaron, aunque nunca adoptarían, un informe conjunto pidiendo “un proceso de selección más transparente y abierto”, que incluía una recomendación de crear un grupo asesor de personas eminentes, equilibrado geográficamente, para ayudar a seleccionar los posibles candidatos. En detrimento de la credibilidad de ambas instituciones, estas recomendaciones serían ignoradas durante los subsiguientes nombramientos en el FMI en 2004 y el Banco Mundial en 2005. Aunque la debacle de la presidencia de Wolfowitz demostró los riesgos inherentes a la ausencia de un procedimiento de selección en base a los méritos de los candidatos, las propuestas de reforma han sido ignoradas una vez más durante los cambios en la directiva de ambas instituciones en 2007.

## *Un reto para los nuevos líderes*

7. Pese a criticar el proceso de selección en las IFI, la Agrupación Global Unions confía en que se presente la oportunidad de lograr cambios en las políticas de las IFI con el nuevo Presidente del Banco Mundial y el nuevo Director Gerente del FMI, centrándose particularmente en hacer que las políticas resulten relevantes a las necesidades de los “perdedores” de la globalización económica. Muchos países que han aplicado fielmente las estrictas imposiciones de las IFI de privatizar, liberalizar y desregular, han quedado fuera de la reciente expansión económica en la mayoría de las regiones del mundo, ocasionando que se cuestionen dichas políticas de forma fundamental. Adicionalmente, casi todos los países han experimentado mayores desigualdades, de manera que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están aún más lejos de ser alcanzados. Ha de prestarse mucha más atención a la cuestión de cómo se reparten y se emplean los beneficios del crecimiento, y no solo a sacar el mayor partido a la tasa de crecimiento a corto plazo.

8. Resulta evidente que ambas instituciones se enfrentan a retos considerables. El Banco Mundial sigue empañado por la reciente crisis en su directiva, mientras que el FMI continúa mostrándose vacilante en su búsqueda de nuevas fuentes de ingresos y de un mandato renovado. Una desigualdad en rápido aumento en casi todos los países en desarrollo muestra los límites de la afirmación del Banco Mundial de haber dado prioridad a la reducción de la pobreza, mientras que las actuales amenazas al crecimiento económico mundial vienen a demostrar una vez más que el FMI esencialmente es incapaz – como lo era ya durante la crisis asiática hace diez años – de proteger las economías frente al impacto de la inestabilidad financiera internacional. Teniendo en consideración estos retos, **la Agrupación Global Unions insta a los nuevos líderes de las IFI a adoptar las siguientes recomendaciones del movimiento sindical internacional:**

- **Emprender una reforma de las estructuras de toma de decisiones de las IFI, con objeto de incrementar la representación de los países en desarrollo, y más particularmente los miembros con ingresos más bajos que están actualmente sub-representados** (apenas dos directores ejecutivos representan los países del África Sub-sahariana, frente a trece de los países de la OCDE); **hacer que sus operaciones sean más transparentes – por ejemplo, publicando informes completos de las reuniones de sus órganos ejecutivos; e introducir un procedimiento de selección basado en méritos para los puestos directivos de ambas instituciones.**
- **Hacer que las IFI sean más abiertas y responsables ante la población a la que sirven, mejorando las consultas con sindicatos y otras organizaciones representativas de la sociedad civil.** Aunque se han logrado avances en cuanto a las consultas entre la Agrupación Global Unions y las IFI por medio de un diálogo regular a nivel de las sedes, el diálogo a nivel de país sigue siendo inconsistente. Los sindicatos y otras organizaciones deberían ser consultados sistemáticamente durante las discusiones de las estrategias y los informes de país de las IFI, así como respecto a las condiciones de créditos y los proyectos específicos.
- **Aumentar la coherencia entre las IFI y otras organizaciones multilaterales, incluyendo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para acelerar progresos con vistas al logro de los ODM y la realización del Programa de**

**Trabajo Decente, lo que implica la creación de empleos que proporcionen salarios adecuados, protección social y el respeto de las normas fundamentales del trabajo.** Actualmente, la OIT considera prioritario ayudar a sus 180 Estados miembros a aplicar este programa, pero las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial a favor de la desregulación del mercado laboral muchas veces menoscaban esos esfuerzos. Tanto el FMI como el Banco Mundial deberían participar más de lleno en la Iniciativa de Coherencia Política establecida a instancias del informe de 2004 de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

- Reconocer el daño ocasionado por las políticas de ajuste estructural y austeridad abandonando el empleo de la perniciosa condicionalidad de la política económica en las futuras operaciones crediticias. Por ejemplo, a través de las condiciones asociadas a los créditos, las IFI obligaron al país africano de Malí a eliminar los subsidios a los cultivadores de algodón (pese a que los países industrializados aplican importantes subsidios a la agricultura), una medida que según cálculos del Banco Mundial incrementará la pobreza en el país en cerca del 5 por ciento. Muchos créditos incluyen aún condicionalidad, estipulando que los servicios públicos deben abrirse a la participación del sector público, pese al fracaso de numerosas privatizaciones, por ejemplo de los servicios de distribución de agua. **Ambas IFI deberían eliminar las nefastas condiciones de política económica – incluyendo las que se disfrazan como “criterios de ejecución”, “medidas previas”, “indicadores de referencia estructurales” o “activadores” – y cumplir su compromiso respecto a la “pertenencia al país”, adoptando un enfoque que permita a cada país adoptar sus propias políticas para crear empleo y para promover un desarrollo justo.**

### *Normas del trabajo en las operaciones del Banco Mundial: pasos para su plena implementación*

9. El movimiento sindical internacional apoyó las decisiones adoptadas por el Grupo del Banco Mundial de convertir el respeto de las normas fundamentales del trabajo (NFT) en un requisito para todas las operaciones de créditos y financiación de infraestructuras de la Corporación Financiera Internacional (CFI). La Agrupación Global Unions alienta al Banco Mundial a tomar la iniciativa en relación a otros bancos multilaterales de desarrollo, promoviendo las NFT tanto en las ofertas públicas de licitación como en las operaciones del sector privado.<sup>2</sup>

**10. El Banco Mundial debe dar ya mismo los pasos necesarios para asegurarse de que los nuevos requisitos relativos a las NFT se apliquen por completo en todos los proyectos, de manera que este importante compromiso para la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores/as no quede reducido a promesas huecas.** Más de un año después de la adopción por parte de la CFI del requisito relativo a las NFT

---

<sup>2</sup> Las normas fundamentales del trabajo son derechos humanos fundamentales convenidos internacionalmente para todos los trabajadores/as, independientemente del nivel de desarrollo del país, y están definidas en los Convenios de la OIT que abarcan la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva (Convenios 87 y 98); la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación (Convenios 100 y 111); la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Convenios 29 y 105); y la abolición efectiva del trabajo infantil, incluyendo sus peores formas (Convenios 138 y 182)

en sus normas de ejecución, queda patente que la efectiva aplicación de dichas normas sigue representando un desafío. La Agrupación Global Unions reconoce que el personal de la CFI está todavía familiarizándose con las NFT y sus implicaciones, aunque expresa igualmente su preocupación por el hecho de que, entre tanto, se estén produciendo violaciones de las NFT en los proyectos de la CFI. La CFI necesita consultar con los sindicatos relevantes con suficiente antelación en el ciclo del proyecto, de manera que el personal de la CFI sea consciente de los potenciales riesgos laborales asociados a sus proyectos. La Agrupación Global Unions hace además un llamamiento a la CFI para que responda cuanto antes a las alegaciones de violaciones de las NFT en los proyectos que financia, remitidas por los trabajadores/as y sus sindicatos.

11. Conforme el Banco Mundial empieza a implementar los nuevos requisitos respecto a las NFT en sus Documentos Estándar de Licitación para Obras, la Agrupación Global Unions debe estar involucrada con el Banco a fin de lograr una aplicación adecuada. Garantizar que el requisito tenga un impacto significativo y positivo en los proyectos de infraestructura del Banco Mundial requerirá que el Banco eduque a su personal en cuanto a las NFT, supervise en detalle sus inversiones en infraestructura y establezca unas comunicaciones abiertas con los sindicatos relevantes en el país en cuestión.

### ***Impacto potencial del criterio de utilizar los sistemas propios del país***

12. Al movimiento sindical internacional le preocupa que el impulso inicial en cuanto al cumplimiento de las NFT en los proyectos financiados por las IFI pudiera perderse cuando los bancos multilaterales de desarrollo empiecen a basarse en los propios sistemas legales e institucionales de los países clientes en materia de licitación y en cuanto a las salvaguardias sociales y medioambientales, en lugar de exigir a los países que se respeten las normas de las IFI. Conocido como el “criterio de utilizar los sistemas propios del país”, esta descarga de responsabilidad podría contribuir a incrementar la autonomía de los países de las condiciones de las IFI y facilitar su apropiación de los proyectos de desarrollo. No obstante, **el Banco Mundial no debe delegar de forma prematura la responsabilidad respecto a las normas de trabajo y otras normas sociales y medioambientales en los proyectos del Banco a los países que aún no dispongan de la capacidad técnica e institucional necesaria para garantizar su aplicación.**

13. La Agrupación Global Unions pide la mayor precaución con el criterio de utilizar los sistemas propios del país, e insiste en que la decisión de utilizar dichos sistemas no ha de basarse simplemente en la mera existencia de leyes y regulaciones adecuadas en un país determinado, sino también en la capacidad de dicho país para utilizarlas y asegurar que se apliquen de manera eficaz. Así pues, cuando el Banco evalúe la adecuación de los sistemas de licitación y salvaguardia de un país, no debe considerar exclusivamente si existe o no un requisito de cumplimiento de las NFT en los documentos estándar de licitación del país, sino también si el país puede proteger realmente los derechos laborales y humanos fundamentales. El Banco debería colaborar con la OIT al realizar esta evaluación. **Si fuera necesario, el Banco deberá intervenir directamente para asegurarse de la plena aplicación de los requisitos relativos a las NFT en los proyectos financiados por el Banco.**

### ***El Banco debe abordar las inconsistencias respecto a cuestiones laborales***

14. Los pasos señalados anteriormente que ha tomado el Banco Mundial para garantizar que las actividades que financia no violen las NFT se ven menoscabadas por la publicación del Banco con mayor circulación, *Doing Business*, donde se promueve la idea de que las normas del trabajo no tienen un impacto beneficioso y que deben considerarse como posibles impedimentos a las inversiones, puesto que podrían incrementar los costos comerciales. En sus ediciones de 2006 y 2007, *Doing Business* designó como los países que habían obtenido los mejores resultados por sus regulaciones laborales a dos que figuran entre el puñado de Estados que no son miembros de la OIT. Estos dos pequeños países, Palau y las Islas Marshall, prácticamente no tienen ninguna regulación laboral y, al no ser miembros de la OIT, tampoco tienen la obligación de cumplir las NFT.

15. *Doing Business* clasifica y puntúa a los países de acuerdo a si disponen de diversos tipos de normas para la protección de los trabajadores – desde limitaciones de la jornada laboral hasta la imposición del salario mínimo y el requisito de notificación previa en caso de despido – y alienta a los países a mejorar su puntuación eliminando estas regulaciones. Los países sólo pueden mejorar sus índices de “rigidez de empleo” y “costes de despido”, para así mejorar su clasificación general en *Doing Business*, si eliminan las normas de protección de los trabajadores/as. Pese al hecho de que muchos préstamos del Grupo del Banco Mundial ahora incluyen requisitos en cuanto a las NFT, no se dan puntos por cumplir con estas normas. Como resultado de ello, **algunos países que violan regularmente los derechos fundamentales de los trabajadores/as, como Bangladesh, Belarús, China, Colombia, El Salvador, Eritrea, Omán, Arabia Saudita, Swazilandia y Uzbekistán están mejor clasificadas en *Doing Business* en cuanto al “Empleo de Trabajadores” que la mayoría de los países de Europa Occidental.**

16. Se alaba igualmente a Georgia en *Doing Business 2007*, calificándolo como el “más reformista” a causa de su “reforma más ambiciosa de la regulación laboral”. *Doing Business* elude mencionar que Georgia se negó a consultar con los interlocutores sociales respecto a esta reforma, y que rechazó las recomendaciones de la OIT, que en parte hacían referencia a problemas relativos a la compatibilidad de dichas reformas con los Convenios 87 y 98 de la OIT, dos de los convenios sobre NFT.

17. Según los autores de *Doing Business*, los países deben librarse de las normas de protección de los trabajadores/as para hacer que sus economías resulten más favorables a las inversiones y para mejorar la creación de empleo (el subtítulo de *Doing Business 2006* era “Creando Empleos”). No se cita ninguna evidencia económica seria para justificar la afirmación de que los países que reciben una buena puntuación en términos de su clasificación sobre “Contrato de Trabajadores” obtengan ingresos superiores, una mejor productividad y mayor creación de empleo. De hecho, una lectura concienzuda de la clasificación de *Doing Business* demuestra la inverosimilitud de la supuesta identificación de un vínculo entre unos mercados laborales desregulados como se miden en *Doing Business* y un mejor rendimiento económico.

18. **Debido a sus mercados laborales desregulados países como Afganistán, Armenia, Georgia, Haití, Malawi, Mongolia, Papua-Nueva Guinea, Islas Salomón y Yemen superan a otros países de alta productividad y bajo desempleo como Austria, Finlandia, Irlanda, Corea, Países Bajos, Noruega, Suecia y Taiwán en las**

**puntuaciones de la edición 2007 de *Doing Business* respecto a “Contrato de Trabajadores”.** Muy pocos analistas, aparte de los expertos de *Doing Business*, aseverarían que el primer grupo de países ha encontrado la receta para la creación de empleos de alta calidad y que el segundo grupo debería emularlos.

***Utilización de “Doing Business” por parte del Banco Mundial para eliminar la protección de los trabajadores/as***

19. **La pretendida experiencia del equipo de *Doing Business* en relación con cuestiones laborales podría considerarse cómica si su creencia dogmática de que las regulaciones laborales no son sino un impedimento no hubiera impregnado las estrategias generales del Banco Mundial respecto al mercado laboral, convirtiéndose en el principal modelo para las propuestas de reforma del mercado laboral tanto del Banco como del FMI.** En cuanto a la estrategia global, la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial, en consulta con la Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, adoptó recientemente un *Enfoque multi-sectorial para fomentar la creación de empleo, la reducción de la pobreza y el crecimiento*, denominado “MILES” (donde la “I” representa el clima de inversiones), que afirma que “se utilizará *Doing Business* ... para desarrollar instrumentos políticos destinados a crear un clima empresarial más favorable al empleo”. El programa MILES anuncia igualmente que el Banco prestará mayor atención a la Protección Social (que corresponde a la “S”), pero no está claro si esto significa presionar a los países para privatizar parcialmente los sistemas públicos de pensiones en beneficio de la industria de servicios financieros, como ha hecho ya el Banco en el pasado, o ayudar a los gobiernos a brindar protección social a los trabajadores que actualmente no están cubiertos.

20. La Agrupación Global Unions examinó las más recientes Estrategias de Asistencia a los Países (EAP) y las Alianzas Estratégicas con el País (AEP) adoptadas por el Banco Mundial y encontró que **de las EAP/AEP publicadas entre octubre de 2006 y junio de 2007, casi la mitad (siete de quince) incluían recomendaciones de que el país emprenda una desregulación del mercado laboral en base a su clasificación en *Doing Business*.** Por ejemplo, la AEP para Macedonia (marzo de 2007) recomienda “incrementar la flexibilidad del mercado laboral” para “mejorar el clima comercial” y ser “consistente con el programa MILES”. Curiosamente, el mismo documento cita los resultados de un estudio sobre entorno empresarial que demuestra que las regulaciones laborales constituían apenas el quinceavo obstáculo mencionado por los propietarios de empresas, muy por debajo de preocupaciones como el costo de la financiación, violaciones de contrato, corrupción, funcionamiento del poder judicial, incertidumbre sobre las regulaciones y criminalidad. La AEP para Macedonia no trata la mayoría de estas preocupaciones, pero sí que hace hincapié en la necesidad de flexibilizar el mercado laboral, aún cuando en 2005 se aprobó una nueva legislación laboral.

21. Mozambique es otro país que recientemente ha introducido una reforma de la legislación laboral, en 2006, pero la AEP sobre ese país (abril de 2007) insiste en que debe desregular aún más para mejorar su clasificación en *Doing Business*. La AEP incluye un proyecto de Reforma del Mercado laboral a tal efecto. Un *Memorando Económico de Mozambique* publicado por el Banco anteriormente (septiembre de 2005) establecía que “la causal entre la flexibilidad del mercado laboral y el crecimiento del

empleo no siempre resulta clara”, “faltan pruebas que demuestren si una regulación laboral restrictiva constituye un obstáculo en Mozambique”, y que “no hay evidencia respecto a los posibles perdedores del proceso [de reforma]”. No obstante, la AEP indica que la reforma de Mozambique de 2006 “se queda corta en relación con los cambios necesarios” porque no reduce suficientemente la rigidez del mercado laboral de Mozambique tal como se calcula en *Doing Business*. La AEP para Mauricio (octubre de 2006) anuncia que el Banco proporcionará un Préstamo para Política de Desarrollo destinado a una “reforma del mercado laboral”, una faceta de la cual será “revisar la actual maquinaria tripartita para el establecimiento de salarios”. El objetivo global de la reforma, según la AEP, es “garantizar una posición a Mauricio entre los diez lugares más favorables a las inversiones y a los negocios en el mundo (según la encuesta *Doing Business*)”.

### ***Utilización de “Doing Business” por parte del FMI para desregular el mercado laboral***

22. **Respecto al FMI, la Agrupación Global Unions encontró que los informes sobre las Consultas del Artículo IV en relación con veintiún países, publicados entre octubre de 2006 y junio de 2007, incluían recomendaciones de una desregulación del mercado laboral en base a las clasificaciones de los países en *Doing Business*.** Pueden citarse, por ejemplo, el informe del Artículo IV para Grecia (enero de 2007), donde el FMI recomienda una “relajación de la estricta legislación para la protección del empleo y la descentralización del sistema de negociación”; y el informe para la revisión de un préstamo del SCLP en relación con la República de Kirguistán (marzo y junio de 2007), donde se señala que la adopción de “medidas para mejorar la flexibilidad del mercado laboral” se habían convertido en un punto de referencia estructural para el crédito del FMI. El informe del Artículo IV para Lesotho (noviembre de 2006) indica que debe hacerse algo para reducir el coste de los negocios y mejorar la competitividad y, específicamente, exhorta al país a “incrementar una flexibilidad a la baja en los salarios reales” aún cuando los salarios en el sector de la confección, muy importante en Lesotho, representan menos de una tercera parte del nivel de la vecina Sudáfrica y la mitad de los de Swazilandia.

23. Otro informe del Artículo IV, esta vez para Jordania (marzo de 2007), observa que “el último estudio de *Doing Business* del Banco Mundial ha demostrado que se produjeron bajones en casi todas las áreas”, y recomienda a Jordania que aplique una “mayor flexibilidad en el mercado laboral... relajando la legislación sobre contratación y despido”. El FMI no menciona que recientes informes documentan la presencia de abusos generalizados de los trabajadores/as en Jordania, y más particularmente de los trabajadores/as migrantes en las zonas francas industriales.<sup>3</sup> La insistencia del FMI de que Jordania haga que resulte más fácil a las empresas despedir a sus trabajadores podría echar al traste los esfuerzos de la OIT, trabajando conjuntamente con el gobierno jordano, precisamente para poner fin a esos abusos. Lo mismo que en muchos otros países donde el FMI insta a una mayor flexibilidad del mercado laboral, **no se tienen en cuenta los costes sociales y económicos que supondría la eliminación de las regulaciones del mercado laboral.**

---

<sup>3</sup> Ver las publicaciones del Centro de Solidaridad, *The Struggle for Worker Rights in Jordan*, Washington, diciembre de 2005, y de la CIOSL, *Informe anual sobre las Violaciones de los Derechos Sindicales*, Bruselas, 2006



***El acceso a los fondos de la AID está determinado por los indicadores laborales de “Doing Business”***

24. Los desacertados indicadores de “Contrato de Trabajadores” en *Doing Business* se usan igualmente para determinar el acceso general de los países a los fondos del Banco Mundial por parte de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), entidad del Banco que otorga préstamos concesionarios, mediante la Evaluación de las Políticas e Instituciones de los Países (EPIP). Aunque el Banco no ha sido totalmente transparente respecto a su proceso para determinar las calificaciones otorgadas y no se han justificado públicamente dichas calificaciones, resulta evidente al examinar el *Cuestionario de Evaluación EPIP* que el personal del Banco ha recibido instrucciones de utilizar la rigidez de los índices de empleo en *Doing Business* como “Guías de referencia” en dos categorías: “Entorno regulador para las empresas” y “Protección social y trabajo”. **Al contar (dos veces) los indicadores sobre mercado laboral de *Doing Business* en la EPIP, el Banco en realidad está premiando a los países que violan las normas laborales y sociales adecuadas, al tiempo que afirma hacer exactamente lo contrario.**

25. Bajo la categoría “Protección social y trabajo” supuestamente se dan buenas calificaciones a los países que, de acuerdo con el *Cuestionario de Evaluación EPIP*, cumplen con los siguientes criterios:

- “Los programas de protección social proporcionan asistencia financiera a los grupos pobres y vulnerables”
- “El gobierno ha ... aprobado una legislación conforme con las normas fundamentales del trabajo y hace que éstas se apliquen en sus políticas y programas”
- “Las regulaciones y otras políticas activas del mercado laboral promueven un amplio acceso al empleo ...”
- “... programas de pensiones y de ahorro proporcionan una seguridad de ingresos abordable, adecuada, sostenible y robusta”

26. Los indicadores de *Doing Business* sobre mercado laboral en realidad no miden ninguna de estas cualidades; en todo caso medirían su ausencia. Al instruir a su personal a usar los indicadores de *Doing Business* sobre mercado laboral para medir si los países están aplicando una protección social y políticas laborales adecuadas, el Banco parece afirmar, por ejemplo, que Haití cuenta con mejores programas de protección social que los Países Bajos; y que Arabia Saudita cumple mejor con las NFT que Suecia – puesto que *Doing Business* sitúa a Haití y a Arabia Saudita en un puesto mucho mejor en cuanto a los criterios de “Contrato de Trabajadores” que los que ocupan los dos países europeos. Evidentemente, si el Banco Mundial quiere demostrar su seriedad a la hora de persuadir a los países para que practiquen unas buenas políticas sociales y laborales, debería dejar de utilizar *Doing Business* como la vara para medir dichas políticas.

***Un papel positivo para el Banco Mundial en la promoción del trabajo decente***

27. La Agrupación Global Unions considera que tanto el Banco Mundial como el FMI deberían alentar a los países miembros a adoptar y aplicar las NFT y una protección social adecuada, como el Banco afirma que hace en las EPIP. De hecho, estos dos elementos junto con la creación de un empleo productivo que garantice unos ingresos

adecuados y la promoción del diálogo social, componen el Programa de Trabajo Decente de la OIT, que aspira a una reducción sostenible de la pobreza y las desigualdades salariales. **El Banco debería trabajar en colaboración con la OIT para establecer criterios que aporten incentivos positivos a los países para implementar el trabajo decente. Estos criterios tendrían que sustituir los desacertados indicadores sobre mercado laboral de *Doing Business*, basados en una metodología inadecuada y que se utilizan incorrectamente para eliminar la protección de que gozan los trabajadores/as a través de los informes de país de las IFI y la estrategia de mercado laboral del Banco Mundial. El tema de la regulación laboral debería de hecho eliminarse del mandato de *Doing Business*.**<sup>4</sup>

28. La Agrupación Global Unions instó a los países donantes y al Banco Mundial, durante las actuales negociaciones para la 15ª reposición de los recursos de la AIF, a que se incluyese el Programa de Trabajo Decente entre sus prioridades. Como una alternativa a los retrógrados indicadores sobre mercado laboral de *Doing Business*, podrían incorporarse incentivos vinculados al trabajo decente en una EPIP revisada o utilizarse un mecanismo alternativo para determinar el nivel de acceso a los fondos de la AIF. Del mismo modo, los países donantes y el Banco Mundial deberían asegurarse de que las recomendaciones previas para la reposición de recursos de la AIF, que se han cumplido sólo esporádicamente, particularmente la inclusión en las Estrategias de Asistencia a los Países de evaluaciones del cumplimiento de las NFT, se apliquen plenamente en la práctica.

### ***¿Nuevo mandato para el FMI?***

29. Diez años después de la crisis financiera asiática de 1997, numerosos gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y analistas continúan cuestionando el papel desempeñado por el FMI antes, durante y después de dicha crisis. Las cuestiones hacen referencia tanto a las controvertidas políticas promovidas por el FMI en su momento – como la completa y rápida liberalización de la cuenta de capital – como a las políticas de austeridad y ajuste estructural impuestas por el FMI como condición para los créditos de emergencia a los países en crisis. **Resulta evidente que una de las lecciones que muchos países asiáticos aprendieron de la crisis hace una década es evitar pedir préstamos al FMI a cualquier coste. Muchos países de América Latina han sacado conclusiones similares tras ser testigos del dramático colapso económico y financiero en 2001-2002 de Argentina, el alumno modelo de las IFI en los años 90.**

30. Ya es hora de que el FMI aprenda de sus propios errores respecto a las políticas aplicadas en Asia, América Latina y otras regiones. La reticencia de ciertos países a depender de la asistencia financiera del Fondo no sólo socava la fuente básica de ingresos del FMI (intereses pagados sobre los préstamos), sino que tiene efectos potencialmente desestabilizadores sobre la economía mundial. En lugar de arriesgarse a tener que pedir un préstamo al FMI y quedar sometidos a condiciones crediticias inaceptables, muchos países se han esforzado por acumular enormes reservas de divisas como protección frente

---

<sup>4</sup> Un informe actualizado sobre la utilización de *Doing Business* por parte de las IFI para desregular los mercados laborales de los países en desarrollo y un análisis de la metodología empleada para calcular los indicadores laborales de *Doing Business 2008* serán publicados por CSI/Global Unions en septiembre de 2007.

a salidas bruscas de capital. Esta práctica es una de las causas a la base de los desequilibrios económicos globales que el Fondo ha sido incapaz de abordar seriamente.

**31. Exactamente diez años después de la crisis asiática, parece que el FMI podría repetir el mismo tipo de errores con respecto a las dramáticas restricciones en los mercados globales de crédito que se iniciaron en agosto de 2007 y que se supone afectarán negativamente el crecimiento a escala mundial.** El FMI no sólo no fue capaz de prever la crisis – el Fondo incluso había revisado a la alza sus previsiones de crecimiento económico dos semanas antes de estallar la crisis – sino que además, en lugar de defender una respuesta reguladora más activa a la inestabilidad del mercado financiero, como habían solicitado los sindicatos y algunos gobiernos, el FMI hizo caso omiso a dichas peticiones y ha adoptado una actitud de decir que los mercados financieros conocen mejor la situación. En un discurso pronunciado el 31 de julio, el segundo al mando del FMI declaró: “...los encargados de tomar decisiones deberían seguir el flujo de los mercados, en lugar de intentar ir contra corriente. Las políticas no deberían sofocar el proceso de la innovación financiera, teniendo en cuenta el papel altamente constructivo que han desempeñado las recientes innovaciones en esta expansión económica global sin precedentes”.

32. El FMI ocupa una posición ideal para poder analizar las consecuencias que tiene para los mercados de capital y para la economía real el surgimiento de fondos de capital privado y especulativos, y proponer respuestas políticas adecuadas. Estos fondos, que representan enormes reservas de capital altamente regulado y que emplean estrategias de inversión fuertemente apalancada y que cuenta con un subsidio fiscal, parecen haber contribuido a la rápida propagación de los problemas registrados en el mercado hipotecario de alto riesgo en EE UU a los mercados de capital en todo el mundo. Las restricciones de crédito global muestra el impacto del apalancamiento en los mercados financieros y exige una respuesta internacional para abordar cuestiones como la transparencia, la regulación y la fiscalización de los fondos especulativos y de capital privado. El FMI no será capaz de asumir esta tarea, ni tampoco conseguirá recuperar su relevancia en el establecimiento de políticas globales, si sigue considerando su papel esencialmente como defensor del sector financiero privado. No importa cuán creativas e innovadoras considere que son las instituciones financieras privadas, parece poco apropiado para el FMI, en tanto que institución pública, asumir una función de “animador” para instituciones privadas caracterizadas por su opacidad y que utilizan prácticas desestabilizadoras o predatoras. **La llegada de un nuevo director gerente al FMI después de las reuniones anuales de 2007 podría ser la ocasión para que el Fondo adopte un nuevo paradigma político y demuestre que es capaz de cumplir su mandato de contrarrestar la inestabilidad financiera y económica y aportar asistencia a los países que requieren un apoyo financiero.**

### *Algunos pequeños pasos pero no un cambio general en la política del FMI*

33. Tras la crisis financiera asiática, el FMI abandonó sus esfuerzos para imponer la liberalización total de los mercados de capital como condición para ser miembro del Fondo y para 2004 reconoció que los controles de capital podían, en algunos casos, tener un efecto estabilizador sobre las economías nacionales. El FMI está además mostrando signos de suavizar su postura respecto al gasto gubernamental y a los techos deficitarios y

las tasas de inflación. Por ejemplo, personal del FMI comentó a las delegaciones sindicales que el Fondo ya no exige a los países pobres de África el mantenimiento de tasas de inflación inferiores al 5 por ciento, estimando que semejante límite arbitrario podría obligar a los países a adoptar un endurecimiento monetario inapropiado que frenaría el crecimiento. No obstante, el relajamiento de las imposiciones macroeconómicas del FMI no ha sido transparente ni explícito, y muchos países pueden seguir observando objetivos rígidos pensando que los futuros préstamos del FMI podrían depender de la aplicación de políticas como el mantenimiento de la inflación en niveles muy bajos, aunque eso frustre sus programas de reducción de la pobreza.

34. Otro ejemplo de cambios poco claros en la política del FMI se refiere a la cuestión de los topes relativos a la masa salarial en el sector público. En un caso bien conocido sobre un préstamo del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) a Zambia en 2004-2007, el FMI congeló los pagos porque el gobierno había superado el tope establecido para la masa salarial, al contratar maestros adicionales para poder alcanzar el ODM relativo a la educación primaria universal, aunque los salarios de los nuevos maestros estuviesen financiados mediante asistencia de donantes. El FMI relajó posteriormente las condiciones impuestas a Zambia para permitir la contratación de los maestros adicionales, y un reciente informe indica que “la proporción de programas con apoyo del SCLP con topes en la masa salarial declinaron en un 25 por ciento en los últimos 4 años. ... además, sólo 3 programas ... de un total de 29 del SCLP los incluyen actualmente como criterio cuantitativo de resultados.”<sup>5</sup> Con todo, el único indicio oficial de que el FMI ha adoptado una política más flexible que permita a los países realizar gastos sociales que excedan los anteriores topes que limitaban la masa salarial es la siguiente instrucción dada al personal del Fondo: “En adelante, esos topes sólo han de utilizarse de manera selectiva y únicamente cuando estén garantizados por consideraciones macroeconómicas, justificados en documentos programáticos, suficientemente flexibles como para acomodar flujos de ayuda complementaria, y sean reevaluados en el momento de las revisiones del programa.”<sup>6</sup>

35. Parece ser que **el personal del FMI puede optar por no instituir topes limitando la masa salarial con la misma frecuencia que habían venido haciéndolo en el pasado, pero nada les impide recurrir a ellos si juzgan que dichos topes están “garantizados por las condiciones macroeconómicas”, que fue el pretexto utilizado por el Fondo para imponerlos en Zambia y en cualquier otro país donde se aplicaron.** Pronunciamientos similares del FMI en el sentido de que se mostraría más flexible respecto a la condicionalidad de la privatización no se han complementado con un reconocimiento claro de que muchos servicios esenciales operan de manera más eficaz cuando están en manos de los poderes públicos. Del mismo modo, **años de promesas de que el FMI se centraría en cuestiones financieras y macroeconómicas fundamentales en lugar de tocar otras áreas en las que no tiene suficiente experiencia, suenan a hueco cuando se constata la multiplicación de recomendaciones que apuntan a una desregulación de los mercados laborales en los informes de país más recientes del FMI.**

---

<sup>5</sup> FMI, *IMF comments on “Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries”*, Washington, junio de 2007.

<sup>6</sup> FMI, *Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid*, Washington, junio de 2007.

### ***Hacer que el FMI resulte relevante para el trabajo decente y los ODM***

36. Tal como señalara un reciente informe de la CSI/Agrupación Global Unions en un presentado al FMI, aunque los pasos emprendidos por el FMI para introducir una reforma “constituyen un paso adelante positivo, distan mucho de ser suficientes, y no resuelven el problema fundamental de que un número creciente de Estados se apartan del Fondo y rechazan sus restrictivas prescripciones de política macroeconómica y de reforma estructural, que no contribuyen a la creación de empleo ... Si el FMI desea seguir siendo un organismo pertinente ... es preciso que reevalúe ... sus políticas, a la luz de las consecuencias negativas que tienen las condiciones de los préstamos vinculadas a la reforma estructural y las recomendaciones de política, en la clase trabajadora y los pobres. El Fondo debe colocar el empleo decente y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el centro de su agenda política.”<sup>7</sup>

Para restaurar su relevancia ante los países que intentan mejorar el nivel de vida y proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad, el FMI debería adoptar los siguientes cambios en su política:

- **El asesoramiento en política, las condiciones crediticias y los instrumentos financieros del Fondo no deben alentar o requerir que los países adopten políticas que pudieran ocasionar pérdidas de puestos de trabajo o limitar la creación de empleo, menoscabar la calidad del empleo, eliminar instituciones del mercado laboral o reducir el gasto social, sanitario o educativo.**
- **El FMI, junto con el Banco Mundial, debería participar plenamente en la Iniciativa de Coherencia Política** tal como recomendó el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que subrayó que **la creación de un empleo pleno y productivo y el trabajo decente constituyen elementos clave para la erradicación de la pobreza y para lograr un desarrollo justo.**
- **Las consultas con los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil no deberían limitarse a las Consultas del Artículo IV sino ampliarse para tratar también la asistencia general a los países y las operaciones de créditos.** La condicionalidad debe ser objeto de consultas públicas antes de determinar los acuerdos crediticios vinculantes.
- **La condicionalidad debería tener primordialmente un papel fiduciario y no socavar la autonomía y la independencia nacionales en el establecimiento de políticas.** Las condiciones del FMI deben reducirse aún más en alcance y en número y deberían limitarse a garantizar que los gobiernos prestatarios utilicen los créditos de acuerdo con su intención inicial y no violen los derechos humanos, incluyendo las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas.

37. **Una relevancia renovada para el FMI a escala global requiere además la adopción de instrumentos multilaterales que le permitan cumplir su mandato de contrarrestar las amenazas de inestabilidad financiera y económica a escala internacional y asistir a los países que atraviesen dificultades financieras.** Aunque

---

<sup>7</sup> CSI/Agrupación Global Unions, *Iniciar una reforma de las prescripciones políticas del FMI: Propuestas del movimiento sindical global*, Washington, diciembre de 2006

algunos informes del FMI han reconocido el impacto potencialmente desestabilizador que tienen los fondos especulativos y las adquisiciones fuertemente apalancadas por parte de los fondos de capital privado, el FMI no ha tomado ninguna medida para desarrollar un marco regulativo internacional para estas actividades. Por el contrario, altos representantes del Fondo han rechazado la idea de desarrollar nuevas regulaciones. Tampoco se ha hecho nada para abordar las implicaciones que tienen los fondos soberanos de riqueza, que están asumiendo un papel cada vez mayor en el plano internacional. Adicionalmente, las extensas discusiones plurianuales en el FMI todavía no han desembocado en un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, una facilidad crediticia de emergencia viable para los países que atraviesan dificultades financieras, ni medidas para proteger a las economías frente a los movimientos de capital especulativo altamente desestabilizadores. Algunos representantes del FMI han reconocido que los riesgos negativos de la globalización financiera se han incrementado en los últimos meses, algo que parece confirmar la reciente restricción de créditos a nivel internacional. Urge dar un paso adelante, estableciendo los instrumentos necesarios para mitigar estos riesgos y proteger a las economías nacionales de sus consecuencias.

**38. La Agrupación Global Unions insta al FMI a apoyar las siguientes medidas:**

- **Una coordinación más estrecha de las tasas de cambio entre las principales divisas**, que podría abordarse a través del proceso de consultas multilaterales del FMI.
- Creación de **una nueva facilidad de créditos de emergencia para los países que atraviesen dificultades financieras**, que no se vea obstaculizada por las condiciones de política que hicieron inutilizables las antiguas Líneas de Crédito Contingente.
- Iniciar un proceso para desarrollar **marcos regulativos internacionales para los fondos de capital privado, fondos especulativos y otras actividades financieras relacionadas que no resultan transparentes, explotan los subsidios fiscales no garantizados y contribuyen a la inestabilidad del mercado financiero**; el proceso debería incluir consultas con los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil interesados, así como con instituciones financieras privadas.
- Creación de un **mecanismo de reestructuración de la deuda soberana que sea transparente y justo**, para la eliminación ordenada de la deuda contraída esencialmente con instituciones financieras privadas.
- **Medidas para proteger las economías nacionales frente a los movimientos desestabilizadores de capital especulativo**, incluyendo un impuesto Tobin y apoyar el establecimiento de controles de capital por parte de los gobiernos nacionales.

***Conclusión***

**39. El movimiento sindical internacional reitera su demanda de que las IFI tomen medidas para que sus políticas estén en línea con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del Programa de Trabajo Decente. Un paso importante en esta dirección sería ampliar el programa de alivio de la deuda de las IFI, del que se han beneficiado hasta la fecha tan sólo 30 países. Debe concederse a un elevado número**

de países con bajos ingresos la cancelación de su deuda sin ninguna condicionalidad de política económica, de manera que puedan destinar mayores recursos a alcanzar los ODM, en lugar verse obligados a rembolsar deudas insostenibles. **Requiere además que el Banco Mundial abandone por fin su controvertido enfoque de la regulación del mercado laboral basándose en *Doing Business*, y que ambas IFI dejen de pedir la eliminación de la protección de que gozan los trabajadores/as.**

40. La Agrupación Global Unions exhorta a las IFI a apoyar los países que promueven el trabajo decente. Para el Banco Mundial implicaría eliminar las referencias constantes a *Doing Business* en sus EPIP y consagrarse más bien a crear incentivos para que los países prestatarios cumplan con las normas fundamentales del trabajo y fomenten el trabajo decente. Para el FMI supondría un cambio de dirección en sus políticas pasando de un paradigma de condiciones macroeconómicas y estructurales restrictivas a un modelo que conceda a los países la flexibilidad necesaria para escoger políticas encaminadas a incrementar la creación de empleo y el gasto en servicios esenciales. **Si las IFI quieren tener un futuro en la economía global, ambas instituciones deberán actuar como fuerzas que impulsen una globalización justa: el Banco Mundial, apoyando el trabajo decente en sus proyectos y políticas; y el FMI, trabajando para contrarrestar los riesgos ocasionados por la globalización financiera para las economías nacionales.** La Agrupación Global Unions insta a las IFI a introducir estos cambios importantes y a proceder de manera abierta y transparente, incluyendo el mantenimiento de consultas con sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos de los países a los que sirven.

PB/MMC/MSP 31-08-07