



LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES DEBEN CONTRIBUIR A UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Declaración de la Agrupación Global Unions a las reuniones de primavera del FMI y el Banco Mundial en 2019

Washington, 12-14 de abril de 2019

Introducción

1. Se necesita un multilateralismo equitativo, que tenga sus raíces en un Nuevo Contrato Social, para superar la profunda crisis actual de confianza y cohesión. Las IFI pueden crear un círculo virtuoso, apoyando a los países en el establecimiento de paradigmas que promuevan la inclusión, la prosperidad compartida y el desarrollo sostenible. Políticas previas de las IFI contribuyeron a socavar los servicios públicos, a la fractura del mundo del trabajo mediante el debilitamiento de los sindicatos y las instituciones de negociación colectiva, la erosión de la protección social, y la integración económica global a través de cadenas de valor que no crean empleos de calidad ni contribuyen al desarrollo nacional. Todo esto hizo que la cohesión social se fisurase y muchos responsables políticos han dejado de lado la cooperación internacional. Las IFI pueden hoy ayudar a reparar estas fisuras nacionales e internacionales, pero ello requiere una reforma de las políticas de las IFI para apoyar un crecimiento económico ampliamente compartido, incluyendo trabajo seguro y salarios vitales.
2. La Agrupación Global Unions¹ insta al Banco Mundial y a los delegados de la AIF a que incluyan sistemáticamente una evaluación de los resultados del empleo en la AIF-19, especialmente cuando se trate de apoyar al sector privado en países de bajos ingresos, en caso de ampliarse el Servicio de Financiamiento para el Sector Privado. La próxima visión institucional del FMI aprobada por el Directorio respecto al gasto social deberá alinearse con los ODS, apoyando la protección social, sanidad y educación para todos. En la presente declaración, la Agrupación Global Unions realiza una serie de recomendaciones a las IFI respecto a un nuevo multilateralismo, respaldado por un compromiso a la transición justa, la igualdad de género, salarios vitales y servicios públicos de calidad.
3. El informe de la Comisión Mundial de la OIT sobre el Futuro del Trabajo proporciona una importante hoja de ruta para un mundo cambiante. Una recomendación central de dicho informe es la adopción de un Nuevo Contrato Social, que incluya una Garantía Laboral Universal como piso mínimo para todos los trabajadores y las trabajadoras. Esta garantía incorpora los derechos fundamentales del trabajo, salarios vitales, seguridad y salud en el trabajo, y límites adecuados respecto a las horas de trabajo. El asesoramiento político y la condicionalidad de las IFI no deberían socavar estos principios. Las IFI han hecho algunos progresos en cuanto al respeto de los derechos laborales, particularmente con la creación

¹ La Agrupación Global Unions está integrada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), que cuenta con 207 millones de miembros en 163 países; las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), que representan a sus respectivos sectores a nivel sindical internacional (AIAE, FIP, ICM, IE, IndustriALL, ISP, ITF, UITA y UNI); y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC).

por parte del Banco Mundial de una salvaguardia laboral para proteger a los trabajadores/as en los proyectos financiados por el Banco. El FMI ha dado pasos para hacer operativo su trabajo sobre desigualdad de género y de ingresos. No obstante, hace falta mucho más para asegurar la promoción del trabajo decente en todo el asesoramiento político y la política crediticia de las IFI.

Crecimiento económico ralentizado en medio de la incertidumbre mundial

4. El crecimiento económico mundial se está ralentizando. No se ha materializado el despegue de la economía global que los responsables políticos vaticinaban hace apenas un año. En su lugar, se está registrando una recesión conjunta, con las principales economías cayendo en una trampa de bajo crecimiento y baja inflación, que ha prevalecido desde la crisis financiera mundial. Tampoco podemos ignorar el papel de cambios de políticas, como la 'normalización' de la política monetaria ni los intentos por parte de China de hacer frente al fuerte endeudamiento restringiendo la expansión del crédito. Esa desaceleración se produce además teniendo como telón de fondo una creciente incertidumbre en varios frentes y podría anunciar más problemas para la economía global en el futuro. La continua guerra comercial entre EE.UU. y China, la perspectiva de un Brexit sin acuerdo, un crecimiento más lento en Europa y la volatilidad de los precios de los productos básicos se suman a los riesgos de un empeoramiento de las perspectivas. Dado que los trabajadores no disfrutaron realmente de los beneficios de un mayor crecimiento y de la recuperación tras la crisis, ahora resulta particularmente preocupante que además tengan que cargar con el costo de una economía global más débil.

5. En 2018, un incremento gradual de los tipos de interés en EE.UU. precipitó la salida de capitales de países con economías de mercado emergentes, ocasionando el colapso de varias divisas, lo que afectaría particularmente a Argentina. Esto desencadenó una crisis en Argentina, que recurrió a la negociación de un acuerdo crediticio con el FMI. Aunque la divisa argentina parece haberse estabilizado, su economía aún no se ha recuperado por completo. Pese a reconocer el papel de ciertos factores externos ocasionando la última crisis en Argentina, el programa del FMI impuso medidas ortodoxas de ajuste estructural. El programa podría provocar un nuevo círculo vicioso en que la imposición de medidas de austeridad profundice y prolongue la recesión, destruyendo aún más la confianza de los mercados financieros en lugar de restaurarla, y erosionando las finanzas públicas. Es lo que ha ocurrido antes con varios programas del FMI, siendo Grecia uno de los ejemplos más significativos.

6. Desde principios de 2019, EE.UU. ha puesto freno a sus subidas en los tipos de interés, un giro que podría ayudar a que los países con mercados emergentes consigan estabilizar sus monedas y reducir en parte la presión sobre sus economías. Pese a la actual pausa en las subidas de los tipos de interés, históricos niveles de deuda dejan expuestos a muchos prestatarios, tanto en el sector público como en el privado, lo que seguirá constituyendo un riesgo para la economía global. Mientras prosiguen el descontento y los debates respecto a la globalización, el comercio a nivel mundial está viéndose frenado. La situación en Europa es mucho peor de lo que se esperaba, con un crecimiento previsto inferior al 1% para Alemania y el Reino Unido, y una nueva recesión en Italia. Las protestas en Francia dejan constancia de la fractura del contrato social. La incertidumbre, que tiene sus raíces en la falta de cohesión social y la crisis de la democracia, pesa sobre todo el continente y el resto de la economía mundial.

Las metas del Banco Mundial deberían combatir la desigualdad y la pobreza

7. El cambio en la dirección del Banco representa una oportunidad para examinar sus operaciones en los últimos seis años y los desafíos que afronta hoy el multilateralismo. El Banco debería centrarse en una inversión pública multilateral y nacional que fomente el crecimiento del empleo y la expansión de un sector privado responsable, como por ejemplo invirtiendo en la economía de cuidados y en infraestructura de transporte con bajas emisiones de carbono. Garantizar beneficios a los inversores extranjeros que financian proyectos en los países en desarrollo y permitir arriesgadas maniobras para titularizar proyectos de infraestructura no ha de constituir la misión primordial del Banco Mundial.

8. Todos los proyectos financiados por el Banco Mundial deberían considerarse utilizando una lente del empleo, haciendo un seguimiento de la repercusión de sus préstamos sobre el empleo. Esto ha de incluir una evaluación de resultados en cuanto a la creación de empleos directos o indirectos, los tipos de relación de empleo, salarios, su efecto sobre los ingresos locales y la prosperidad compartida, datos sobre salarios y mano de obra desglosados por género, promedio de horas de trabajo, e indicadores de salud y seguridad. Este enfoque no se limita a examinar el número de empleos creados, sino que además examina si el préstamo ha contribuido al desarrollo sostenible y de qué manera. La Agrupación Global Unions insta al Banco Mundial y a los delegados de la Asociación Internacional de Fomento a que la AIF-19 se centre en los resultados sobre el empleo, especialmente respecto a cualquier posible continuación del Servicio de Financiamiento para el Sector Privado, transfiriendo fondos de la AIF hacia la CFI y el MIGA, para apoyar al sector privado en países de bajos ingresos. El apoyo al sector privado con fondos de la AIF debería garantizar la creación de buenos puestos de trabajo para el desarrollo.

9. La doble meta del Banco Mundial debe seguir constituyendo un principio rector, pero ha de actualizarse en línea con la Agenda 2030 y para que el Banco se ajuste a los desafíos actuales. La doble meta fue adoptada en 2013, antes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La brecha resulta más evidente en cuanto a la prosperidad compartida, que el Banco define como crecimiento en el ingreso del 40% inferior de la población. En contraste, el ODS 10.1 aspira a “lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional”. De esta manera se contribuirá a reducir la desigualdad en distintos países del mundo. En algunos países la desigualdad de ingresos se ha estabilizado tras varios años de marcados incrementos. Alineando con el ODS 10 lo que se entiende por prosperidad, el Banco estará mejor situado para asistir a los países a reducir la desigualdad, y en especial apoyar a aquellos países que afrontan continuos incrementos de la desigualdad de ingresos y riqueza. De momento, el Banco centra su trabajo sobre prosperidad compartida en la agenda de capital humano. La Agrupación Global Unions felicita al Banco por apoyar la inversión pública en sanidad y educación, al tiempo que señala su preocupación respecto a la metodología y la utilización del Índice de Capital Humano. Esta inquietud incluye las comparaciones entre países respecto a puntuaciones estandarizadas y si el enfoque del índice se adapta realmente para compartir las mejores prácticas y promover la inversión en sanidad y educación de calidad. Además, el Banco Mundial no puede dejar de lado las políticas salariales al considerar la prosperidad compartida. Los países necesitan asesoramiento para restaurar la participación del trabajo en los ingresos nacionales y establecer salarios mínimos vitales.

10. La lucha contra la pobreza es un elemento central de la misión del Banco Mundial. Una visión más completa de la pobreza empezó a emerger en el Banco en 2017 tras la decisión

de establecer distintos umbrales de pobreza en base a categorías de ingresos de cada país. El Banco podría beneficiarse de una mayor colaboración con organismos económicos regionales de la ONU y otras instituciones que evalúan los distintos niveles de pobreza en función del costo de la vida real. Cuando se consideran todos estos parámetros, los progresos para acabar con la extrema pobreza no son tan importantes como podría parecer en un principio. La Agrupación Global Unions llama la atención respecto al objetivo de situar a las personas por encima del umbral de la pobreza como punto inicial del proceso, y no como meta final. Es importante que la protección social y otras medidas apoyen el progreso constante de las personas y familias una vez superen el umbral de la pobreza. De otro modo, la existencia justo por encima del umbral de la pobreza, o estar continuamente atravesando la línea divisoria podría convertirse en otra trampa. Quien ocupe la próxima presidencia del Banco Mundial hará bien en reflexionar sobre la doble meta y renovarla, estableciendo un firme mandato a favor del desarrollo sostenible.

Protección social universal y trabajo decente para lograr un crecimiento inclusivo

11. En los próximos meses, el FMI concluirá su visión institucional respecto al gasto social, incluyendo protección social, sanidad y educación. Esta visión aprobada por el Directorio puede ser una oportunidad para poner fin al cortoplacismo y a intervenciones no coordinadas que han debilitado los sistemas de protección social, con consecuencias sociales y económicas devastadoras. El FMI ha venido promoviendo una estricta focalización y la comprobación de recursos económicos, pese a que generalmente excluyen de las prestaciones a muchas personas necesitadas y suponen una enorme carga a la capacidad administrativa. La creación de la visión institucional se deriva de un informe de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI sobre protección social, y la administración del Fondo decidió ampliar su cobertura para incluir también la sanidad y la educación. La Agrupación Global Unions encomia el enfoque consultivo adoptado por el FMI para la formulación de la visión institucional. No obstante, este diálogo se ha centrado esencialmente en la protección social y el FMI debería por tanto considerar ampliarlo considerando también los temas de sanidad y educación. Los sindicatos, la sociedad civil y organizaciones internacionales relevantes incluyendo la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y UNICEF deberían estar integrados en la implicación del FMI en el gasto social. El FMI debería además asistir a los países a valorar adecuadamente la labor de quienes se encuentran en primera línea, como los trabajadores de sanidad, docentes, asistentes sociales, y contribuir a su profesionalización y justa remuneración. Esto mejorará a su vez los resultados del gasto social. Apoyaría además la aportación de servicios esenciales de calidad, mejorando la eficacia del gasto social.

12. La Agrupación Global Unions apoya la extensión de la protección social a todos los trabajadores/as, independientemente de su relación de empleo. Esto constituye un importante pilar para la transición hacia una economía formal y la protección social resulta fundamental para todos aquellos con trabajo a tiempo parcial involuntario, precario, mal pagado, temporal y subcontratado. No obstante, la extensión de la protección social a los trabajadores/as informales no puede usarse como pretexto para eliminar los sistemas contributivos de seguridad social ni justifica la eliminación de la regulación del mercado laboral y de salarios mínimos. Tal como se reconoce en la última actualización de la Estrategia de Empleo de la OCDE, la adopción de políticas debe apoyar empleos estables y un crecimiento de la productividad ampliamente compartido.

13. El reforzamiento de la protección social debería estar vinculado a una estrategia más amplia de promoción de salarios mínimos vitales, empleo seguro y garantizado, la libertad sindical y la negociación colectiva. Además de la protección social para todos, las IFI deberían asistir a los países para acabar con las brechas normativas y abordar el empleo atípico, incluyendo los falsos autónomos y las relaciones de trabajo encubiertas. Debería además asegurarse que los empleadores paguen la contribución patronal que les corresponda en relación con todos sus trabajadores/as. No se trata simplemente del surgimiento o la evolución de nuevas formas de trabajo. El aumento del trabajo precario es el resultado de fallas en las políticas y de que los empleadores eludan deliberadamente la normativa básica. El enfoque de vincular la flexibilidad de los mercados de trabajo con una protección social ampliada figura en el fuertemente criticado *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2019* y no debería en ningún caso replicarse. La visión de una expansión progresiva, que figura en algunos documentos del Banco, se apoya en gran medida en las cuentas personales de ahorro, eliminando el riesgo compartido e imponiendo una carga inapropiada sobre los trabajadores/as para absorber cualquier perturbación. Este modelo resulta irrealista para cientos de millones de trabajadores/as que cobran salarios de miseria y cuya situación empeoraría aún más en caso de aplicarse lo que sugiere el informe del Banco, reduciendo los salarios mínimos y la protección social.

Cadenas de valor globales para el desarrollo sostenible

14. Tecnologías nacientes, que podrían permitir la relocalización de la producción de vuelta a las economías desarrolladas, atizan un debate permanente sobre si las cadenas de valor están realmente contribuyendo al desarrollo. Durante demasiado tiempo, la carrera hacia el fondo con salarios de miseria y ninguna regulación laboral, social o medioambiental, ha impedido que las cadenas de valor apoyen un crecimiento inclusivo. A ello se suma la transferencia de beneficios generalizada, el poder corporativo y la concentración del mercado. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2020* del Banco, sobre las cadenas de valor, podría impulsar mecanismos vinculantes respecto a la conducta empresarial. Esto incluye un tratado internacional jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos, y el establecimiento de leyes sobre diligencia debida obligatoria, con procedimientos de quejas a todos los niveles para aportar reparación, como por ejemplo la ley francesa sobre el deber de vigilancia.

15. Existe una íntima relación entre las condiciones de trabajo y la aportación al desarrollo de las cadenas de valor globales. Si los trabajadores/as pueden obtener su justa parte de los beneficios producidos en las cadenas de valor, se apoyará el desarrollo nacional sostenible impulsando la demanda agregada. Las cadenas globales de valor deben además cumplir con las normas fundamentales del trabajo y otros elementos de la Garantía Laboral Universal recomendada por el informe de la Comisión Mundial de la OIT sobre el Futuro del Trabajo. Las IFI deberían apoyar a los países para suprimir las zonas económicas especiales donde se suspende el estado de derecho en beneficio de inversores extranjeros. Las IFI han demostrado ser cada vez más conscientes de la necesidad de reformar la tributación de las empresas, pero esto ha de conllevar una promoción de medidas a escala internacional. Es necesario reformar el mecanismo de Solución de Controversias Inversor-Estado, en gran parte arbitrado por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, del Grupo del Banco Mundial, para poner término a la codicia corporativa y eliminar obstáculos a las normas laborales, medioambientales y sociales necesarias a nivel nacional.

Acabar con la supresión de salarios y las medidas de austeridad

16. La Agrupación Global Unions se congratula de que la FMI se muestre preocupada por la creciente desigualdad. El FMI ha reconocido que la desigualdad de ingresos tiene consecuencias negativas en el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, pero debería además tenerlo en cuenta en su asesoramiento político. No obstante, recientes acuerdos crediticios del FMI ponen en evidencia que el Fondo continúa prescribiendo políticas e imponiendo condiciones que, según las investigaciones del FMI, incrementan la desigualdad.

17. Los estudios del FMI revelan que las políticas de austeridad tienen consecuencias negativas sobre la distribución de ingresos, por diversos motivos. La rápida consolidación fiscal que limita la recuperación y el crecimiento económico sigue siendo un elemento primordial de las condiciones crediticias del FMI. El coste de los ajustes se distribuye de manera desigual, recayendo sobre todo en los más vulnerables de la sociedad. El ajuste fiscal reduce el gasto en servicios sociales, lo que tiene un impacto particularmente importante en la aportación de servicios de salud. Aunque el FMI ha introducido en ocasiones pisos de gasto social, destinados a proteger a las personas más vulnerables, dichos pisos pueden resultar insuficientes para proporcionar siquiera una sanidad básica. Pese a que la introducción de pisos de gasto mínimo es un avance positivo, hace falta que sean lo suficientemente altos como para cubrir el costo de unos servicios públicos adecuados. Además, los pisos han de asegurar que en los programas no se dé prioridad al reembolso de la deuda por encima de servicios esenciales.

18. Los acuerdos más recientes del Fondo incluyen además medidas que debilitarían aún más las instituciones del mercado de trabajo, otro factor que también aumenta las desigualdades. Como parte de sus programas de ajuste fiscal, el Fondo recomienda una reducción de la masa salarial del sector público en 21 de los 26 programas más recientes. En siete de esos acuerdos, se incluye como condición crediticia que se reduzcan los salarios del sector público (*Eurodad, Unhealthy conditions: IMF loan conditionality and its effect on health financing*). Cabe cuestionarse si este requisito realmente conducirá a ahorro alguno o simplemente a la subcontratación de mano de obra que deriva en beneficios para los intermediarios y condiciones de trabajo aún más precarias. La reducción de la masa salarial del sector público y de los salarios en general perjudica la aportación y la calidad de los servicios públicos. En el acuerdo más reciente negociado por el Fondo con Ecuador, todo el peso de la consolidación fiscal requerida recae en los trabajadores y se efectuará por medio de despidos y rebajas salariales.

19. La Agrupación Global Unions alaba las notas al personal del FMI sobre cómo hacer operativas sus recomendaciones respecto a la desigualdad en la labor a nivel de países, y apoya la adopción de este tipo de notas de manera rápida y generalizada. Ese mismo enfoque debería aplicarse al diseñar las condiciones de los créditos del FMI. Para ayudar a los países en la búsqueda de un crecimiento económico sostenible e inclusivo, habría que proponer paquetes de políticas alternativas, en lugar de limitarse a efectuar propuestas regresivas retocadas. Hasta la fecha, la consideración de alternativas ha sido más bien limitada (*Bretton Woods Project, The IMF and Gender Equality: Operationalising Change*).

Recomendaciones de la Agrupación Global Unions

Medidas para apoyar un nuevo contrato social y una garantía laboral universal

20. El FMI y el Banco Mundial deberían

- Apoyar un nuevo contrato social entre Gobiernos, empresas y trabajadores/as con una garantía laboral universal que proporcione un piso de protección a todos los trabajadores y trabajadoras. Esto requiere asimismo total igualdad de género y nuevas reglas en la economía global, donde los negocios se rijan por la diligencia debida y la rendición de cuentas.
- Apoyar el crecimiento sostenible y la reducción de las desigualdades, examinando los efectos del asesoramiento político y los créditos sobre la desigualdad económica y de género. Proponer paquetes de políticas alternativas cuando resulte necesario.
- Apoyar una prosperidad compartida y la recuperación de la participación de las rentas del trabajo, promoviendo salarios vitales, negociación colectiva y el reforzamiento de las instituciones del mercado de trabajo. Poner fin a la promoción de la desregulación del mercado de trabajo, la descentralización de la negociación colectiva y la supresión de salarios.
- Promover la protección de trabajadores/as con trabajo atípico y precario, para impedir el recurso excesivo, inapropiado y abusivo de relaciones de empleo que perjudican la productividad y el crecimiento.
- Contribuir a reforzar la capacidad de la administración pública y la inversión pública en servicios de calidad e infraestructura sostenible. Trabajar con los Gobiernos para regular adecuadamente la implicación privada en el desarrollo, a fin de preservar el acceso a los servicios y la estabilidad financiera.
- Apoyar la realización de la protección social universal, incluyendo pisos de protección social, en línea con las normas internacionales del trabajo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

21. El Banco Mundial debería

- Trabajar conjuntamente con los sindicatos, la OIT y los bancos multilaterales de desarrollo en la implementación de su salvaguardia laboral (NAS 2) para asegurarse de que las actividades financiadas por el Banco guarden plena conformidad con las normas internacionales del trabajo.
- Analizar sistemáticamente la repercusión de los préstamos sobre el empleo, particularmente en relación con el Servicio de Financiamiento para el Sector Privado de la AIF. Usar esa información para asegurarse de que la financiación promueva la creación de buenos empleos para el desarrollo, la prosperidad compartida y la reducción de la pobreza.
- Alinear sus operaciones y su doble meta con la Agenda 2030, mediante acciones para reducir la desigualdad de ingresos, abordar mejor la pobreza multidimensional y promover el trabajo decente.

- Fomentar una transición justa para los trabajadores/as y comunidades afectados por el cambio climático y la transformación hacia una economía baja en carbono. Promover el diálogo social tripartito en el diseño de planes de transición justa, y apoyar su implementación con financiación y asesoramiento político.

22. El FMI debería

- Apoyar la necesaria regulación del sector financiero, incluyendo los sistemas bancarios en la sombra y los grupos demasiado grandes para quebrar.
- Promover medidas como el intercambio automático de información entre países y una reforma del sistema de precios de transferencia para contrarrestar la erosión de la base impositiva, el recurso a paraísos fiscales, la transferencia de beneficios y los desafíos de la digitalización. Apoyar reformas de los sistemas impositivos que se orienten a lograr una base imponible más amplia y progresiva, y la introducción de impuestos sobre las transacciones financieras para desalentar el comportamiento especulativo y crear nuevas fuentes de financiación.
- 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.
- Apoyar a los países para financiar una transición justa hacia una economía baja en carbono e impulsar la demanda agregada, incluso mediante inversiones públicas responsables en infraestructura sostenible, la economía de cuidados y servicios públicos de calidad.