



Trabajo decente, negociación colectiva y protección social universal: el FMI y el Banco Mundial en una encrucijada

Declaración de la Agrupación Global Unions para las Reuniones de Primavera del FMI y el Banco Mundial, abril de 2022

Introducción

1. Los países en desarrollo se enfrentan a un déficit de estímulo fiscal y los trabajadores y las trabajadoras de todo el mundo sufren debido a la inseguridad del empleo, las violaciones de los derechos laborales y la falta de protección social. Por consiguiente, la negociación colectiva y la protección de los trabajadores son fundamentales para una recuperación inclusiva, ya que ayuda a reducir la desigualdad y crear empleos de calidad. La Agrupación Global Unions¹ hace un llamamiento al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial para que promuevan la protección social universal y el trabajo decente, incluyendo el derecho fundamental a organizarse y a negociar colectivamente. Las estrategias y actividades deben diseñarse en consecuencia, incluyendo el nuevo fondo fiduciario del FMI para la resiliencia y la sostenibilidad. El alivio de la deuda y un marco permanente de reestructuración multilateral forman parte del entorno propicio para el empleo y la recuperación.

2. La Agrupación Global Unions exhorta al Banco Mundial a aplicar sistemáticamente su informe *Balancing regulations to promote jobs* (Equilibrar las regulaciones para promover el empleo) como manual². Su contenido debe integrarse plenamente en las estrategias correspondientes del Banco, incluyendo el Compás (brújula) que actualice la estrategia para la protección social y el trabajo y el enfoque sobre Empleo y transformación económica. El informe *Balancing regulations* es un hito que cubre los procedimientos de despido, los contratos de trabajo, los salarios mínimos, así como indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo. El informe establece principios y consideraciones para la formulación de políticas nacionales integrales y contextuales basadas en el diálogo social, y fue elaborado por el Banco y la OIT con la aportación de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Representa un modelo para mejorar la participación del Banco en temas relacionados con la protección social y el trabajo, incluidas las inspecciones, la negociación colectiva, las competencias y las políticas activas del mercado laboral. El mero cambio de nombre del informe Doing Business y el Indicador de empleo de los trabajadores va en la dirección opuesta.

Apoyo del FMI a la transición justa y la transformación económica sostenible

3. La economía mundial se encuentra de nuevo en una situación de incertidumbre en la medida en que la guerra coincide con la pandemia actual. Para los países en desarrollo, el acceso desigual a las vacunas y las deudas soberanas insostenibles crean una situación peligrosa y el FMI deberá cumplir su función de red de seguridad financiera mundial. El apoyo no debe estar condicionado a la erosión de los derechos laborales, tales como la negociación colectiva, ni debe

¹ La Agrupación Global Unions está integrado por la Confederación Sindical Internacional (CSI); las Federaciones Sindicales Internacionales sectoriales ICM, IE, OIEA, FIP, IndustriALL, ITF, UITA, ISP y UNI; y la Comisión Sindical Consultiva (TUAC) ante la OCDE.

² Banco Mundial, *Balancing regulations to promote jobs: From employment contracts to unemployment benefits*, <<http://hdl.handle.net/10986/23324>>.

conllevar recargos regresivos en los préstamos. La Agrupación Global Unions apoya la suspensión y supresión de los recargos agregados a los reembolsos en función del volumen y la duración del préstamo. Esta carga para los países prestatarios es injusta y fomentará una recuperación menos uniforme.

4. La Agrupación Global Unions acoge con satisfacción los progresos en la creación de un Fondo Fiduciario de Resiliencia y Sostenibilidad para recanalizar los derechos especiales de giro asignados a los países de altos ingresos que ya cuentan con reservas adecuadas. El objetivo de recanalizar 100.000 millones en derechos especiales de giro a los fondos fiduciarios del FMI y a los bancos multilaterales de desarrollo debe considerarse un objetivo mínimo. El fideicomiso es un paso significativo en el reconocimiento de que se necesitan medidas transformadoras para evitar futuras crisis en relación con el clima, la salud, la digitalización, así como desafíos de otra índole. Se ha prestado un apoyo insuficiente a los países de ingresos medios y a los Estados insulares vulnerables en lo que se refiere a la respuesta a la pandemia, así como para la mitigación y adaptación al cambio climático. Por lo tanto, los amplios criterios de elegibilidad de la propuesta de fideicomiso son considerados positivos. Sin embargo, el acceso al fideicomiso no debe estar vinculado a la existencia de un programa tradicional del Fondo, ya que sería contrario a la intención proactiva del fideicomiso.

5. El fideicomiso debe sostener una transformación económica que cree empleos de calidad como parte de las transiciones climática y digital y la construcción de sociedades más saludables. La economía del cuidado se encuentra en el centro de esta transformación, así como las inversiones creadoras de empleo en el ámbito de la salud, la educación, los servicios de cuidado infantil y a largo plazo. Las medidas y políticas adoptadas al acceder al nuevo fideicomiso deben asentarse en el tripartismo y el diálogo social, incluyendo grupos especiales de trabajo de la transición justa que creen una hoja de ruta para una transformación equitativa. En caso de no existir estos grupos de trabajo especiales, los países deberán establecerlos cuando accedan al fideicomiso. Además, debe existir una colaboración con los sindicatos y la OIT en lo que respecta a políticas macroeconómicas para una transición justa como parte del fideicomiso y la creciente labor del FMI sobre el clima.

6. La condicionalidad que erosiona las condiciones de trabajo, los salarios y la negociación colectiva no fortalecerá la resiliencia ni la sostenibilidad. La Agrupación Global Unions observa con suma preocupación el reciente documento del FMI sobre el clima y la transformación en Sudáfrica, que forma parte del informe anual del país³. Bajo el epígrafe del clima, promueve la descentralización de la negociación colectiva, la reducción de la protección de los trabajadores y la reducción de los salarios de los trabajadores de la energía. Lamentablemente, el Fondo ha impulsado en el país la descentralización de los sistemas de negociación colectiva durante muchos años, a pesar de los beneficios aportados por la negociación colectiva sectorial en Sudáfrica y el efecto negativo que han tenido en los programas europeos la descentralización y las reducciones salariales sobre el empleo y el crecimiento tras la crisis financiera mundial⁴. Estas

³ FMI, South Africa: Selected issues, Febrero de 2022,

<<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/10/South-Africa-Selected-Issues-513004>>.

⁴ Véase: CSI, The IMF's renewed supply-side push, <<https://www.ituc-csi.org/imf-renewed-supply-side-push>>; CSI, Reforming the IMF for a resilient recovery, <<https://www.ituc-csi.org/reforming-the-imf>> (Ambos solo en inglés).

políticas generarían una transición injusta y socavarían el crecimiento debido a una mayor desigualdad.

Políticas para empleos de calidad, no un indicador de empleo Doing Business con un nuevo nombre

7. La disminución a largo plazo de la participación de la mano de obra en el ingreso y la pérdida masiva de empleos relacionada con la pandemia son algunos de los numerosos problemas que el Banco puede ayudar a los países a resolver. Es un callejón sin salida revivir un indicador de empleo como parte del cambio de nombre del informe Doing Business, ahora denominado Business Enabling Environment, después de ponerle fin el año pasado cuando la manipulación de datos y los abusos en el lugar de trabajo vinieron a sumarse a años de controversia. El Indicador de Empleo de Trabajadores ya había sido suspendido en 2009. Posteriormente, se abandonó una propuesta de combinar un indicador sobre las normas de contratación y despido con un indicador sobre la protección de los trabajadores. En su lugar, el Banco comenzó a desarrollar su enfoque del empleo al margen de Doing Business. La recomendación del grupo independiente de 2013 de que se sometiera a examen reforzó esta óptica. No obstante, Doing Business continuó utilizando su perfil para promover la desregulación del mercado laboral y siguió recopilando datos sobre el indicador ya suspendido. El Banco se comprometió entonces a poner fin a esta recopilación de datos en 2020, pero se limitó a retirar el indicador de Doing Business para permitir que este trabajo continuara por separado. La Agrupación Global Unions exige que el proyecto del Indicador de Empleo de Trabajadores se suprima de inmediato, y que ninguna otra forma de este indicador figure en el informe Business Enabling Environment.

8. Desde su inicio, el informe Doing Business ha perjudicado mucho a los trabajadores y las trabajadoras. El Banco debería centrarse en la reparación de estos daños mediante un enfoque integral del trabajo guiándose por los objetivos de desarrollo sostenible. Combinar un indicador nocivo con uno que afirma valorar la protección de los trabajadores no aborda el problema central que representa la promoción de la desregulación. La propuesta se basa en la promesa ilusoria de flexiguridad, combinando la reducción de regulaciones con una mejor protección social. En primer lugar, las normas del trabajo y la protección social tienen funciones distintas y complementarias. En segundo lugar, la propuesta del Business Enabling Environment mantiene la tasa total de impuestos y contribuciones utilizada en Doing Business. Este indicador combina las contribuciones de los empleadores a la protección social y los impuestos, socavando ambos. Continuar con este enfoque, creado por primera vez por una empresa de contabilidad privada para presionar la baja de impuestos, socavaría los recientes compromisos en relación con la tributación corporativa internacional.

9. El indicador de empleo de la propuesta del informe Business Enabling Environment se basa en afirmaciones inexactas y obsoletas según las cuales las normas del trabajo son perjudiciales para mejorar el empleo en general y la formalidad del empleo. El objetivo principal del informe será promover reformas políticas, y el enfoque en la clasificación continuará de alguna manera. Al igual que el informe Doing Business, la nueva propuesta se basa en gran medida en los puntos de vista de los bufetes de abogados que representan a los empleadores, y aceptan sin crítica alguna los datos presentados por las empresas con respecto al cumplimiento de la legislación laboral. La implicación en las regulaciones e instituciones del mercado laboral

debe tratarse por separado y no en un informe que solo se refiere al entorno empresarial. Las medición de las políticas laborales es compleja, ya que estas dependen de las circunstancias nacionales y deben abordarse a través del diálogo social.

Cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en los proyectos del Grupo del Banco Mundial

10. La Agrupación Global Unions insta a la pronta remediación de las graves violaciones laborales en los proyectos hidroeléctricos Sheraton Palma Guinea y Karot de la CFI. En diciembre de 2020, en el proyecto Karot (Pakistán), 2.410 trabajadores fueron víctimas de un despido masivo improcedente que no cumplió con los requisitos relativos a la reducción de personal de la salvaguardia laboral. A muchos todavía se les debe dinero, precisamente a unos meses de que concluya la construcción del proyecto. El Defensor Asesor de Cumplimiento (CAO) de la CFI ha llevado adelante una investigación, y concluye que los problemas planteados en una queja sindical en relación con la salud y la seguridad en el trabajo, la discriminación y la libertad sindical “han persistido a todo lo largo de la duración de la inversión de la CFI”⁵. Durante más de un año, los trabajadores del Sheraton Grand Conakry fueron blanco de una campaña antisindical de tierra quemada que incluyó despidos de represalia antes de que, en diciembre de 2021, el hotel fuera cerrado abruptamente debido a problemas de moho que no han sido corroborados por una instancia independiente. La reducción de personal coincidió de nuevo con violaciones de los derechos sindicales.

11. La CFI debe trabajar con las organizaciones sindicales para mejorar la debida diligencia y el monitoreo de los proyectos con respecto a la libertad sindical y la negociación colectiva, adoptando un enfoque que incluya procedimientos claros de prevención, identificación y remediación. Estos procedimientos deberían incluir consultas sistemáticas con los sindicatos correspondientes a todo lo largo de un proyecto. Otras inversiones hoteleras recientes han demostrado que confiar en los informes de autoevaluación de los prestatarios durante la preparación y supervisión del proyecto no son útiles para identificar los riesgos ni descubrir las violaciones existentes. En el contexto de las violaciones habituales y agresivas de la libertad sindical y la negociación colectiva, deben utilizarse medidas vinculantes previas al proyecto para garantizar la neutralidad con respecto a la formación de sindicatos y el acceso de los representantes de los trabajadores.

12. No hay forma de monitorear y garantizar que los bienes fabricados en la región Autónoma Uigur de Xinjiang estén libres de trabajo forzoso. El Banco Mundial y la CFI deben garantizar que ninguna cadena de suministro de proyectos incluya bienes de la región, y monitorear de cerca los bienes producidos a través de las transferencias de mano de obra de los uigures a otras regiones de China. En el caso de los paneles solares, que están fuertemente vinculados al trabajo forzoso en Xinjiang, debe haber una respuesta que abarque todo el espectro utilizando las salvaguardias, las contrataciones, las inversiones en cadenas de suministro de energía solar responsables y la financiación de la investigación y el desarrollo de tecnología solar que no

⁵ CAO, Informe de evaluación de cumplimiento, <<https://www.cao-ombudsman.org/cases/pakistan-karot-hydro-03jhelum-river>>.

dependa del polisilicio⁶. Lo anterior debería hacer posible que los prestatarios y contratistas solo compren paneles solares de una lista preseleccionada de proveedores que se sometan a un riguroso proceso de examen para demostrar que no tienen conexión con el trabajo forzoso. El Banco ha dado el primer paso con medidas en el ámbito de las adquisiciones en materia de energía solar que conllevan el examen por parte del Banco de todas las compras elegibles y las declaraciones de contratistas y proveedores en relación con el trabajo forzoso⁷.

13. El Banco debe acompañar las medidas sobre las adquisiciones con mayor diligencia debida y un seguimiento que no dependa únicamente de informes de autoevaluación. Los procedimientos del Banco para inhabilitar a las empresas que cometan fraude u obstrucción en la adquisición deben utilizarse de manera vigilante en las adquisiciones de energía solar y en las declaraciones. Es necesario prestar atención a las compras de energía solar que queden fuera del ámbito de aplicación de las normas de adquisiciones o de la salvaguardia laboral del Banco. La CFI debería crear procedimientos de adquisiciones, particularmente para grandes compras de bienes en proyectos de infraestructura y energía. Es necesario actualizar la nota de orientación de la CFI sobre salvaguardias laborales. En primer lugar, no hay base en la salvaguardia para excluir a los materiales de construcción de los requisitos de la cadena de suministro. En segundo lugar, se hizo una aclaración útil a la nota de orientación sobre los riesgos ambientales y sociales en relación con la definición de proveedor principal, lo que también debe reflejarse en la orientación relativa al trabajo.

Promoción del trabajo decente y la protección social universal

14. Los mínimos de gasto social ahora suelen formar parte de los programas de préstamos del Fondo, sin embargo, el alcance de estos mínimos a menudo se limita a unas pocas prestaciones de asistencia social. El Fondo debería desarrollar procedimientos de diseño normalizados para que estos mínimos cubran todos los elementos de la recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social y el Convenio núm. 102 sobre normas mínimas de seguridad social. Los mínimos de gasto social del FMI también deben garantizar una dotación de personal adecuada del sector público con salarios mínimos vitales para ayudar a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos los relativos a la salud y la educación.

15. La estrategia para la Protección Social y el Trabajo 2012-2022 del Banco Mundial hizo importantes avances. Reconoció las normas fundamentales del trabajo, los mínimos de protección social y el papel de los sindicatos, al tiempo que hizo hincapié en la igualdad de género y la creación de sistemas de protección social en países de bajos ingresos y frágiles. Junto con el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013 en relación con el Empleo, la estrategia formaba parte de la intención de ir más allá de la privatización de las pensiones y la desregulación del mercado de trabajo. Tras la pandemia, la urgencia de desarrollar sistemas universales de protección social, acelerar la creación de empleo y apoyar las transiciones de la economía informal a la formal ha quedado más patente que nunca.

⁶ Murphy & Elimä, In broad daylight: Uyghur forced labour and global solar supply chains, <<https://www.shu.ac.uk/helena-kennedy-centre-international-justice/research-and-projects/all-projects/in-broad-daylight>>.

⁷ <https://aif.bancomundial.org/es/replenishments/ida20-replenishment>

16. El Banco está elaborando un Compás para la Protección Social y el Trabajo destinado a actualizar y desarrollar la estrategia en este ámbito⁸. Este Compás es una oportunidad para que el Banco ponga en práctica su compromiso con la protección social universal y redoble en sus actividades la atención que presta a las normas fundamentales del trabajo, la participación de los sindicatos y otros elementos clave de la estrategia. El Compás también debe armonizarse con las normas internacionales del trabajo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los compromisos de la 63.^a reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas y la Resolución y Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2021 sobre la seguridad social son puntos de referencia importantes para la armonización.

17. En la reciente reposición de la Asociación Internacional de Fomento, la entidad del Banco para los países de bajo ingreso, la hoja de ruta en materia de políticas incluye el trabajo decente, el aumento de la calidad del empleo y la protección social universal⁹. Incluir la promoción del trabajo decente es un importante paso adelante. El Compás debería hacer lo mismo. La coherencia de las políticas debe ser sustantiva, no meramente semántica. La interpretación del Banco de la “realización progresiva” de la protección social universal ha dado lugar a que no se modifique el enfoque de objetivos limitados para la ayuda social. En el resto del Banco, la estrategia y las normas internacionales del trabajo se han visto socavadas por medidas que desvirtúan las inspecciones de trabajo en nombre del entorno empresarial. El Compás debe avanzar hacia una armonización operativa plena y sustantiva con las normas internacionales del trabajo y los ODS.

18. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo pide “El fortalecimiento de las instituciones del trabajo a fin ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores y la reafirmación de la continua pertinencia de la relación de trabajo” mediante: el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores; un salario mínimo adecuado, establecido por la ley o negociado; límites máximos al tiempo de trabajo; y la seguridad y salud en el trabajo. A la par de la protección social universal, esta debería ser la finalidad del Compás. Para ello se requerirán medidas en varios frentes, incluida la lucha contra el trabajo precario y el empleo encubierto, la expansión de la negociación colectiva y el aumento de los salarios. Medidas que contribuirán al doble objetivo del Banco que consiste en la prosperidad compartida y la reducción de la pobreza, así como a revertir la disminución de la participación de la mano de obra en el ingreso. El Compás debe apoyar a los países en la financiación de la protección social, incluyendo a través de la tributación progresiva y corporativa. Asimismo, puede avanzar en el ámbito de la igualdad de género apoyando el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidado, también a través de inversiones en la economía del cuidado que creen empleos de calidad.

⁸ Para más recomendaciones véase: CSI, Initial ITUC contribution to the World Bank’s Social Protection and Jobs Compass, <<https://www.ituc-csi.org/contribution-spj-compass>>.

⁹ Banco Mundial, Informe final de Reposición de recursos AIF-20 - Construir mejor tras la crisis: Hacia un futuro verde, resiliente e inclusivo, <<https://ida.worldbank.org/es/replenishments/ida20-replenishment>>.

Recomendaciones a las instituciones financieras internacionales

- Promover el acceso universal a las vacunas mediante la financiación de una producción más amplia, una distribución justa entre los países y una implementación equitativa.
- Convocar el diálogo con los interlocutores sociales y los Gobiernos para planificar la inversión pública coordinada para la recuperación, incluyendo las estrategias para impulsar la creación de empleo y fortalecer las instituciones del mercado de trabajo.
- Institucionalizar el diálogo social y las aportaciones de las organizaciones internacionales sobre préstamos, estrategias nacionales y sectoriales, asesoramiento político y temas relevantes, tales como la transición justa.
- Apoyar flujos de ingresos progresivos para financiar la protección social universal, la economía del cuidado y los servicios públicos de calidad para impulsar la igualdad de género y los niveles de vida.
- Reformar la condicionalidad y el asesoramiento en materia de políticas en relación con el ámbito laboral, dejar de promover reformas desreguladoras, de desalentar el diálogo social y de descentralizar la negociación colectiva.
- Ayudar a los países a reforzar la mano de obra del sector público para alcanzar los ODS, poniendo fin al asesoramiento en materia de políticas y a las condiciones de préstamo que supriman la masa salarial del sector público.
- Apoyar un marco multilateral para negociar acuerdos internacionales vinculantes de reestructuración de la deuda e incorporar el desarrollo sostenible en los análisis de la deuda.

El FMI debería:

- Dar solución a las amenazas estructurales para la recuperación y estabilidad financiera a través de la regulación del sector financiero, especialmente de las instituciones financieras no bancarias, y un impuesto a las transacciones financieras.
- Fomentar y facilitar las transferencias de derechos especiales de giro por parte de los países de altos ingresos a los fondos fiduciarios, los bancos multilaterales de desarrollo y directamente a los países en desarrollo.
- Poner fin a los recargos de forma permanente, continuar con los préstamos de emergencia rápidos y redoblar la respuesta a la crisis con una suspensión de las tasas.
- Actualizar el enfoque de la desigualdad económica y de género para que pasen de ser directrices a convertirse en un procedimiento estándar, incluyendo el análisis del efecto que tienen las posibles políticas y condiciones sobre la desigualdad.
- Crear directrices para diseñar mínimos de gasto social en los préstamos, de conformidad con las normas de la OIT sobre protección social y los ODS en materia de salud y educación.
- Convocar un diálogo entre los bancos centrales sobre la integración del pleno empleo y del clima en sus marcos.

El Grupo del Banco Mundial debería:

- Adoptar un compás en materia de protección social y empleo que sea propicia para las normas internacionales del trabajo, el trabajo decente y la protección social universal.
- Omitir los indicadores de trabajo y de impuestos y contribuciones totales de la propuesta de informe Business Enabling Environment.

- Integrar sistemáticamente el empleo en los marcos de medición de resultados a nivel de proyecto e institucional, midiendo la calidad y cantidad de la creación de empleo.
- Verificar que las condiciones y el asesoramiento de los préstamos destinados a políticas de desarrollo se ajusten a las normas internacionales del trabajo correspondientes.
- Mejorar la implementación de la salvaguardia laboral mediante un diálogo sindical previo al proyecto, medidas contra las represalias, mejor divulgación y plazos para la investigación y la remediación.
- Publicar datos anuales sobre incidentes y víctimas mortales entre los trabajadores y trabajadoras de los proyectos, utilizando esta información para mejorar los resultados. Prohibir la utilización de materiales que contengan amianto.
- Adoptar una estrategia aprobada por la Junta de Gobernadores para reducir la desigualdad e impulsar la prosperidad compartida.