



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe IV

El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

105.^a reunión, 2016

Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016

Informe IV

El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

Cuarto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-329717-6 (impreso)
ISBN: 978-92-2-329718-3 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2016

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o escríbanos a ilopubs@ilo.org.

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas	v
Capítulo 1. Introducción: Consideraciones preliminares	1
Capítulo 2. Las cadenas mundiales de suministro y el mundo del trabajo	5
2.1. Tendencias de la producción.....	9
2.2. Tendencias comerciales.....	15
2.3. Tendencias de la inversión.....	17
2.4. Magnitud y calidad del empleo	20
2.4.1. Magnitud del empleo	21
2.4.2. Calidad del empleo.....	23
Capítulo 3. Mejoras para lograr condiciones de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro	31
3.1. Mejora económica.....	31
3.2. Mejora social.....	35
3.3. Vínculo entre mejora económica y mejora social.....	36
Capítulo 4. La gobernanza en las cadenas mundiales de suministro	43
4.1. Métodos de gobernanza para la promoción del trabajo decente	44
4.1.1. Gobernanza pública	46
4.1.2. Gobernanza privada	52
4.1.3. Iniciativas de los interlocutores sociales	59
4.1.4. Iniciativas multilaterales.....	64
4.2. Subsanan el déficit de gobernanza	69
Capítulo 5. Líneas de acción futura	73
5.1. Introducción	73
5.2. Líneas de acción futura	73
5.3. Puntos propuestos para la discusión.....	76
Anexo.....	77

Abreviaturas

AMI	Acuerdo marco internacional
IED	Inversión extranjera directa
CFI	Corporación Financiera Internacional
IPC	Iniciativa privada de cumplimiento de la legislación
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
RSE	Responsabilidad social de la empresa
SST	Seguridad y salud en el trabajo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ZFI	Zona franca industrial

Capítulo 1

Introducción: Consideraciones preliminares

1. Las cadenas mundiales de suministro se han convertido en una forma habitual de organización de las inversiones, la producción y el comercio en la economía globalizada. En muchos países, y particularmente en países en desarrollo, las cadenas mundiales han creado empleo y abierto nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social.
2. Sin embargo, también se observa que la dinámica de las relaciones de producción y de empleo a escala de la economía global, inclusive en algunas cadenas mundiales de suministro, puede incidir negativamente en las condiciones de trabajo. Por ejemplo, el derrumbe del edificio Rana Plaza en Bangladesh, en 2013, y los incendios en fábricas de este país y de Pakistán, en 2012, provocaron la muerte de más de 1 500 personas y suscitaron nuevos llamamientos a emprender en todo el mundo acciones encaminadas a lograr condiciones de trabajo decentes en las cadenas mundiales de suministro.
3. En este contexto, en su reunión de octubre de 2013, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 105.^a reunión (2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto de discusión general sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Esta discusión general ofrece a los mandantes de la OIT una oportunidad importante para lograr un mejor entendimiento de la forma en que la participación en las cadenas mundiales de suministro puede favorecer el desarrollo sostenible y el crecimiento económico inclusivo, contribuyendo al logro del trabajo decente para todos. Mientras que muchos estudios han analizado las dimensiones económicas y comerciales de las cadenas mundiales de suministro, en cambio se ha prestado menos atención a las repercusiones que su actividad tiene en cuanto al empleo, las condiciones de trabajo y los derechos laborales, incluidas la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva. Por lo tanto, la discusión general aportará una contribución original al debate mundial sobre estas cuestiones.
4. Las cadenas mundiales de suministro son estructuras organizativas complejas, variadas, fragmentadas, dinámicas y evolutivas. Para describirlas se utiliza una diversidad de términos, como, por ejemplo, «redes mundiales de producción», «cadenas de valor mundiales» y «cadenas mundiales de suministro». Todos estos términos se refieren a los mismos aspectos básicos de la producción y el comercio transfronterizos, pero desde perspectivas algo diferentes. A los efectos del presente informe, se considerará que son sinónimos entre sí.
5. En este informe, se entiende por «cadena mundial de suministro» toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos bienes y servicios. Esta definición incluye las operaciones de inversión extranjera directa (IED) efectuadas por las empresas multinacionales, tanto en filiales que les pertenecen en su totalidad como en empresas mixtas en las que la multinacional tiene la responsabilidad directa de la relación de trabajo. También incluye el modelo cada vez más predominante de abastecimiento internacional,

en cuyo marco las obligaciones de las empresas principales se fijan en los acuerdos contractuales (o, a veces, tácitos) que suscriben con los proveedores y con las empresas subcontratadas para el suministro de bienes, insumos y servicios específicos.

6. Muchos países han conseguido atraer IED y actividades de abastecimiento de las cadenas mundiales de suministro, cuyo volumen de creación de empleo ha permitido que millones de personas dejen los puestos de trabajo que ocupaban principalmente en labores agrícolas de subsistencia y baja productividad, para pasar a emplearse en minas, plantaciones, empresas manufactureras o empresas de servicios ¹. Algunos países también han aprovechado la presencia de las empresas multinacionales y las empresas principales para transferir conocimientos, competencias laborales y tecnologías a los trabajadores, las instituciones públicas y las empresas privadas locales ².

7. Las cadenas mundiales de suministro han brindado a los proveedores oportunidades para emprender actividades de mayor valor y han capacitado a los trabajadores para ocupar empleos que requieren un mayor nivel de competencias laborales y ofrecen mejores remuneraciones y condiciones. El cumplimiento de la legislación laboral y las normas internacionales del trabajo por los empleadores fortalece el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Sin embargo, hay también muchos ejemplos de cadenas mundiales de suministro que tienen déficits de trabajo decente.

8. En realidad, los problemas relativos al trabajo decente ya existían en muchos países antes de su incorporación a las cadenas mundiales de suministro. En algunos casos, la actividad de estas cadenas ha contribuido a perpetuar o agravar dichos problemas, o ha planteado nuevas dificultades. Éstas pueden surgir, por ejemplo, cuando la empresa principal de una cadena de suministro, que no tiene responsabilidades directas en cuanto al empleo en las demás empresas, toma decisiones de inversión y de abastecimiento que sí afectan a las condiciones de trabajo en los otros eslabones de la cadena. Por otra parte, existe el riesgo de que las presiones ejercidas a nivel mundial sobre los precios y los plazos de entrega de los productores, sumadas a la fuerte competencia existente entre los proveedores, empujen hacia la baja los niveles salariales y las condiciones de trabajo y menoscaben el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores ocupados en las cadenas de suministro. En los niveles de subcontratación de estas cadenas, los proveedores (que, independientemente de su tamaño, suelen operar de manera informal) pueden optar por afrontar tales presiones utilizando modalidades de empleo que no estén en conformidad con las normas laborales, e incluso recurriendo (en algunos casos extremos) al trabajo forzoso y al trabajo infantil ³. A su vez, estas prácticas constituyen una

¹ R. Craigwell: «Foreign direct investment and employment in the English and Dutch-speaking Caribbean», Oficina Subregional de la OIT para el Caribe (Puerto España, OIT, 2006); M. Habib y S. Sarwar: «Impact of foreign direct investment on employment level in Pakistan: A time series analysis», en *Journal of Law, Policy and Globalization* (2013, vol. 10), págs. 46-53; Z. Brincikova y L. Darro: «The impact of FDI inflow on employment in V4 countries», en *European Scientific Journal* (2014, vol. 1), págs. 245-252.

² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development* (Ginebra y Nueva York, 2013), págs. 133-135. (En la versión española resumida de este documento, titulada *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2013: Las cadenas de valor mundiales, la inversión y el comercio para el desarrollo*, no se trata este tema).

³ K. Meagher: «Unlocking the informal economy: A literature review on linkages between formal and informal economies in developing countries», Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO), Working Paper No. 27, 2013; N. Phillips: «Unfree labour and adverse incorporation in global production networks: Comparative perspectives on Brazil and India», Chronic Poverty Research Centre, Working Paper No. 176, 2013; y N. Phillips: «Unfree labour and adverse incorporation in the global economy: Comparative perspectives on Brazil and India», en *Economy and Society* (vol. 42, 2013), págs. 171-196.

competencia desleal en perjuicio de los proveedores que cumplen con las normas laborales y las normas internacionales del trabajo.

9. Habida cuenta de que el ámbito de la legislación y de las jurisdicciones competentes está delimitado por las fronteras nacionales, el abastecimiento transfronterizo de bienes y servicios causa dificultades por lo que se refiere al cumplimiento de las normativas laborales en el lugar de trabajo. La creación y el funcionamiento de las estructuras reguladoras están a cargo de autoridades gubernamentales que a veces no disponen de conocimientos especializados o de los recursos necesarios para supervisar el cumplimiento de las normas en todos o casi todos los lugares de trabajo. No todos los gobiernos han sido capaces de adaptarse a la rápida transformación resultante de la exposición de sus países al impacto de la economía mundializada, lo que ha generado carencias en materia de gobernanza.

10. Merced a su mandato, sus conocimientos especializados y su experiencia en el mundo del trabajo, y también gracias a su estructura tripartita, a la función específica que le incumbe en la gobernanza mundial y a su enfoque normativo del desarrollo, la OIT está perfectamente capacitada para debatir las cuestiones relativas a las cadenas mundiales de suministro, encontrar puntos de acuerdo sobre estas cuestiones e identificar las políticas y prácticas más adecuadas para aprovechar plenamente su potencial positivo. Entre las herramientas importantes para el debate se destacan la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), los documentos producidos por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ⁴, la Declaración sobre la Justicia Social, de 2008 ⁵, la iniciativa relativa al futuro del trabajo puesta en marcha recientemente ⁶ y la inclusión del trabajo decente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a la vez como objetivo mundial explícito y como objetivo transversal.

Recuadro 1.1 **El trabajo decente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El trabajo decente es un componente destacado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro contribuirá a la realización de varios de los objetivos y metas de la Agenda, con inclusión de los objetivos globales siguientes: promover el crecimiento económico sostenible y el empleo productivo (Objetivo 8); crear industrias inclusivas y sostenibles (Objetivo 9); reducir las desigualdades (Objetivo 10); garantizar modalidades de producción y consumo sostenibles (Objetivo 12); y fortalecer las alianzas para alcanzar un desarrollo sostenible (Objetivo 17).

Nota: véase <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

11. Reconociendo la importancia de este tema y la necesidad de llevar adelante una acción coordinada y coherente a nivel internacional, otras organizaciones y organismos internacionales han desarrollado también algunos marcos internacionales, tales como los

⁴ Véase, por ejemplo, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (OIT, 2004).

⁵ OIT: *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, junio de 2008. Las repercusiones de esta Declaración serán examinadas durante la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2016).

⁶ OIT: *Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, Memoria del Director General (documento ILC.104/DG/I), Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ⁷, que tienen por objeto maximizar los beneficios de las cadenas mundiales de suministro. Del mismo modo, los gobiernos, las empresas, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han impulsado el establecimiento de mecanismos para solventar los déficits de gobernanza; todos esos mecanismos se han esforzado por favorecer la prosperidad de las empresas, pero sin sacrificar los derechos laborales.

12. Al aproximarse la OIT al inicio de su segundo centenario, la presente discusión general ofrece una oportunidad histórica para examinar los retos que las cadenas mundiales de suministro plantean con respecto a las normas, marcos y procedimientos preconizados por la OIT para promover el trabajo decente en los niveles de la empresa, nacional, regional y mundial; también es una oportunidad para asegurar que los procedimientos de la OIT sean apropiados para los fines perseguidos en el contexto de las cadenas mundiales de suministro. La OIT y sus mandantes ocupan una posición inmejorable para ofrecer asesoramiento y conocimientos especializados de reconocido valor sobre los efectos que la actividad de estas cadenas tiene en el mundo del trabajo, así como en la forma de aprovechar las oportunidades y de hacer frente a los problemas en este ámbito.

13. A continuación, en el capítulo 2, se explican las principales tendencias del comercio, la inversión y la producción, así como el volumen y la calidad del empleo en las cadenas mundiales de suministro. En el capítulo 3 se examinan los procesos mediante los cuales el empleo creado por las cadenas mundiales de suministro puede conducir a la realización del trabajo decente. Las estructuras de gobernanza de las cadenas mundiales de suministro se analizan en el capítulo 4. En el capítulo 5 se examinan diversas líneas de acción futura. Por último, en el anexo se describen algunos proyectos de cooperación para el desarrollo impulsados por la OIT que contribuyen a la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

Recuadro 1.2 Una noche en el cine

Imagine que está usted en un cine viendo una película de animación muy popular. Considere ahora el gran número de personas que hicieron posible esa experiencia cinematográfica. La película en sí fue producida por una empresa de los Estados Unidos, que recurrió a subcontratistas de la India y la República de Corea. El maíz con que se prepararon las palomitas que está comiendo fue cosechado por trabajadores en Argentina y procesado en máquinas ensambladas en Italia, con aceite de palma procedente de una plantación de Malasia. El asiento que ocupa fue fabricado en Polonia. El coche en que se trasladó hasta el cine fue montado en España con partes fabricadas en Austria, Francia, Japón, México y Tailandia, y transportado luego desde ese país en un buque de contenedores propiedad de un ciudadano griego y fletado por un transportista de Liberia; dicho buque, construido en un astillero japonés, está propulsado por motores finlandeses. Así, las dos horas que habrá pasado en el cine necesitaron posiblemente el trabajo de miles de personas empleadas en cadenas mundiales de suministro, en decenas de países.

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, Consejo de Derechos Humanos, 17.º período de sesiones, 6 de julio de 2011, documento A/HRC/RES/17/4: «Preocupado por el hecho de que una legislación nacional deficiente o aplicada de forma deficiente no puede mitigar eficazmente las repercusiones negativas de la globalización en las economías vulnerables o contribuir al aprovechamiento pleno de los beneficios de la globalización, ni permite sacar el máximo beneficio de las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales y que, por lo tanto, es preciso seguir esforzándose por colmar las deficiencias de la gobernanza a nivel nacional, regional e internacional».

Capítulo 2

Las cadenas mundiales de suministro y el mundo del trabajo

14. La proliferación de las cadenas mundiales de suministro ha transformado profundamente la naturaleza de la producción, la inversión, el comercio y el empleo transfronterizos. Entre los factores esenciales que han hecho posible el crecimiento de estas cadenas se incluye en primer lugar el desarrollo de las telecomunicaciones, los servicios financieros y las tecnologías de la información, que han permitido la coordinación en tiempo real y la integración logística de actividades de producción que se encuentran hoy fragmentadas y dispersas en distintas partes del mundo ¹. En segundo lugar, las mejoras en la infraestructura, la logística y los servicios de transporte han posibilitado una entrega más fiable y rápida tanto de los insumos como de los productos finales, y reducido los costos de unos y otros ². En tercer lugar, los acuerdos comerciales han aportado una contribución importante al facilitar y reducir los costos del comercio, en particular mediante la disminución de los aranceles, la armonización de los marcos institucionales y la liberalización de los servicios, primeramente en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y luego en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como gracias a diversos convenios de intercambio comercial bilaterales y multilaterales ³. Por último, a raíz del auge de China e India y de su participación en las cadenas mundiales de suministro, se ha duplicado la oferta de mano de obra a disposición de la economía mundial ⁴.

15. En el contexto actual de la economía globalizada, los intercambios comerciales suelen ser coordinados por las empresas principales, a través de sus cadenas mundiales de suministro ⁵. Se define como empresa principal a aquella que controla la cadena mundial de suministro de la que forma parte, estableciendo los parámetros a los que deben ajustarse

¹ R. Baldwin: «Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going», en D. Elms y P. Low (eds.): *Global value chains in a changing world* (OMC, 2013); H. Escaith, N. Lindenberg y S. Miroudot: «Global value chains and the crisis: Reshaping international trade elasticity?», en O. Cattaneo, G. Gereffi y C. Staritz (eds.): *Global value chains in a postcrisis world: A development perspective* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

² N. M. Coe y M. Hess: «Economic and social upgrading in global logistics», *Capturing the Gains Working Paper* 2013/38, 2013.

³ OCDE: *Interconnected economies: Benefiting from global value chains: Synthesis report* (2013).

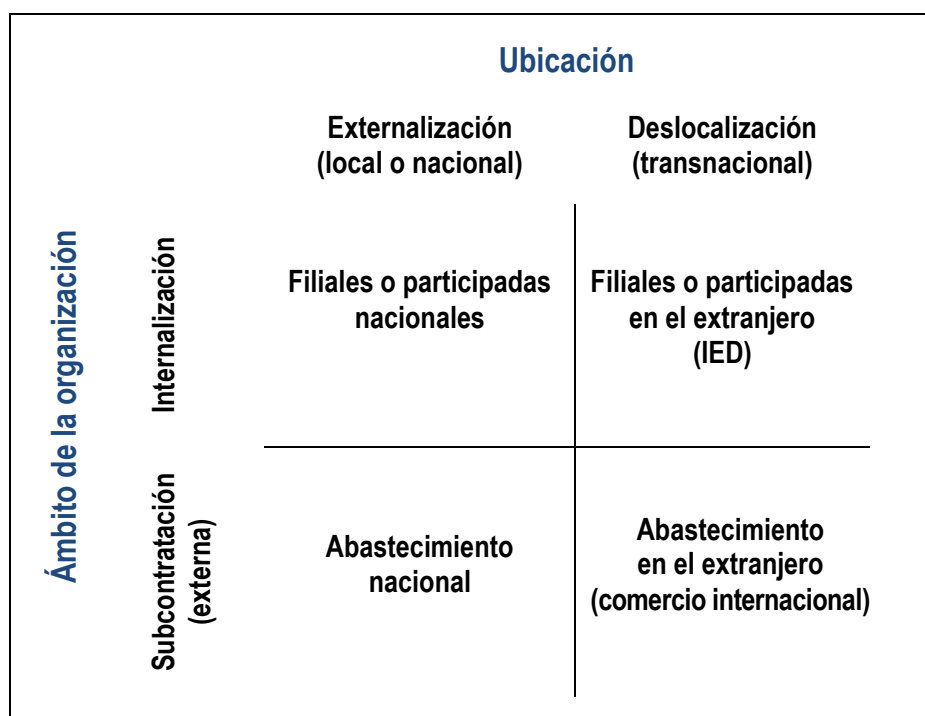
⁴ R. Freeman: «What really ails Europe (and America): The doubling of the global workforce» en *The Globalist*, 5 de marzo de 2010.

⁵ UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global value chains: Investment and trade for development* (Ginebra y New York, 2013).

las demás empresas de la cadena ⁶, y asumiendo casi siempre la responsabilidad de la venta final del producto ⁷. Las posibilidades y las pautas de mejora están determinadas en gran medida por las estrategias de las empresas principales, que a menudo tienen su sede en los países desarrollados ⁸. Los flujos de producción y de consumo son ahora multidireccionales, situación que abre nuevas oportunidades de desarrollo y entraña otras consecuencias para los países, las empresas y los trabajadores.

16. Las cadenas mundiales de suministro pueden adoptar diversas formas, en el ámbito de dos tipos principales de relaciones dentro y entre las empresas: 1) IED efectuadas por empresas multinacionales que tienen sociedades participadas o filiales en el extranjero, y 2) relaciones de abastecimiento, en que las empresas principales no son propietarias de otras empresas de la cadena ni tienen con ellas un vínculo contractual directo, salvo en lo que atañe a los proveedores y los intermediarios del primer nivel.

Gráfico 2.1. Deslocalización y externalización



Fuente: adaptado de L. Abramovsky y R. Griffith: «Outsourcing and offshoring of business services: How important is ICT?», en *Journal of the European Economic Association* (2006, vol. 4, núm. 2-3), pág. 595.

17. Desde sus orígenes, las empresas multinacionales tendieron a crear filiales de propiedad absoluta con el objetivo de acceder a los mercados locales de trabajo y de consumo y de exportar sus productos y servicios a los mercados regionales y los mercados de los países desarrollados. Muchos países impusieron requisitos en cuanto al contenido local de la actividad de las filiales (concretamente, la obligación de que las empresas e inversores extranjeros se abasteciesen de un porcentaje mínimo de bienes y servicios

⁶ J. Humphrey y H. Schmitz: «Inter-firm relationships in global value chains: Trends in chain governance and their policy implications», en *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development* (2008, vol. 1(3)), págs. 258-282.

⁷ W. Milberg y D. Winkler: *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development* (Cambridge University Press, 2013).

⁸ OCDE: *Interconnected economies, op. cit.*

locales) con el fin de promover el desarrollo nacional a través de la transferencia de tecnología, el fomento de las capacidades productivas, la inversión a nivel nacional y la creación de empleo y el desarrollo de competencias a nivel local.

18. Con el tiempo, como resultado de los progresos citados y de la propagación de las estrategias de producción orientadas a la exportación, aparecieron nuevas tendencias y avances. Muchas economías de industrialización reciente de Asia y América Latina se dotaron de infraestructuras y redujeron el nivel de los requisitos en cuanto a la inversión y el contenido local. Los gobiernos establecieron zonas francas industriales y ofrecieron incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros. Ello permitió que las empresas multinacionales externalizaran y deslocalizaran las actividades no esenciales a distintas partes del mundo, sin tener que invertir en instalaciones de producción propias ni contratar personal directamente.

19. Las cadenas mundiales de suministro que se han formado son esencialmente de dos tipos: las que son dirigidas por los productores y las que son dirigidas por los compradores. En la primera modalidad, las empresas productoras ejercen la mayor influencia en el proceso de producción. Por ejemplo, la industria del automóvil ha sido tradicionalmente una cadena de suministro dirigida por los productores, que disponen de filiales de propiedad absoluta en todo el mundo y controlan una red estable de proveedores en los que a veces tienen una participación total o parcial. En las cadenas «dirigidas por los compradores», los productores dependen de las decisiones de los comerciantes minoristas y las marcas, como se refleja en el sector de las prendas de vestir⁹. Sin embargo, con el tiempo muchas cadenas de suministro dirigidas por los productores se han transformado hasta adquirir las características de las cadenas dirigidas por los compradores, potenciando la expansión de las cadenas mundiales de suministro a través de diversos sectores¹⁰. Por ejemplo, en el sector de la automoción ha aumentado la externalización de la fabricación de componentes y subcomponentes a empresas proveedoras de todo el mundo, lo que ha permitido que los fabricantes se concentren en las actividades con mayor contenido de conocimiento y de carácter más estratégico, tales como el diseño general y los sistemas de producción¹¹.

20. Por otra parte, la creciente fragmentación de la producción ha incrementado el intercambio de bienes intermedios¹², cuya proporción en el comercio total es ahora mayor que la proporción combinada de todos los demás bienes distintos de los productos petroleros¹³. Esto ha abierto nuevas oportunidades para los proveedores de países en desarrollo, que pueden competir y especializarse en la producción de bienes y la prestación de servicios.

21. Los compradores pueden ahora comparar los costos y las capacidades de los proveedores a escala mundial en diversos lugares de producción, y desplazar sus pedidos de un proveedor a otro y entre países. La intensidad de la competencia de precios y las fluctuaciones en el volumen y la variedad de los bienes producidos pueden alentar a las empresas proveedoras a subcontratar en mayor medida determinadas partes de su

⁹ G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.): *Commodity chains and global capitalism* (Westport, CT, Praeger, 1994).

¹⁰ G. Gereffi: «A global value chain perspective on industrial policy and development in emerging markets», en *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 24, núm. 4 (2014), págs. 433-458.

¹¹ R. Kaplinsky: *The role of standards in global value chains and their impact on economic and social upgrading* (Banco Mundial, 2010).

¹² Gereffi y Korzeniewicz, *op. cit.*; y G. Gereffi: «Commodity chains and regional divisions of labor in East Asia», en *Journal of Asian Business*, vol. 12, núm. 1 (2013), págs. 75-112.

¹³ OMC: *Estadísticas del comercio internacional 2013*.

producción a otras empresas que están sólo indirectamente relacionadas con la empresa compradora. Estas prácticas de subcontratación pueden incluir la utilización de empresas más pequeñas, talleres informales y trabajadores a domicilio cuya existencia desconoce la empresa principal (y que a menudo quedan fuera del alcance o las capacidades de los mecanismos reguladores, tanto públicos como privados)¹⁴. Las pymes suelen suministrar bienes intermedios a las empresas exportadoras del país respectivo, y por consiguiente se hallan integradas en las cadenas mundiales de suministro. Estas cadenas pueden de hecho contribuir a la formación de agrupaciones de pymes, práctica que ilustra una de las formas en que la participación en este tipo de cadenas puede tener efectos indirectos positivos en la economía local¹⁵.

22. Dado que las pymes proveen entre el 80 y el 90 por ciento del empleo total en el mundo en desarrollo¹⁶, es probable que una gran parte del empleo generado en los niveles más bajos de las cadenas mundiales de suministro se encuentre en las pequeñas y medianas empresas y las microempresas¹⁷. Si bien esto proporciona ingresos muy necesarios a los trabajadores, también suele ser en estas empresas donde se registran los mayores déficits de trabajo decente. Hay en todo el mundo entre 420 y 510 millones de pymes (con exclusión de las microempresas), y se estima que sólo el 9 por ciento de ellas operan en la economía formal¹⁸. Es frecuente que estas empresas de segundo y tercer nivel empleen a trabajadores de manera informal, en condiciones que no están reguladas. Además, como la mayoría de las empresas de segundo o tercer nivel son pymes, por regla general éstas no se benefician de las buenas prácticas de adquisición que aplican las empresas principales de las cadenas de suministro¹⁹.

23. La subcontratación de mano de obra, por medio de contratistas e intermediarios, se asemeja frecuentemente a la subcontratación de la producción²⁰. Aun cuando un comprador puede tener relaciones contractuales con los proveedores de nivel superior, las más de las veces no tiene relación contractual alguna con los proveedores de nivel inferior. Con todo, sus prácticas de producción y de empleo se ven afectadas por la necesidad de dar cumplimiento a los requisitos impuestos por la empresa principal.

24. El incremento de las actividades de subcontratación internacional a través de las cadenas mundiales de suministro ha tenido repercusiones importantes para el empleo. Mientras que las filiales que pertenecen totalmente a una empresa multinacional tienen la responsabilidad directa de su personal, en las cadenas mundiales de suministro que están coordinadas por una empresa principal y cuya producción se externaliza y subcontrata a

¹⁴ P. Lund-Thomsen y otros: «Labour in global value chains: Work conditions in football manufacturing in China, India and Pakistan», en *Development and Change* (2012, vol. 43, núm. 6), págs. 1211 y siguientes; S. Davies y otros: «Labour standards and capacity in global subcontracting chains: Evidence from a construction MNC», en *Industrial Relations Journal* (2011, vol. 42, núm. 2), págs. 124-138; I. Mamic: *Implementing codes of conduct: How businesses manage social performance in global supply chains* (Ginebra, Greenleaf Publishing y OIT, 2004).

¹⁵ OCDE: *Enhancing the roles of SMEs in global value chains* (París, 2008).

¹⁶ OCDE y Banco Mundial: *Inclusive global value chains: Policy options in trade and complementary areas for GVC integration by small and medium enterprises and low-income developing countries*, informe preparado para la reunión de ministros de comercio del G-20, Estambul (Turquía), 6 de octubre de 2015.

¹⁷ L. Navas-Alemán y T. Guerro: *Good procurement practices and SMEs in supply chains: A review of the international literature* (OIT, 2016, de próxima publicación).

¹⁸ OIT: *Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015, párrafo 10.

¹⁹ Navas-Alemán y Guerro, *op. cit.*

²⁰ S. Barrientos: «Labour chains’: Analysing the role of labour contractors in global production networks», en *Journal of Development Studies* (2013, vol. 49(8)), págs. 1 058-1071; D. Weil: *The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it* (Harvard University Press, 2014).

unidades que no son de su propiedad, el comprador no es el empleador legal y por lo tanto no asume ninguna responsabilidad formal con respecto a las relaciones de trabajo en la empresa proveedora o en otras empresas subcontratadas, a pesar de la gran incidencia — ya sea positiva o negativa — que la empresa principal tiene en las condiciones de trabajo en estas empresas. Esto explica las dificultades con que tropieza la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

25. Dicho esto, las cadenas mundiales de suministro también pueden crear oportunidades para el desarrollo del empleo formal. Estas oportunidades pueden beneficiar especialmente a las mujeres y los trabajadores de la economía informal. Por ejemplo, las mujeres son mayoritarias en la fuerza de trabajo de determinados segmentos de las cadenas mundiales de suministro en los sectores de las prendas de vestir, la horticultura, la telefonía móvil y el turismo ²¹. Sin embargo, el personal femenino tiende a concentrarse en las categorías de empleo donde se practican los salarios más bajos o que requieren escasa calificación, y en un menor número de sectores; en cambio, los hombres se distribuyen de forma más regular entre los distintos sectores, ocupaciones y tipos de puestos de trabajo ²². En consecuencia, la brecha salarial de género puede ser considerable ²³. Las desigualdades de género pueden significar que las mujeres se encuentren confinadas en algunos sectores o tipos de trabajo determinados, lo que tiene importantes implicaciones para las perspectivas de mejora, así como para el funcionamiento de las cadenas de suministro ²⁴.

26. Ahora bien, además de las cuestiones relativas a las condiciones de empleo, las cadenas mundiales de suministro plantean nuevos retos, como, por ejemplo, la ausencia de mecanismos eficaces para celebrar consultas con los pueblos indígenas y tribales y asegurar su participación, y la destrucción de los medios de vida de las comunidades indígenas a raíz de su desplazamiento forzado o de la pérdida de sus tierras ²⁵.

2.1. Tendencias de la producción

27. A pesar de que cada una de las cadenas mundiales de suministro tiene una dinámica diferente en función del sector en que operan y del tipo de bienes o servicios que producen o prestan, todas comparten algunas características comunes básicas. Una cadena mundial de suministro representativa del sector de la manufactura se inicia en la etapa de diseño, continúa con las etapas de producción, fabricación y coordinación de componentes, y pasa luego a través de varias etapas intermedias hasta llegar a la distribución, la comercialización y la venta minorista. Los esquemas simplificados de las cadenas mundiales de suministro de la industria de las prendas de vestir y el sector agroalimentario (gráficos 2.2 y 2.3) ilustran la forma en que los diferentes proveedores y subcontratistas se integran en los diversos nodos de las cadenas, repartidos en todo el mundo. Al ir evolucionando y ampliándose el modelo de externalización y deslocalización de las cadenas mundiales de suministro, se ha intensificado cada vez más la interconexión entre

²¹ M. Christian, B. Evers y S. Barrientos: *Women in value chains: Making a difference*, Capturing the Gains Revised Summit Briefing núm. 6.3, 2013.

²² M. Fontana: «The gender effects of trade liberalization in developing countries: A review of the literature», en M. Bussolo y R. E. De Hoyos (eds.): *Gender aspects of the trade and poverty nexus: A macro-micro approach* (Banco Mundial, Palgrave Macmillan, 2009).

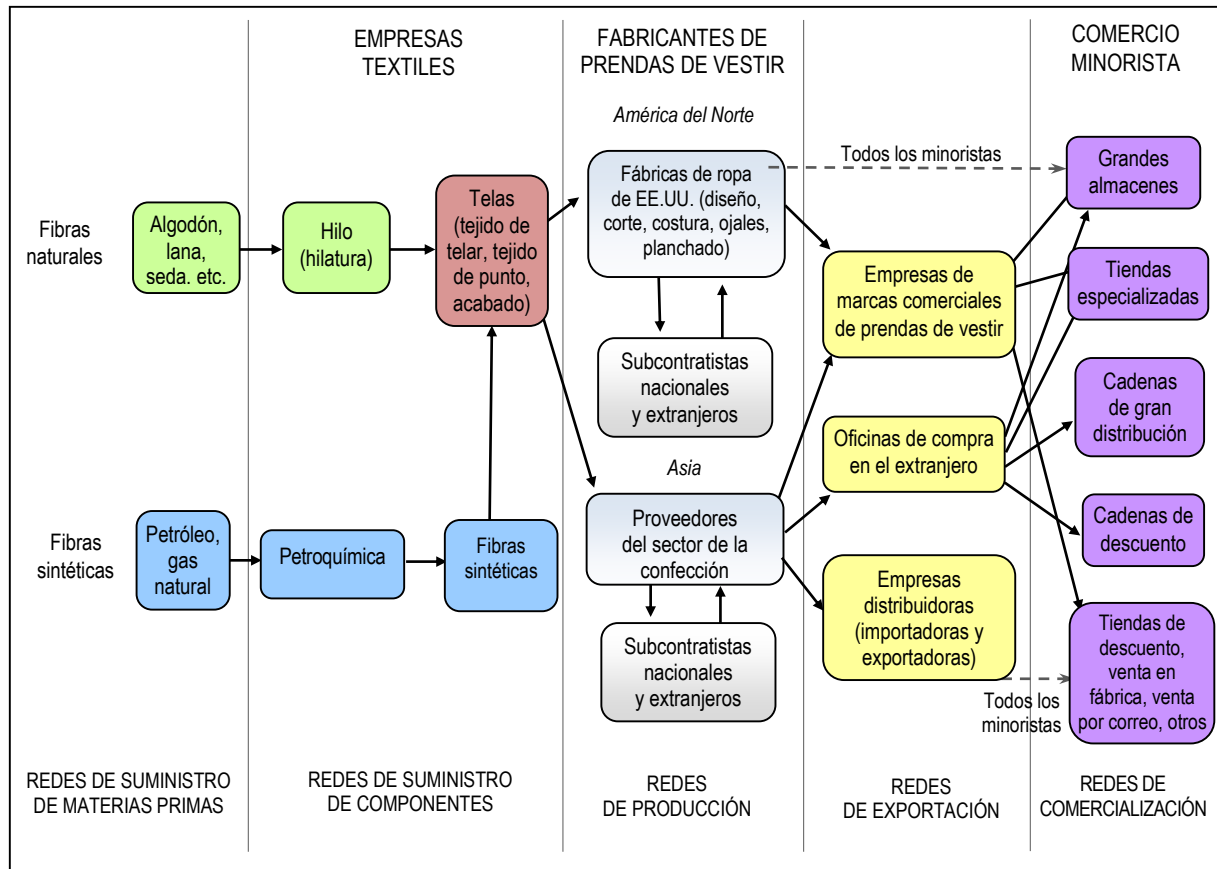
²³ Christian, Evers y Barrientos, *op. cit.*

²⁴ C. Staritz y J. Reis (eds.): *Global value chains, economic upgrading, and gender: Case studies of the horticulture, tourism, and call center industries* (Banco Mundial, 2013).

²⁵ El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), es el único tratado internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

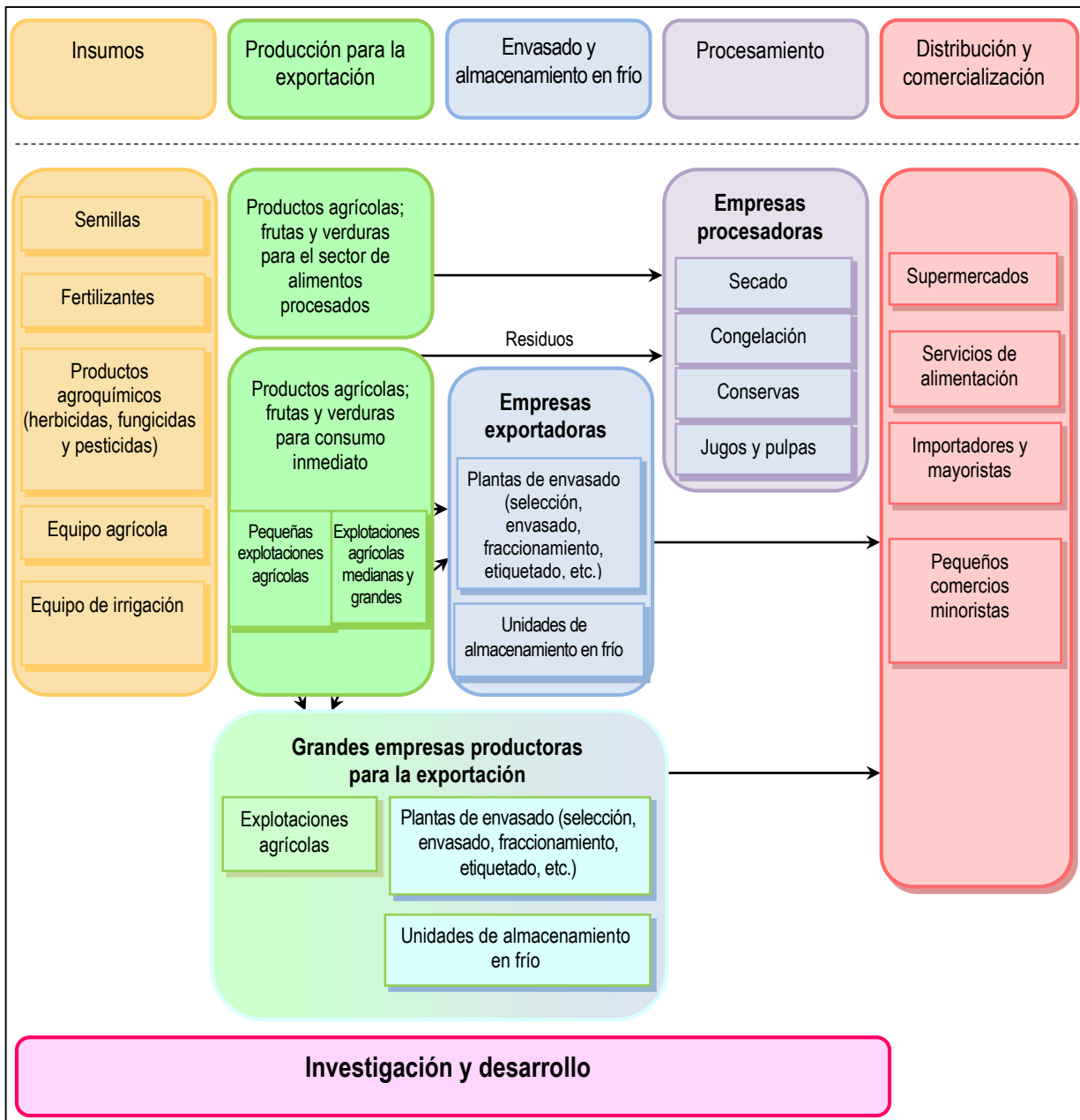
las empresas proveedoras por medio de vínculos de contratación y subcontratación que no implican una participación directa en su capital.

Gráfico 2.2. Esquema de la cadena mundial de suministro en el sector de las prendas de vestir



Fuente: R. Appelbaum y G. Gereffi: «Power and Profits in the Apparel Commodity Chain», en: E. Bonacich y otros (eds.): *Global production, The apparel industry in the Pacific Rim* (Temple University Press, 1994), págs. 42-62.

Gráfico 2.3. Esquema de la cadena mundial de valor en la industria agroalimentaria



Fuente: K. Fernandez-Stark, P. Bamber y G. Gereffi: *The fruit and vegetables global value chain: Economic upgrading and workforce development*, Duke Center on Globalization Governance & Competitiveness, 2011, pág. 12.

28. Por regla general, las cadenas mundiales de suministro operan en diversos sectores. Así, una cadena cualquiera puede abarcar, por ejemplo, los sectores de los insumos agrícolas, la manufactura, los servicios, la distribución y la venta al por menor, y operar en un contexto transfronterizo en el que intervienen tanto productores mundiales como productores nacionales. El gráfico 2.2, que describe una cadena mundial de suministro simplificada en el sector de las prendas de vestir, muestra los distintos eslabones que van desde los insumos agrícolas y otras materias primas (como el algodón o el rayón), pasando por la producción textil, la fabricación de ropa, los servicios y la distribución al sector minorista. Los minoristas del sector de las prendas de vestir tienden a tener vínculos más cercanos con sus proveedores de nivel superior. Sin embargo, hay otros que, preocupados

por la sostenibilidad de su cadena de suministro, están forjando lazos más estrechos con los productores textiles de nivel inferior e incluso con los productores de algodón ²⁶.

29. Las cadenas mundiales de suministro se extienden más allá de los intercambios que quedan registrados en los flujos comerciales ²⁷. Éstos suelen abarcar únicamente a los proveedores de nivel superior, que tienden a ser empresas más formales y de mayor magnitud. El esquema estructural de las cadenas mundiales de suministro muestra que los vínculos entre empresas pueden extenderse a través de muchos niveles, tanto entre países como en el interior de las economías nacionales. En los gráficos 2.2 y 2.3 anteriores, los segmentos (simplificados) de la parte superior de la cadena de suministro pueden representar el movimiento total de productos a través de uno o más países. Por debajo de cada segmento, los proveedores y productores de los niveles más bajos operan a menudo, pero no siempre, en el marco de la economía nacional.

30. Las cadenas mundiales de suministro pueden incluir a grandes empresas y también a empresas medianas y pequeñas, en distintos niveles, tanto en las economías formales como en las informales. Si bien es probable que el comprador de una cadena mundial sólo sea propietario de muy pocas (o de ninguna) de las fábricas que le suministran los bienes de base o intermedios, el volumen de sus compras le confiere una gran capacidad de negociación en una relación de mercado de por sí asimétrica, en la que el comprador puede imponer precios y especificar qué se va a producir, quién va a producirlo, y cómo, cuándo y dónde tendrá lugar dicha producción ²⁸. En una cascada de relaciones de subcontratación, puede ocurrir que las empresas proveedoras traten de conseguir más concesiones en cuanto a los precios de parte de sus propios proveedores y subcontratistas en las cadenas de suministro que controlan. Por su parte, para responder a la triple exigencia de asegurar bajos costos, una alta calidad y una entrega o prestación rápidas, los subcontratistas adoptan a menudo modelos de producción y de trabajo altamente flexibles, como la producción y el trabajo informales, la producción a destajo, el trabajo a domicilio y otras formas atípicas de empleo. Por ejemplo, en el sector de las prendas de vestir para la exportación, las labores de bordado con pedrería, abalorios o hilo suelen subcontratarse a trabajadores a domicilio ²⁹.

31. Las cadenas mundiales de suministro son cada vez más multidireccionales, e incluyen relaciones Sur-Sur, Norte-Sur y Norte-Norte. Esta diversificación ofrece importantes oportunidades de desarrollo a los países, que pueden beneficiarse de las capacidades existentes y ampliar también su potencial productivo para responder a la demanda de los diversos mercados de consumo. Valga señalar al respecto que los servicios son cada vez más esenciales para el funcionamiento de las cadenas mundiales de suministro y para su valor añadido. Las empresas de transporte y logística constituyen un nexo vital, como se muestra en los gráficos 2.2 y 2.3. En consecuencia, la expansión de las cadenas mundiales de suministro ha entrañado el crecimiento de los sectores del

²⁶ Véase, por ejemplo: Better Cotton Initiative: «Woolworths and suppliers work to meet Better Cotton target», 5 de agosto de 2015.

²⁷ Habitualmente, en las estadísticas comerciales convencionales se contabilizan los flujos comerciales brutos, lo que puede ser problemático. Por ejemplo, los intercambios registrados no tienen necesariamente en cuenta las importaciones previas de bienes intermediarios, que a veces constituyen una parte importante del valor añadido en los flujos comerciales de un segmento específico. Véase al respecto el documento conjunto OCDE-OMC titulado «Trade in value-added: Concepts, methodologies and challenges» (2012).

²⁸ Milberg y Winkler, *op. cit.*; G. Gereffi y M. Christian: «The impacts of Wal-Mart: The rise and consequences of the world's dominant retailer», en *Annual Review of Sociology*, núm. 35 (2009).

²⁹ A. Mezzadri: «Garment sweatshop regimes: The informalisation of social responsibility over health and safety provisions», Working paper 30/2015, Centre for Development Policy and Research, Escuela de Estudios Orientales y Africanos, Universidad de Londres.

transporte y la logística. En 2011, el mercado mundial de las actividades de logística alcanzó una cifra de negocios total de aproximadamente 981 000 millones de euros ³⁰.

32. Una característica común de todas las cadenas mundiales de suministro es que las empresas principales pueden coordinar y controlar las normas de producción aplicadas por los productores subcontratados en los diferentes niveles de cada cadena. Estas normas, de carácter privado, pueden abarcar una gran diversidad de requisitos en ámbitos como las especificaciones técnicas, la calidad, la seguridad de los productos, la entrega y las disposiciones laborales y medioambientales, cuyo cumplimiento es una condición para el suministro. La aplicación de tales normas es más frecuente en el sector de la alimentación, donde la preocupación de los consumidores por la seguridad alimentaria y la procedencia de los productos ha dado lugar a las normativas sobre trazabilidad, que a veces abarcan todas las etapas, desde los campos de cultivo a la mesa del consumidor. En el gráfico 2.3, por ejemplo, todos los proveedores deben cumplir las normas establecidas para su segmento por los actores del último eslabón de la venta minorista, que suelen ser los grandes supermercados. Estas normas tienden a ser más estrictas que las disposiciones previstas en el comercio internacional entre países.

33. Las normas privadas también pueden incluir códigos de conducta sobre las condiciones de trabajo ³¹. La aplicación de normas privadas es una característica distintiva de las cadenas mundiales de suministro, en cuyo marco las empresas principales pueden influir sobre los procesos de producción y las relaciones de trabajo en determinadas unidades de producción y determinados países, sin que dichas empresas estén obligadas por la legislación y las normativas de esos países. Además, dada la complejidad de la estructura mundial de las cadenas de suministro, en la que se establecen múltiples relaciones de abastecimiento, hay casos de superposición de las redes de las distintas cadenas de suministro en que no hay o no se llega a identificar una única empresa principal, y puede darse el caso de que distintas empresas principales apliquen diferentes normas (las cuales son a veces contradictorias entre sí). Estas normas o códigos impuestos por los compradores pueden generar rigideces y mayores costos para los proveedores.

34. Las consecuencias económicas que la externalización y la subcontratación dentro de las cadenas de suministro tienen para los pequeños y medianos productores locales son múltiples. Por un lado, la integración en los niveles inferiores de las cadenas de suministro puede abrir el acceso a nuevas oportunidades de mercado, con el consiguiente aumento de la producción y de la exposición a nuevas prácticas y normas de producción, lo que a su vez puede redundar en mejoras de la productividad y la calidad. Por otra parte, la reducción de las barreras a la entrada en los eslabones de las cadenas de suministro con un mayor índice de mano de obra y que requieren pocas calificaciones laborales tiende a intensificar la competencia de precios entre los proveedores potenciales, creando así una presión a la baja sobre los beneficios y los salarios, lo que puede influir negativamente en las condiciones de trabajo, sobre todo para las personas poco calificadas y los trabajadores de la economía informal.

35. Las cadenas mundiales de suministro están en constante evolución. Algunas empresas proveedoras y también grandes intermediarios y agentes de abastecimiento ubicados en su mayoría en los países de Asia Oriental han logrado mejoras económicas gracias a la transferencia de tecnología, de competencias profesionales y de nuevos procesos de fabricación, y están intensificando la consolidación de sus procesos y medios

³⁰ A. Kawa y A. Maryniak: «Logistic sector as a support segment for sustainable supply chains», en P. Golińska y A. Kawa (eds.): *Technology management for sustainable production and logistics* (Springer, 2015); A. Doll y otros: *Global logistics markets* (Roland Berger Strategy Consultants, 2014).

³¹ Véase el capítulo 4.

de control. Al mismo tiempo, los compradores mundiales también han consolidado sus listas de proveedores a fin de dar preferencia a los más grandes, de primer nivel, que operan a nivel internacional y con quienes han forjado relaciones estratégicas a largo plazo³². Esta tendencia hacia la consolidación de la producción y el abastecimiento en las cadenas mundiales de suministro se ha visto reforzada por los cambios en la producción mundial derivados de la crisis financiera de 2008-2009³³.

36. Este proceso de consolidación, tanto a nivel nacional como de empresas, ha sido más pronunciado en los sectores de los textiles y las prendas de vestir, la electrónica, el hierro y el acero, la maquinaria y el transporte³⁴. Por ejemplo, Foxconn ha crecido hasta convertirse en el mayor fabricante contratista de productos electrónicos en el mundo, y controla varias grandes cadenas de suministro por medio de sus actividades de compra internacional de partes y componentes³⁵. Del mismo modo, Li & Fung, que se inició como intermediario en los sectores de la fabricación de prendas de vestir y de juguetes, se ha convertido en la mayor empresa de comercio del mundo, ya que es aprovisionada por 15 000 empresas proveedoras de más de 40 países³⁶. Otro ejemplo es el comercio del plátano, sector en el que tres marcas controlan el 36 por ciento de las exportaciones mundiales³⁷; además, hay una alta concentración de empresas multinacionales en el comercio minorista del plátano, en particular en los supermercados³⁸.

37. Los productos generados en las cadenas mundiales de suministro también se han vuelto más complejos, lo que ha abierto más oportunidades de mercado para la especialización de los proveedores. Los sectores en que la producción de bienes se ha fragmentado en un gran número de tareas tienen más posibilidades de participar en las cadenas mundiales de suministro, ya que su capacidad para externalizar actividades a otras localidades es mayor. En este proceso, los servicios desempeñan un papel fundamental, sobre todo por lo que se refiere a las operaciones de abastecimiento y logística, y también son cada vez más propensos a fragmentar su funcionamiento a nivel internacional³⁹. Por ejemplo, un estudio de caso de un fabricante de refrigeradores japonés determinó que de los 55 tipos de servicios utilizados por dicho fabricante (en las etapas de pre-producción, fabricación, ventas, servicios de apoyo y postventa), 31 eran subcontratados total o

³² Gereffi: *A global value chain perspective on industrial policy and development in emerging markets*, *op. cit.*

³³ Cattaneo, Gereffi y Staritz, *op. cit.*

³⁴ W. Milberg y D. Winkler: «Trade, crisis and recovery: Restructuring global value chains», en Cattaneo, Gereffi y Staritz, *op. cit.*

³⁵ OIT: *Vicisitudes en la industria de la electrónica: fluctuación de la producción y recurso al trabajo temporal y otras formas de empleo*, documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre la capacidad de adaptación de las empresas para hacer frente a la fluctuación de la demanda y al impacto del trabajo temporal y de otras formas de empleo en el sector de la electrónica (Ginebra, 9-11 de diciembre de 2014).

³⁶ Li & Fung Ltd: *Annual Report 2011*, disponible en: <http://www.lifung.com/wp-content/uploads/2014/06/ar2011.pdf>.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): *The changing role of multinational companies in the global banana trade*, Grupo Intergubernamental sobre el Banano y las Frutas Tropicales (Roma, 2014).

³⁸ Por ejemplo, cuatro cadenas de supermercados venden más de tres cuartos de los alimentos en el Reino Unido, y los plátanos son el artículo más popular y el tercero más rentable. Por consiguiente, estas cuatro cadenas utilizan los plátanos de bajo costo en su estrategia de captación de clientes. Véase: I. Griffiths y F. Lawrence: «Bananas to UK via the Channel Islands? It pays for tax reasons», en *The Guardian*, 6 de noviembre de 2007.

³⁹ P. Low: «The role of services», en D.K. Elms y P. Low (eds.): *Global value chains in a changing world* (Ginebra, OMC, 2013), págs. 61-82.

parcialmente a proveedores de servicios a terceros, principalmente para ganar eficiencia y reducir costos ⁴⁰.

2.2. Tendencias comerciales

38. Las cadenas mundiales de suministro han tenido una incidencia considerable en el auge del comercio internacional durante las últimas décadas. Aun cuando la IED sigue ejerciendo una gran influencia, el mayor recurso a la externalización y la deslocalización ha sido un factor determinante en este crecimiento y en el fomento de la integración de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional.

39. De hecho, una de las características principales del auge del comercio ha sido la participación creciente de los países en desarrollo, cuya cuota de mercado en el comercio internacional ha aumentado del 33 por ciento en 2000 al 48 por ciento en 2012 ⁴¹, debido a la mayor presencia de estos países en las cadenas mundiales de suministro. Mientras que, en un principio, el crecimiento de las cadenas mundiales de suministro se caracterizó por el comercio de productos manufacturados, se ha registrado recientemente un incremento del comercio de servicios, que resulta decisivo para el funcionamiento y el valor añadido de las cadenas mundiales de suministro ⁴². Además, el comercio de productos agrícolas y de materias primas ha aumentado en los países en desarrollo ⁴³.

40. Entre 2005 y 2010, la participación en las cadenas mundiales de suministro creció a un promedio anual del 4,5 por ciento, tal como se observa en el gráfico 2.4. La Unión Europea (UE) desempeña un importante papel de coordinación en las etapas iniciales de la cadena de suministro y destaca por un índice de participación del 66 por ciento, el más elevado, mientras que Asia y África alcanzan el 54 por ciento en ambos casos ⁴⁴.

⁴⁰ D. Sit: «Manufacturing of refrigerators», en P. Low y G. Pasadilla: *Services in global value chains: Manufacturing-related services*, Asia-Pacific Economic Cooperation Policy Support Unit (Singapur, 2015), págs. 252-253.

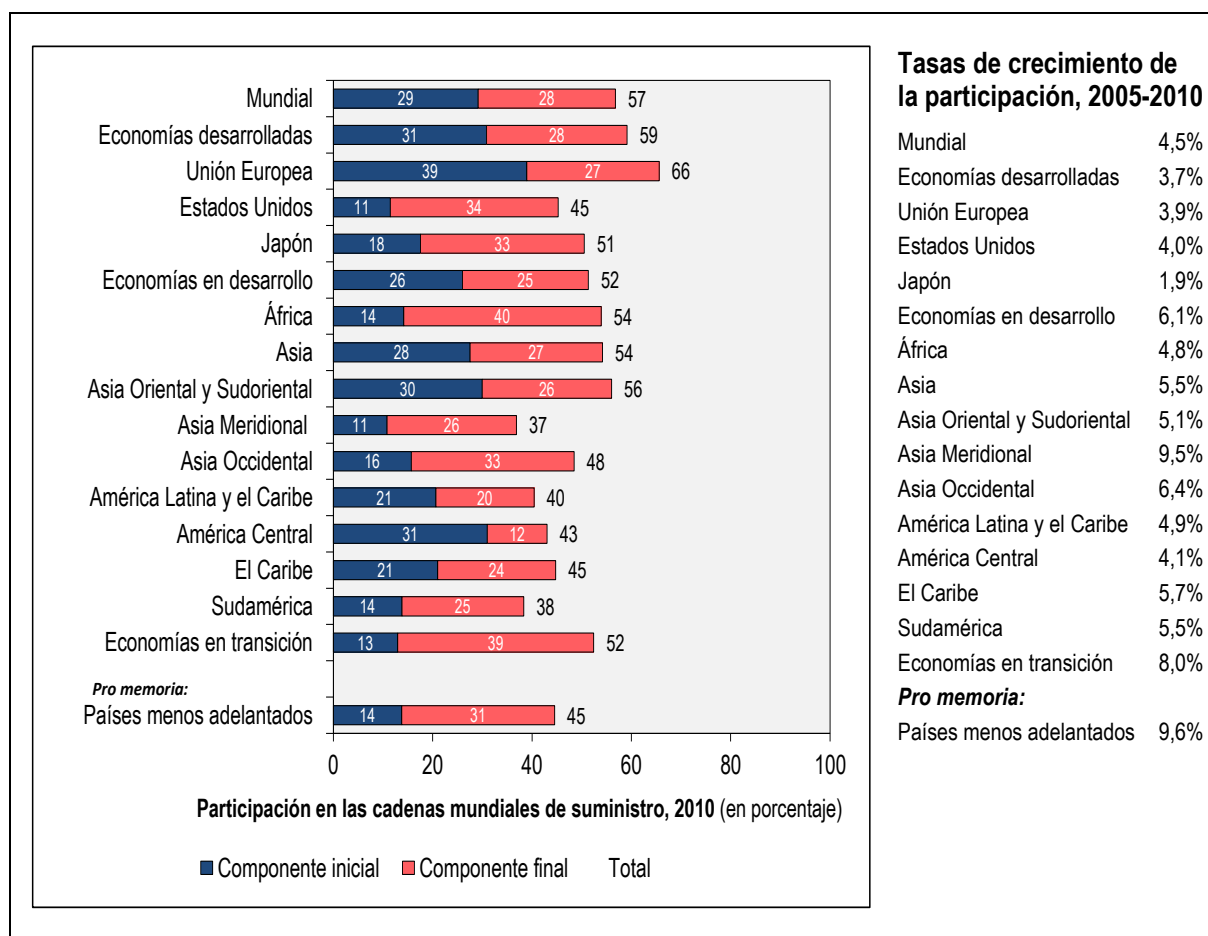
⁴¹ OMC: *Informe sobre el Comercio Mundial, 2014: Comercio y desarrollo: tendencias recientes y función de la OMC*.

⁴² Low: «The role of services», *op. cit.*

⁴³ M. Morris, R. Kaplinsky y D. Kaplan: «‘One thing leads to another’ – Commodities, linkages and industrial development», *Resources Policy*, Elsevier (2012, vol. 37(4)), págs. 408-416; D. DeRosa: «Modeling the effects on agriculture of protection in developing countries», en M. Ingco y L. A. Winters (eds.): *Agriculture and the new trade agenda: Creating a global trading environment for development* (Cambridge University Press, 2008), págs. 248-252.

⁴⁴ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013, op. cit.* (resumen).

Gráfico 2.4. Participación en las cadenas mundiales de suministro



Nota: La participación en las cadenas mundiales de suministro indica el porcentaje de las exportaciones de un país dentro de un proceso comercial de varias fases; representa el valor agregado en el mercado exterior que se utiliza para las exportaciones de un país (perspectiva desde la fase inicial) más el valor atribuido a las exportaciones de otros países (perspectiva desde la fase final), dividido por el total de exportaciones. El crecimiento de la participación en las cadenas mundiales de suministro representa aquí el resultado de la suma de los valores del componente inicial y el componente final (tasa de crecimiento anual compuesta, TCAC).

Fuente: base de datos UNCTAD-Eora sobre las cadenas mundiales de suministro.

41. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estima que alrededor del 80 por ciento del comercio mundial (medido en términos del valor bruto de las exportaciones) está relacionado actualmente con las redes internacionales de producción de las empresas multinacionales, bien mediante intercambios interempresariales entre una multinacional y sus filiales, bien mediante formas no accionariales de producción internacional o mediante transacciones comerciales en condiciones de libre competencia⁴⁵. El comercio Sur-Sur entre países con economías en desarrollo aumentó del 8 al 25 por ciento del comercio mundial entre 1990 y 2013⁴⁶. Este incremento ha venido acompañado por el surgimiento de empresas principales y marcas locales en el hemisferio Sur y de nuevas pautas de regionalización.

42. El carácter transfronterizo e interrelacionado de la cadena mundial de suministro en el comercio internacional de bienes intermedios contribuyó, a finales de 2008, a lo que se ha dado en llamar «el desplome sincronizado del comercio a escala internacional», a raíz

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Informe sobre el Comercio Mundial, 2014, op. cit.*

del cual las transacciones comerciales cayeron en algunos sectores más de un 30 por ciento durante dos trimestres consecutivos⁴⁷. La coordinación en las cadenas mundiales de suministro ha incidido también en los métodos de medición del valor del comercio, por lo que se están revisando actualmente las bases de datos de las estadísticas comerciales con objeto de corregir el doble cómputo de los datos sobre flujos comerciales brutos y poder determinar dónde se ha creado valor en las cadenas mundiales de producción⁴⁸.

2.3. Tendencias de la inversión

43. Las decisiones de las empresas multinacionales en materia de inversión siguen ejerciendo una influencia considerable sobre las modalidades del comercio de valor añadido en las cadenas mundiales de suministro. Los países con una mayor presencia de IED en relación a las dimensiones de sus economías tienden a tener un nivel más elevado de participación en las cadenas mundiales de suministro y a generar relativamente más valor añadido interno como resultado de los flujos comerciales⁴⁹. Las economías en desarrollo atraen un volumen cada vez mayor de los flujos de inversión internacional, absorbiendo más de la mitad de la IED mundial en 2012, en comparación con menos del 20 por ciento en 2000⁵⁰ y alcanzando los 681 000 millones de dólares en 2014 (véase el gráfico 2.5). De los diez principales receptores de IED en el mundo, una lista encabezada por China, cinco son economías en desarrollo. Entre 2012 y 2014, las entradas de IED aumentaron en Asia, disminuyeron en América Latina y el Caribe y se mantuvieron invariables en África⁵¹.

44. Las entradas de IED Sur-Sur han aumentado considerablemente fruto del auge de las empresas principales en el hemisferio Sur. El porcentaje de salidas de IED desde los países en desarrollo creció del 7 por ciento a finales de 1980 hasta el 34 por ciento en 2012; y en 2014 representó el 35 por ciento de la IED mundial⁵².

⁴⁷ Escaith, Lindenberg y Miroudot, *op. cit.*

⁴⁸ Para una información más detallada, véase la base de datos sobre comercio en valor añadido, que puede consultarse en <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm> (sólo en inglés y francés); UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*, *op. cit.*

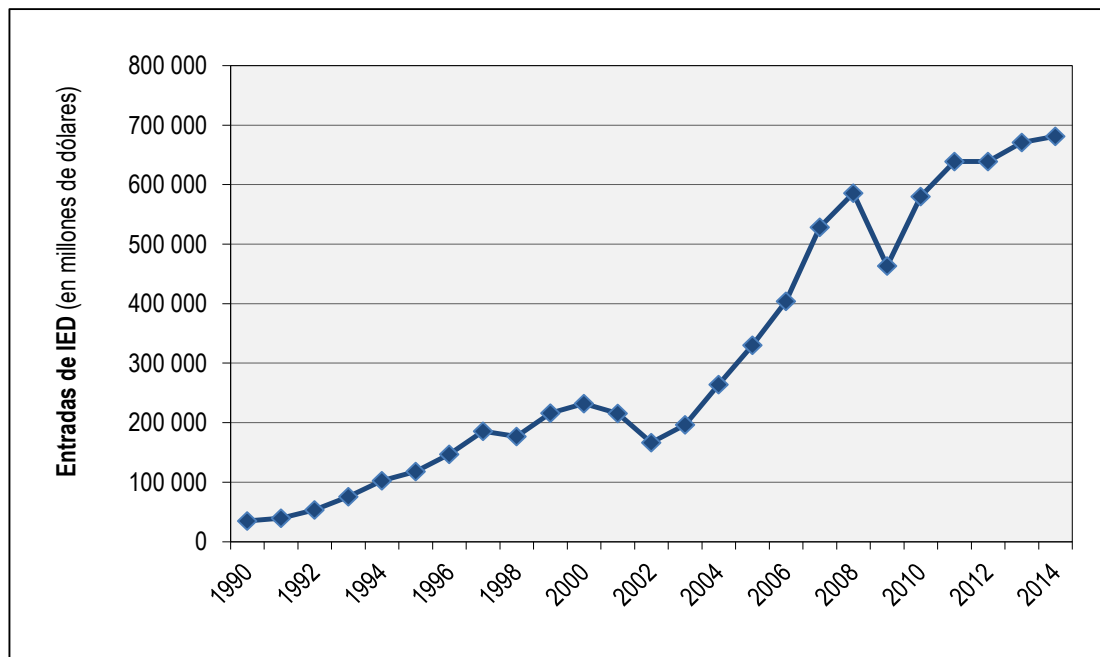
⁴⁹ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*, *op. cit.*

⁵⁰ OMC: *Informe sobre el Comercio Mundial 2014*, *op. cit.*

⁵¹ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2015 (Panorama General): Reforma de la Gobernanza Internacional en materia de inversiones* (Ginebra).

⁵² UNCTAD: *Inversión extranjera directa: flujos de entrada y salida y montos acumulados, por volumen anual, 1980-2014*. Pueden consultarse las bases de datos en <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>.

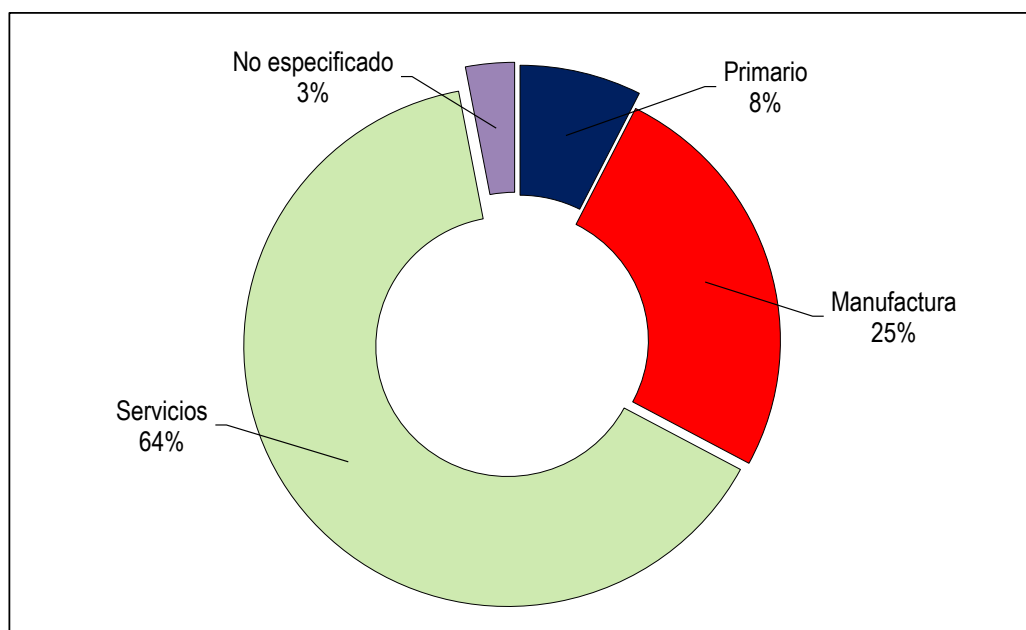
Gráfico 2.5. Entradas de IED en las economías en desarrollo, 1990-2014



Fuente: UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2015, op. cit. (anexo)*.

45. Las cadenas mundiales de suministro dependen en gran medida de los servicios y, en consecuencia, ha aumentado la IED en el sector terciario: en 2012, la inversión en este sector representó el 64 por ciento del volumen mundial acumulado de IED, más del doble de la proporción de la industria manufacturera, tal como se indica en el gráfico 2.6.

Gráfico 2.6. Estimación del volumen acumulado de entradas mundiales de IED por sector, 2012
(en porcentaje del valor mundial total)



Nota: incluye únicamente aquellos países para los que se dispone de estadísticas de los tres sectores principales. El volumen total mundial se ha obtenido mediante la extrapolación de datos de 103 países.

Fuente: UNCTAD/STATS: Inversión extranjera directa: Flujos de entrada y salida y montos acumulados, por volumen anual, 1980-2014, datos obtenidos de <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>.

Zonas francas industriales

46. En algunos países se ha propiciado el crecimiento de las cadenas mundiales de suministro en las economías emergentes y en desarrollo mediante la creación de zonas francas industriales (ZFI)⁵³. En estas zonas industriales, dotadas por lo general de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, los materiales importados se transforman en mayor o menor medida antes de ser de nuevo exportados⁵⁴. En el modelo tradicional, se suele exportar la totalidad de la producción de estas zonas. En contraposición, las ZFI híbridas se suelen dividir en una zona general abierta a todas las industrias y en otra área exclusivamente reservada para las empresas exportadoras registradas en la ZFI⁵⁵. Los incentivos económicos que las ZFI ofrecen a las empresas incluyen la exención de algunos o todos los aranceles e impuestos y el acceso a las instalaciones y servicios de las manufacturas destinadas a la exportación. Además, algunos países las eximen del cumplimiento de la legislación aplicable en materia laboral.

47. A pesar de que disponemos de muy pocos datos estadísticos sobre la expansión de las ZFI, es evidente que estas han proliferado rápidamente en las últimas décadas. La mayor parte se concentran en Asia, donde tan sólo en China encontramos más de 300 ZFI⁵⁶. Los gobiernos, movidos por el deseo de aumentar sus exportaciones y de aprovechar las cadenas mundiales de suministro, han seguido respaldando la expansión de las ZFI. Se calcula que alrededor del 20 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo procede de estas zonas⁵⁷.

48. Sin embargo, pese a que las ZFI tienen una trayectoria de éxitos siguen suscitando controversia, tanto en términos económicos como sociales. Hay noticias de que en ellas las jornadas laborales son largas y se vulneran sistemáticamente los principios de libertad sindical. En muchos países, el cumplimiento de la legislación laboral en las ZFI ha sido deficiente. En algunos casos, los salarios tienden a ser más elevados en las ZFI; no obstante, la comparación de las condiciones de trabajo dentro y fuera de estas zonas arrojan resultados dispares⁵⁸. Algunas ZFI obtienen su ventaja comparativa del hecho de recurrir sistemáticamente a trabajadores mal remunerados, en lo que se ha dado en llamar «una competencia a la baja»⁵⁹.

⁵³ OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El empleo en plena mutación* (Ginebra, 2015).

⁵⁴ OIT: *Manual sindical sobre las zonas francas de exportación*, Oficina de Actividades para los Trabajadores (Ginebra, 2014).

⁵⁵ Grupo del Banco Mundial: *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development* (Washington, D.C., 2008), pág. 10.

⁵⁶ X. Zeng y otros: *Export processing zones in China: A survey report and a case study*, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT (Turín, 2012).

⁵⁷ A. Maurer y C. Degain: *Globalization and trade flows: What you see is not what you get*, documento de trabajo del personal de la OMC, 2010.

⁵⁸ W. Milberg y M. Amengual: *Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias*, documento de trabajo núm. 3 (Ginebra, OIT, 2008).

⁵⁹ T. Farole: «Special economic zones: What have we learned?», en *Economic Premise* (2011, núm. 64, Banco Mundial).

2.4. Magnitud y calidad del empleo

49. Las cadenas mundiales de suministro han brindado nuevas oportunidades de empleo en las economías emergentes y en desarrollo, en particular para los trabajadores con dificultades para acceder al empleo remunerado o al empleo formal, como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores migrantes⁶⁰. Algunos de los puestos de trabajo creados por las cadenas mundiales de suministro ofrecen buenas condiciones (concretamente para los trabajadores más especializados). Al mismo tiempo, se plantean nuevos desafíos, tal como se expresa en la Declaración sobre la Justicia Social:

... por una parte, el proceso de cooperación e integración económicas ha ayudado a que algunos países se beneficien de altas tasas de crecimiento económico y creación de empleo, incorporen a muchos pobres de las zonas rurales en la economía urbana moderna, progresen respecto de sus objetivos de desarrollo y fomenten la innovación en la elaboración de productos y la circulación de ideas; por otra parte, la integración económica mundial ha llevado a muchos países y sectores a enfrentar grandes desafíos en lo relativo a la desigualdad de ingresos, los altos niveles de desempleo y pobreza persistentes, la vulnerabilidad de las economías ante las crisis externas y el aumento tanto del trabajo no protegido como de la economía informal, que influyen en la relación de trabajo y la protección que ésta puede ofrecer...⁶¹.

50. La externalización y la deslocalización de la producción mundial pueden constituir un factor determinante de la magnitud y la calidad del empleo en las cadenas mundiales de suministro, por cuanto las empresas principales ejercen control sobre las unidades de producción pero no son dueñas de ellas y están sometidas a múltiples jurisdicciones nacionales. La expansión de la contratación externa por medio de las cadenas mundiales de suministro ha contribuido a generar empleo, en particular en los países en desarrollo, lo que ha aumentado ostensiblemente las oportunidades de la mujer para encontrar trabajo en las industrias con un alto coeficiente de mano de obra, como el sector de la confección o la producción agroalimentaria.

51. La calidad del empleo generado por las cadenas mundiales de suministro ha sido objeto de un examen pormenorizado, y los estudios de caso arrojan resultados tanto positivos como negativos. Estos puestos de trabajo pueden dar lugar a que se establezcan relaciones de empleo formales respetuosas con las normas internacionales del trabajo, a menudo mediante la aplicación de códigos de conducta de las empresas multinacionales⁶². En concreto, es un hecho bien documentado que la IED de las empresas multinacionales puede representar mejores salarios y condiciones laborales que los que ofrecen sus competidores nacionales⁶³. En un análisis sobre las vulneraciones de los derechos laborales en 86 países entre 1995 y 2002 se concluyó que los países que recurren a la IED para producir a escala mundial tienen más probabilidades de ver cómo mejora la situación laboral de sus trabajadores⁶⁴. Otros estudios han documentado violaciones frecuentes de la normativa y la práctica laborales en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro y en las empresas tercerizadas (aunque no exclusivamente), relacionadas con el recurso al

⁶⁰ OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El empleo en plena mutación*, op. cit., págs. 131-154 (de la versión en inglés).

⁶¹ OIT: Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, primer párrafo del Preámbulo.

⁶² R. Locke: *The promise and limits of private power: Promoting labor standards in a global economy* (Cambridge University Press, 2013).

⁶³ R. J. Flanagan: *Globalization and labour conditions: Working conditions and worker rights in a global economy* (Oxford University Press, 2006); T. H. Moran: *Beyond sweatshops: Foreign direct investment and globalization in developing countries* (Brookings Institution, 2002).

⁶⁴ L. Mosley: *Labor rights and multinational production* (Cambridge University Press, 2011).

trabajo informal ⁶⁵ y a trabajadores contratados a través de agencias ⁶⁶. Además, un número considerable de trabajadores asalariados en estas cadenas de suministro tienen empleos informales en empresas formales, o bien trabajan para ellas, tal como se reconoce al incluirlos en el ámbito de aplicación de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

2.4.1. Magnitud del empleo

52. En el informe de la OIT *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015* ⁶⁷, se calcula que, en un total de 40 países que representan el 85 por ciento del producto interior bruto mundial y aproximadamente dos tercios de la población activa mundial, el número de trabajadores ocupados en cadenas mundiales de suministro registró un aumento de 157 millones (53 por ciento) entre 1995 y 2013 y alcanzó un total de 453 millones de puestos de trabajo en 2013 ⁶⁸. No obstante, tal como se reconoce en el informe citado, la cuantificación de la oferta y la demanda de mano de obra en las cadenas de suministro plantea varios problemas graves: en primer lugar, resulta difícil calcular el número de empleos en las cadenas mundiales de suministro, por cuanto las estadísticas nacionales de empleo no diferencian entre los diversos tipos de trabajadores ocupados en ellas ni tampoco reflejan plenamente el trabajo informal y otras formas atípicas de empleo; además, es difícil determinar el porcentaje de trabajadores empleados por los compradores del mercado mundial o nacional, así como si existen empresas nacionales que abastecen indirectamente a las cadenas mundiales de suministro sin ser exportadoras directas. Por tanto, con los datos a nuestro alcance, no siempre es posible diferenciar a los trabajadores empleados en las cadenas mundiales de suministro de quienes no lo están o, en consecuencia, comparar la calidad del empleo de los trabajadores asalariados dentro y fuera de estas cadenas mundiales de suministro.

53. Según las estimaciones, en 2013 el porcentaje de mujeres que trabajaban en las cadenas mundiales de suministro en los 40 países que abarca el informe era, en tanto que grupo, un 2,5 por ciento más elevado que el porcentaje correspondiente a su participación en el empleo total. En las economías emergentes, este porcentaje era considerablemente más elevado, mientras que en las economías avanzadas el porcentaje de mujeres empleadas en las cadenas mundiales de suministro era muy inferior al del empleo total ⁶⁹.

⁶⁵ M. Carr, M. A. Chen y J. Tate: «Globalization and home-based workers», en *Feminist Economics* (2000, 6(3)); M.-K. Chan: *Informal workers in global horticulture and commodities value chains: A review of literature*, WIEGO Working Paper No. 28 (2013).

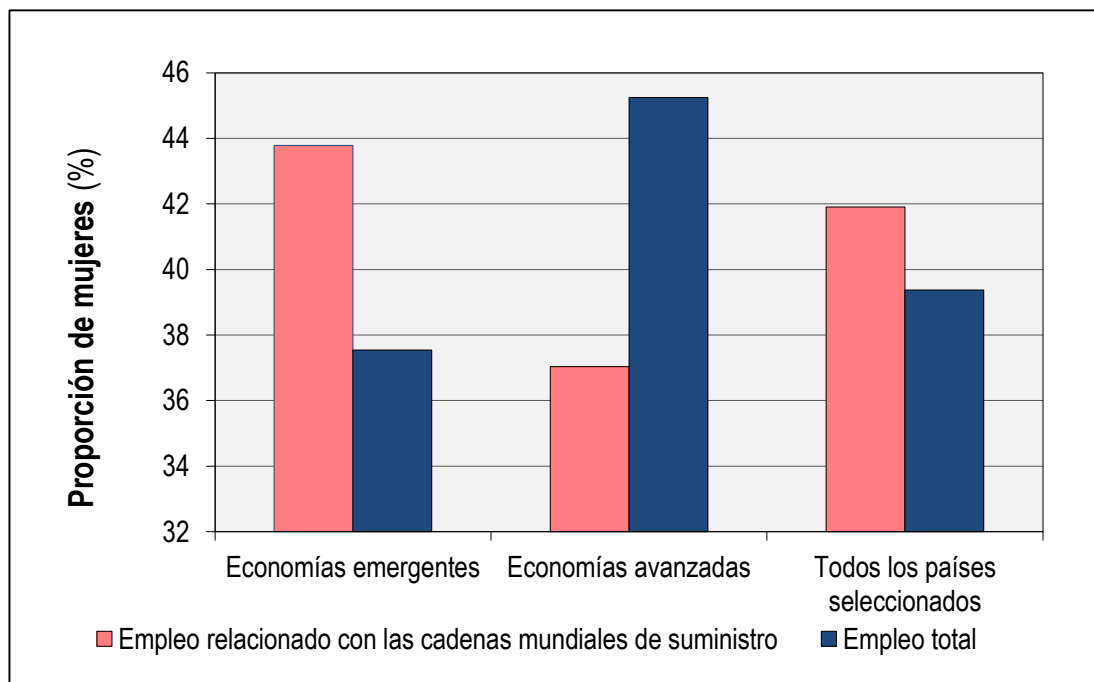
⁶⁶ Barrientos: «Labour chains», *op. cit.*

⁶⁷ OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015: El empleo en plena mutación* (Ginebra, 2015); para otras estimaciones, véase M. P. Timmer y otros: «Slicing up global value chains», en *Journal of Economic Perspectives* (2014, vol. 28, núm. 2), págs. 99-118; X. Jiang: *Trade and employment in a vertically specialized world*, ILO Research Paper núm. 5 (Ginebra, OIT, 2013); OCDE, OMC y UNCTAD: *Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs*, documento elaborado para la Cumbre de Líderes del G-20, celebrada en San Petersburgo, Federación de Rusia, septiembre de 2013; I. Arto y otros: «EU exports to the world: Effects on employment and income» (Comisión Europea, 2015).

⁶⁸ El informe destaca que no existen estimaciones mundiales y que las cifras relativas al empleo en las cadenas mundiales de suministro deberían interpretarse como una estimación por lo alto de la cifra real de puestos de trabajo relacionados con las cadenas mundiales de suministro en las economías analizadas: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, 2015, op. cit.*, pág. 133 (de la versión en inglés).

⁶⁹ *Ibid.*

Gráfico 2.7. Proporción de mujeres empleadas en cadenas mundiales de suministro y en la economía total, 2013



Nota: en este gráfico se muestra la proporción de empleo femenino como porcentaje del empleo relacionado con las cadenas mundiales de suministro y como porcentaje del empleo total.

Fuente: estimaciones del Departamento de Investigaciones de la OIT basadas en la base de datos mundial de insumo-producto (WIOD) y en OIT: *Trends Econometrics Models*, octubre de 2014.

54. La creación de empleo en las cadenas mundiales de suministro ha sido impulsada principalmente por las economías emergentes⁷⁰. Las cadenas de suministro en sectores como los productos químicos, la logística y el turismo ponen en relación a las economías emergentes con el resto de la economía mundial, contribuyendo así a la creación de empresas y de empleo. En la actualidad, los países asiáticos son una fuente importante de producción y empleo en la industria química; y la mayoría de los servicios básicos en el sector de la logística son suministrados por empresas de países en desarrollo. Los destinos turísticos en los mercados emergentes atraen cada vez más turistas extranjeros y nacionales, y representan casi la mitad del mercado turístico mundial⁷¹. Sin embargo, en algunos casos, las cadenas mundiales de suministro han provocado también un efecto de desplazamiento en el empleo: por ejemplo, el aumento de la externalización de las actividades manufactureras a los países en desarrollo ha tendido a reducir el empleo en estos sectores en las economías avanzadas⁷².

55. Las cadenas mundiales de suministro pueden tener un potencial considerable para la creación de empleo juvenil. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Ministerio de Desarrollo Internacional, en el marco de su iniciativa sobre el comercio en las cadenas mundiales de suministro, inició una colaboración con un supermercado británico con el fin de crear un

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 132.

⁷¹ OIT: *Sectoral studies on decent work in global supply chains: Comparative analysis of good practices by multinational enterprises in promoting decent work in global supply chains* (Ginebra, de próxima publicación).

⁷² A. Park, G. Nayvar y P. Low: *Supply chain perspectives and issues: A literature review* (Fung Global Institute y WTO, 2013), pág. 35; M. Spence: «The impact of globalization on income and employment: The downside of integrating markets», en *Foreign Affairs* (2011, vol. 90. núm. 4), págs. 28-41.

programa de empleo juvenil, a raíz del cual se logró mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes en el sector de la horticultura de Sudáfrica mediante programas de formación profesional ⁷³.

56. Pese a que disponemos de menos datos sectoriales sobre los trabajadores empleados o contratados en las cadenas mundiales de suministro del sector agroalimentario que en otros sectores, el cuadro 2.1 recoge las estimaciones sobre el número de trabajadores asalariados y pequeños agricultores del sector hortícola que participan en las cadenas mundiales de suministro en un grupo seleccionado de países de África. En estos ejemplos, las mujeres representan más de la mitad de la fuerza de trabajo. Además, el número de beneficiarios indirectos o personas a cargo indica la importancia de las cadenas mundiales de suministro en la mejora de los medios de subsistencia.

Cuadro 2.1. Número estimado de trabajadores asalariados y pequeños agricultores ocupados en la horticultura en algunos países de África

País/producto	Pequeños agricultores	Trabajadores asalariados	Participación estimada de la mujer en la fuerza de trabajo (%)	Beneficiarios indirectos/ personas a cargo
Sudáfrica/Fruta	n.d.	400 000 ***	53	2 000 000
Kenya/Flores y frutas y hortalizas frescas	220 000 *	70 000-90 000 **	75	2 000 000
Uganda/Floricultura	n.d.	7 000	65-75	35 000

n.d.: no hay datos disponibles.

Notas: * Hortalizas frescas para la exportación (2009). ** Principalmente flores para la exportación (2010). *** Sólo fruta: frutales caducifolios, cítricos, vides, frutas subtropicales (2011).

Fuente: S. Barrientos: «Gender and global value chains: Challenges of economic and social upgrading in agri-food», Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados (Florencia, Instituto Universitario Europeo, 2014).

2.4.2. Calidad del empleo

57. La calidad del empleo en las cadenas mundiales de suministro es un parámetro difícil de medir. Al margen de la información recopilada en ciertos estudios de casos prácticos, no resulta fácil encontrar datos relativos al conjunto de indicadores que permitiría comparar la calidad del empleo en las cadenas mundiales de suministro con la de otros sectores económicos. Faltan datos pormenorizados y comparables entre países debido, principalmente, a las distintas definiciones estadísticas empleadas en las encuestas nacionales ⁷⁴. Además, suele ser difícil establecer un vínculo claro entre las fuentes de datos nacionales y las cadenas de suministro que actúan a escala internacional.

Salarios y tiempo de trabajo

58. De acuerdo con los datos disponibles, la participación en cadenas mundiales de suministro, si bien se asocia a un aumento de la productividad, no parece tener una incidencia significativa en los salarios de los trabajadores ⁷⁵. En teoría, si una empresa

⁷³ Trade in Global Value Chains Initiative, *Newsletter*, enero de 2015.

⁷⁴ OIT: *Las formas atípicas de empleo*, informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo, Ginebra, 16-19 de febrero de 2015.

⁷⁵ Información basada en el análisis de datos sectoriales. Véase: *Perspectivas Laborales y Sociales en el Mundo – Tendencias en 2015*, op. cit., págs. 143-145 (de la versión en inglés).

principal deslocalizase y subcontratase las tareas menos especializadas y, de esta forma, reorientase sus necesidades hacia la contratación de personal altamente calificado, esta situación podría repercutir en la «prima por calificación», es decir, en la relación entre el salario medio por hora de los trabajadores altamente calificados y el de los trabajadores poco calificados. En términos generales, la participación en las cadenas mundiales de suministro tampoco parece incidir en las primas por calificación. Los resultados empíricos revelan que dicha prima varía ligeramente en el conjunto de la economía a excepción de un número reducido de sectores, tales como el textil.

59. Si bien la existencia de salarios bajos no se ha demostrado de manera irrefutable mediante datos fidedignos sobre los niveles salariales de los trabajadores de las cadenas mundiales de suministro, esta cuestión sigue suscitando cierta inquietud ⁷⁶. En muchas empresas, las trabajadoras son remuneradas de acuerdo con el tramo inferior de la escala de sueldos, los sistemas de pago carecen de transparencia, las estructuras salariales no premian la cualificación y los beneficios derivados del incremento de la productividad no se comparten con los trabajadores ⁷⁷. Además, las mujeres no suelen gozar de licencias por enfermedad o de maternidad ⁷⁸.

60. Los bajos precios pagados a los proveedores conminan a las empresas de los segmentos inferiores de la cadena de suministro a reducir costes, lo que puede generar presiones a la baja sobre los salarios ⁷⁹. Los proveedores y los trabajadores de los segmentos inferiores de la cadena reciben con frecuencia una fracción ínfima del precio al por menor. A modo de ejemplo, se estima que los costos de mano de obra de una camiseta ordinaria en Asia ascienden a unos 20 céntimos de euro, con independencia de su precio de venta al público ⁸⁰. Además, por cada paquete de té que se vende a 1,60 libras esterlinas en el Reino Unido, un recolector de té recibe tan sólo 0,01 libras ⁸¹. Del mismo modo, por cada plátano procedente de Ecuador que se vende a 12 peniques en un supermercado del Reino Unido, un trabajador de una plantación o una hacienda agrícola recibe únicamente 0,75 peniques ⁸².

61. En respuesta a las solicitudes de los trabajadores que han reclamado un aumento de los salarios y una mejora de las condiciones de trabajo en las cadenas de suministro, algunas marcas y empresas minoristas han incluido el concepto de «salario mínimo vital» o «salario justo» en sus códigos de conducta. Sin embargo, diversos estudios sugieren que estas iniciativas han tenido una discreta repercusión ⁸³.

62. Con respecto al sector textil y de la confección, los salarios mínimos legales suelen ser bajos y en ocasiones no resultan suficientes para satisfacer las necesidades de los

⁷⁶ D. Miller y K. Hohenegger: «Valuing labor, buying practices and the low wage question in apparel supply chains», versión preliminar (OIT, de próxima publicación).

⁷⁷ Iniciativas Conjuntas de Comercio Ético: *Living wages in global supply chains: A new agenda for business* (2015).

⁷⁸ Oxfam: «Más por menos: El trabajo precario de las mujeres en las cadenas de producción globalizadas» (2004); Christian, Evers y Barrientos: *Women in value chains, op. cit.*

⁷⁹ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*.

⁸⁰ M. Starmanns: «How is value shared within global supply chains? Purchasing practices and low wages in global supply chains», versión preliminar (OIT, 2016, de próxima publicación).

⁸¹ V. Largo: «PG Tips and Lipton tea estates hit by allegations of sexual harassment and poor conditions», en *The Ecologist*, abril de 2011.

⁸² Véase la sección *Infographics* del sitio web de BananaLink en <http://www.bananalink.org.uk/infographics>.

⁸³ R. Locke: *The promise and limits of private power: Promoting labour standards in a global economy* (Cambridge University Press, 2013).

trabajadores y sus familias ⁸⁴. Ello fomenta la realización de un número excesivo de horas extraordinarias, lo cual plantea a su vez problemas de seguridad y salud en el trabajo y de equilibrio entre el trabajo y la vida privada. No obstante, si los sistemas de remuneración permitiesen que los beneficios derivados del incremento de la productividad y las calificaciones se compartiesen con los trabajadores, la mejora de las competencias profesionales y las iniciativas de formación en el puesto de trabajo podrían traducirse en un aumento de los niveles salariales.

63. La cuestión del tiempo de trabajo reviste una importancia particular para algunas cadenas mundiales de suministro. La ampliación excesiva de las jornadas laborales y la realización de un número considerable de horas extraordinarias son motivo de honda preocupación, ya que el total de horas de trabajo resultante excede con frecuencia el límite de 48 horas semanales establecido por la OIT en el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30). En numerosos códigos de conducta privados se contempla un límite muy superior, que asciende a 60 horas por semana ⁸⁵. De acuerdo con un reciente estudio sobre las horas de trabajo en las fábricas de las cadenas de suministro chinas y tailandesas que elaboran productos de fútbol, el 48 por ciento de los empleados de dichas fábricas trabajaba más de 60 horas por semana ⁸⁶. La carencia de períodos de descanso adecuados y vacaciones anuales pagadas también figura entre los problemas comunes. Según ese mismo estudio, el 25 por ciento de los trabajadores de las fábricas objeto de examen no gozaba de ni un solo día libre por cada siete días trabajados ⁸⁷.

64. Esta ampliación excesiva de las jornadas laborales responde a una amplia gama de factores. De hecho, resulta cada vez más evidente que la reducción de los plazos de entrega — debido a la utilización del método «justo a tiempo» o de sistemas de producción ajustada —, el carácter estacional de la demanda y la volatilidad de los contratos de abastecimiento son algunas de las causas principales del número excesivo de horas extraordinarias que se realiza en las cadenas mundiales de suministro, con frecuencia a cambio de una compensación insuficiente ⁸⁸.

65. Los salarios y el tiempo de trabajo también dependen de las condiciones de compra acordadas por el comprador y sus proveedores, las cuales suelen reflejar la asimetría en el poder de negociación de ambos socios y la capacidad que tienen los compradores de cambiar de proveedor. Los precios negociados entre el comprador y sus proveedores no siempre cubren los costos. En este contexto, los salarios se convierten en la variable de ajuste de los segmentos inferiores de la cadena de suministro ⁸⁹, y la presión de la

⁸⁴ OIT: *Salarios y tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado*, Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los salarios y el tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado (Ginebra, 23-25 de septiembre de 2014).

⁸⁵ I. Mamic: *Implementing codes of conduct*, op. cit.

⁸⁶ R. Smyth y otros: «Working hours in supply chain Chinese and Thai factories: Evidence from the Fair Labor Association's 'Soccer Project'», en *British Journal of Industrial Relations* (2013, vol. 51:2, junio de 2013), págs. 382-408.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ M. Anner, J. Bair y J. Blasi: «Towards joint liability in global supply chains: Addressing the root causes of labour violations in international subcontracting networks», en *Comparative Labour Law & Policy Journal* (2013, vol. 35:1), págs. 1-43.

⁸⁹ D. Vaughan-Whitehead: *Fair wages – Strengthening corporate social responsibility* (Edward Elgar, 2010).

competencia induce a las empresas a reducir los salarios y ampliar las jornadas de trabajo ⁹⁰.

Formas atípicas de empleo

66. Para satisfacer la demanda, los proveedores pueden recurrir a formas atípicas de empleo con objeto de hacer frente a las presiones externas y a la impredecibilidad de los programas de producción ⁹¹. Dichas formas de empleo, que trascienden el ámbito de las modalidades clásicas, han ganado terreno en numerosas cadenas mundiales de suministro ⁹². A fin de satisfacer la demanda y aumentar la flexibilidad, se adoptan medidas tales como el fomento de los contratos a tiempo parcial, temporales, ocasionales y de cero horas. En general, las empresas optan por las formas atípicas de empleo con un triple objetivo: *a)* tener la posibilidad de contratar trabajadores con un breve preaviso, a fin de que la empresa pueda responder a la demanda estacional ⁹³ o a las fluctuaciones de los ciclos de producción ⁹⁴ (flexibilidad cuantitativa); *b)* tener la posibilidad de modificar con facilidad las tareas asignadas a los trabajadores (flexibilidad funcional), y *c)* tener la posibilidad de variar los niveles de remuneración (flexibilidad salarial).

67. La flexibilidad de la mano de obra en las cadenas mundiales de suministro también puede incrementarse mediante el recurso a intermediarios del mercado de trabajo, tales como contratistas de mano de obra o agencias de empleo. Dicha práctica está asociada al concepto de «relación de trabajo triangular», en virtud del cual el empleador legal es independiente de la entidad para la que se efectúa el trabajo ⁹⁵. Dichos intermediarios pueden ser empresas constituidas conforme a derecho que presten servicios de colocación de personal temporal, o contratistas de mano de obra dotados de un carácter más informal o constituidos en cuasisociedad. No existen datos fidedignos sobre el alcance de estas prácticas. En ocasiones, los propios contratistas informales actúan con arreglo a un sistema en «cascada», que les permite emplear a trabajadores puestos a disposición por otros contratistas o intermediarios, o contratados a través de ellos. Los abusos laborales, incluido el trabajo forzoso, pueden tener lugar en los niveles de subcontratación más bajos de las cadenas mundiales de suministro, a raíz de la falta de escrúpulos de ciertos contratistas que mantienen vínculos con traficantes de personas. Cabe señalar que estas circunstancias sientan una de las bases de la «esclavitud moderna» en la economía mundial ⁹⁶.

68. Si bien el recurso a formas atípicas de empleo ha contribuido a incrementar los niveles de participación en el mercado de trabajo, resulta evidente que los trabajadores

⁹⁰ S. Barrientos: «Corporate purchasing practices in global production networks: A socially contested terrain», en *Geoforum* (2013, vol. 44), págs. 44-51.

⁹¹ En la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo (febrero de 2015) de la OIT se tomaron en consideración las siguientes categorías: 1) el empleo temporal; 2) el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales que vinculan a varias partes; 3) las relaciones de trabajo encubiertas y el trabajo por cuenta propia dependiente, y 4) el trabajo a tiempo parcial. Dentro de las distintas categorías de las formas atípicas de empleo, las modalidades de empleo pueden ser formales o informales.

⁹² OIT: *Protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (protección de los trabajadores)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015; Weil, *op. cit.*

⁹³ B. Harrison y M. R. Kelley: «Outsourcing and the search for ‘flexibility’», en *Work, Employment and Society*, British Sociological Association (1993, vol. 7(2)), págs. 213-235.

⁹⁴ J. J. R. Ko: «Contingent and internal employment systems: Substitutes or complements?», en *Journal of Labor Research* (2003, vol. 24, núm. 3), págs. 473-490.

⁹⁵ OIT: *La relación de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

⁹⁶ Barrientos: *Labour chains*, *op. cit.*

afectados suelen estar más desprotegidos *de jure y de facto* ⁹⁷. La utilización de formas atípicas de empleo plantea serios problemas en la esfera normativa. Los empleadores pueden optar por contravenir las disposiciones protectoras de la legislación laboral debido al carácter errátil de su volumen de pedidos. La inspección del trabajo puede tener dificultades para hacer cumplir la ley, especialmente en lo que atañe a las tareas subcontratadas a trabajadores a domicilio, a la labor de los contratistas de mano de obra informales y al arduo contexto del trabajo rural ⁹⁸. Además, estos trabajadores pueden encontrar dificultades a la hora de afiliarse a un sindicato o de lograr su inclusión en un convenio colectivo.

69. Un ejemplo de lo que antecede es la cadena mundial de suministro de ratán de una gran empresa de muebles para el hogar, que subcontrata el trenzado de los muebles de este material a trabajadores a domicilio. La empresa suscribe contratos con diversos proveedores que, a su vez, subcontratan el trenzado del ratán a una serie de subproveedores, los cuales contratan a personas que trabajan ya sea en pequeños centros dedicados al trenzado del ratán, o en sus propios hogares. Para poder entablar una relación comercial con esta empresa, los proveedores han de satisfacer las normas estipuladas por la misma, que se basan en los convenios fundamentales de la OIT. Estas normas se aplican a los subproveedores de la industria del ratán y a los trabajadores de los centros de trenzado; no obstante, el código de conducta de la empresa prevé varias disposiciones en las que no se contempla a los trabajadores a domicilio. Por consiguiente, las normas establecidas por la empresa han tenido una repercusión positiva en las modalidades y las condiciones laborales de los trabajadores de los centros de trenzado que han sido empleados por los subproveedores, pero se han revelado menos eficaces a la hora de abordar los retos en materia de trabajo decente a los que se enfrentan los trabajadores a domicilio ⁹⁹.

70. La protección social no sólo es importante para los trabajadores y sus familias, sino también para las comunidades en su conjunto. La OIT ha realizado una serie de trabajos de investigación sobre el terreno en diversos países, de los que se desprende que los trabajadores permanentes de las plantaciones formales — vinculadas con frecuencia a las cadenas mundiales de suministro — suelen gozar de un cierto nivel de protección social. Sin embargo, no siempre puede decirse lo mismo de los trabajadores ocasionales. Las trabajadoras ocasionales corren el riesgo de perder su fuente de ingresos durante el embarazo o la licencia de maternidad. En general, los trabajadores de las pequeñas explotaciones agrícolas, a quienes se atribuye un alto porcentaje de la producción mundial de aceite de palma, también carecen de acceso a la seguridad social ¹⁰⁰.

71. Las presiones a la baja que se ejercen sobre la protección de los trabajadores pueden afectar incluso a sectores en los que se utilizan tecnologías sofisticadas y se contrata a trabajadores más calificados, tales como las industrias creativas y de la animación ¹⁰¹. Gran parte de la mano de obra de la industria japonesa de la animación y los efectos visuales está integrada por jóvenes que realizan trabajos basados en proyectos. A medida que se aproximan las fechas límite, adviene la necesidad de flexibilizar la producción y, a tal efecto, se recurre a un mayor número de trabajadores independientes, se amplían las jornadas laborales, se establecen horarios irregulares, se ofrecen salarios bajos y se merma

⁹⁷ OIT: *Las formas atípicas de empleo*, op. cit.

⁹⁸ Por ejemplo, OIT: «Los derechos en el trabajo en la economía rural» (Ginebra, de próxima publicación).

⁹⁹ L. Lim: *Employment relationships and working conditions in an IKEA rattan supply chain* (Yakarta, OIT, 2015).

¹⁰⁰ OIT: «Decent work in oil palm plantations: Surveys in Indonesia and Ghana» (2015, inédito).

¹⁰¹ I. Garmann Johnsen: «Formal project organization and informal social networks: Regional advantages in the emergent animation industry in Oslo, Norway», en *European Planning Studies* (2011, vol. 19, núm. 7).

la seguridad en el empleo ¹⁰². Los estudios de animación pueden complementar sus necesidades de personal a bajo coste, mediante la contratación de pasantes no remunerados que deseen adquirir experiencia profesional ¹⁰³. Parece ser que algunos profesionales de la animación han abandonado este sector a causa del exceso de horas de trabajo y la escasa remuneración. Además, estos trabajadores han tenido que remitirse al seguro nacional de salud en los casos en que su empleo no les ha ofrecido ningún tipo de protección social ¹⁰⁴.

72. La industria bananera ejemplifica a la perfección este auge del trabajo ocasional como resultado de la presión que ejercen los compradores sobre los productores a fin de que realicen las entregas «justo a tiempo» y reduzcan los precios. En ese sentido, cabe citar un caso en que se alegó que los productores de plátanos empleaban asiduamente a trabajadores con contratos de corta duración, pues el período de prueba inicial que prevenían estos contratos les dispensaba de proporcionar a dichos empleados prestaciones sociales tales como la seguridad social y las vacaciones anuales. Estas prácticas no sólo tienen una incidencia negativa en el ámbito de la protección social, sino que además dificultan el ejercicio de derechos «habilitantes» de los trabajadores como el derecho de negociación colectiva. La precarización de la mano de obra obstaculiza la negociación colectiva, pues limita el número de trabajadores que cumple los requisitos necesarios para afiliarse a un sindicato ¹⁰⁵.

73. Por otra parte, el contexto económico en que se inscribe el diálogo social ha cambiado drásticamente en los últimos decenios. Entre los factores que han contribuido a la merma del poder de negociación de los trabajadores figuran el incremento de la movilidad del capital, el recrudescimiento de la competencia en el contexto de la globalización, las reformas del mercado de trabajo, el auge de sistemas fiscales y sociales menos redistributivos, y la disminución de las tasas de sindicación ¹⁰⁶. Los representantes de los trabajadores pueden carecer de la capacidad de influencia y la organización necesarias para participar en el diálogo social, especialmente cuando forman parte de una cadena de suministro en calidad de trabajadores a domicilio, temporales u ocasionales. Diversas tendencias han contribuido al debilitamiento de los convenios colectivos, entre ellas, las proclives a la subcontratación y el trabajo informal. Las cadenas mundiales de suministro también han acentuado las dificultades a las que se enfrentan las organizaciones de empleadores a la hora de representar a sus miembros y satisfacer sus expectativas ¹⁰⁷.

¹⁰² B. Conor, R. Gill, y S. Taylor: «Gender and creative labour», en *The Sociological Review* (2015, vol. 63, núm. S1), págs. 1-22; D. Perrons: «Care, paid work, and leisure: Rounding the triangle», en *Feminist Economics* (2000, 6(1)), págs. 105-114; D. Hesmondhalgh y S. Baker: «A very complicated version of freedom: Conditions and experiences of creative labour in three cultural industries», en *Poetics* (2010, 38(1)), págs. 4-20; Yoon, H.: «Promoting decent work in global supply chains: The animation/VFX industry», en OIT: *Sectoral studies on decent work in global supply chains*, op. cit.

¹⁰³ D. Hesmondhalgh y S. Baker: «Sex, gender and work segregation in the cultural industries», en *The Sociological Review* (2015, vol. 63, núm. S1), págs. 23-36; L. R. Shade y J. Jacobson: «Hungry for the job: Gender, unpaid internships, and the creative industries», en *The Sociological Review* (2015, vol. 63, núm. S19), págs. 188-205.

¹⁰⁴ D. Okeda y A. Koike: «Working conditions of animators: The real face of the Japanese animation industry», en *Creative Industries Journal* (2011, 3(3)), págs. 261-271.

¹⁰⁵ P. K. Robinson: «Do voluntary labour initiatives make a difference for the conditions of workers in global supply chains?», en *Journal of Industrial Relations* (2010, 52(5)), págs. 561-573.

¹⁰⁶ OIT: *Diálogo social – Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013, pág. 16; OCDE: *Perspectivas del empleo de la OCDE 2012* (París, 2012); S. Tilford: *Economic recovery requires a better deal for labour*, Londres, Centre for European Reform, 2012.

¹⁰⁷ OIT: *Diálogo social – Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit.

74. El sector del transporte internacional de mercancías desempeña una función clave al vincular distintas empresas en el seno de las cadenas mundiales de suministro ¹⁰⁸. La fragmentación de este sector plantea una serie de desafíos particulares, puesto que, en la mayoría de los países, la industria del transporte de mercancías está integrada fundamentalmente por propietarios-conductores de camiones y pymes que trabajan en régimen de subcontratación. El hecho de que estas entidades asuman con frecuencia los costes vinculados a la titularidad, el mantenimiento y la explotación de los vehículos no les garantiza el derecho a participar en el diálogo social, a causa del carácter asimétrico del poder de negociación. Además, la presión ejercida por las entidades de la cadena de suministro puede ser una de las causas subyacentes que induce a los trabajadores del sector del transporte a adoptar prácticas más arriesgadas e inseguras al volante ¹⁰⁹. De una reciente encuesta realizada a grandes compañías de logística y compradores internacionales se desprende un incipiente interés en la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a controlar y resolver los retos en materia de trabajo decente que afrontan los conductores de camiones subcontratados ¹¹⁰.

Trabajadores migrantes

75. Los trabajadores migrantes suelen hallarse en modalidades de empleo atípicas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo ¹¹¹. Los empleadores y los trabajadores migrantes pueden beneficiarse considerablemente del recurso a modalidades de trabajo temporales y flexibles en las cadenas mundiales de suministro ¹¹². Sin embargo, en lo que atañe a la protección efectiva de los derechos laborales de los trabajadores migrantes en las cadenas mundiales de suministro, las deficiencias en materia de aplicación de la legislación y la fragmentación de las normas, las iniciativas políticas y las responsabilidades de las partes interesadas pueden plantear serios problemas y dar pie a infracciones ¹¹³. Numerosos trabajadores migrantes afrontan condiciones laborales adversas, sobre todo si se hallan en situación irregular y están empleados en la economía informal. En muchos casos, las trabajadoras migrantes son las más afectadas por esta combinación de bajos salarios, largas jornadas laborales y falta de períodos de descanso y vacaciones anuales. Las estrategias de organización de las cadenas de suministro se orientan ahora hacia la búsqueda de soluciones a los graves problemas que plantean las condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro de *mano de obra*, en las que participan las entidades encargadas de la contratación y una amplia red de subcontratistas y otros agentes ¹¹⁴.

¹⁰⁸ OIT: *Cuestiones prioritarias de seguridad y salud en el sector del transporte por carretera*, Informe para la discusión en la Reunión sectorial tripartita sobre la seguridad y la salud en el sector del transporte por carretera (Ginebra, 12-16 de octubre de 2015).

¹⁰⁹ OIT: *Conclusiones sobre la seguridad y la salud en el sector del transporte por carretera*, adoptadas en la Reunión sectorial tripartita sobre la seguridad y la salud en el sector del transporte por carretera (Ginebra, 12-16 de octubre de 2015).

¹¹⁰ OIT: «Good practices by multinational enterprises in promoting decent work in global supply chains: The freight transport and logistics industry», en OIT: *Sectoral studies on decent work in global supply chains*, *op. cit.*

¹¹¹ OIT: *Las formas atípicas de empleo*, *op. cit.*, pág. 36.

¹¹² P. Thompson, K. Newsome y J. Commander: «Good when they want to be: Migrant workers in the supermarket supply chain», en *Human Resource Management Journal* (04/2013, vol. 23-2).

¹¹³ R. Blanpain (ed.): *Protecting labour rights in a multi-polar supply chain and mobile global economy*, en *Bulletin for Comparative Labour Relations* núm. 89 (Wolters Kluwer, 2015), pág. 189.

¹¹⁴ J. Gordon: *Global labour recruitment in a supply chain context*, Fundamentals Working Papers (Ginebra, OIT, 2015), págs. 33-42.

76. Los crecientes flujos transfronterizos de trabajadores también han entrañado un aumento del número de personas expuestas al trabajo forzoso y la trata de personas. El hecho de que la mayor parte de las empresas aplique una política contraria a las prácticas ilegítimas de empleo no impide que se las llegue a asociar con el trabajo forzoso, pues las relaciones comerciales que han entablado con otros contratistas y proveedores pueden ocultar actuaciones ilícitas.

Capítulo 3

Mejoras para lograr condiciones de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

77. Como se explica en el capítulo 2, las cadenas mundiales de suministro pueden ofrecer oportunidades de desarrollo incluyente a las empresas proveedoras, los trabajadores y los países de acogida, pero también pueden plantear desafíos tanto para el crecimiento económico a largo plazo como para los resultados en materia de trabajo decente. El término «mejora» se aplica al proceso que permite a los participantes en las cadenas mundiales de suministro cosechar los frutos de su participación en los mercados mundiales y hacer realidad el trabajo decente¹. En este capítulo se examinan dos tipos de mejoras de las cadenas mundiales de suministro: las económicas y las sociales². La mejora económica consiste en el proceso que lleva a los proveedores a realizar actividades de mayor valor en esas cadenas. En cuanto a la mejora social, es el proceso que conduce al logro del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Para alcanzar el objetivo del trabajo decente y los resultados deseados en materia de desarrollo, ambas mejoras han de ir de la mano.

3.1. Mejora económica

78. La mejora económica es el proceso por el cual las empresas y los trabajadores pasan de realizar actividades de poco valor a realizar actividades con un valor relativamente alto en las cadenas mundiales de suministro³. Los datos disponibles sobre los precios y las exportaciones de los países pueden servir de indicadores para analizar la mejora económica. Si se utilizan estudios y datos pormenorizados sobre empresas o sectores, la mejora económica se puede dividir en: mejora de los procesos, mejora de los productos, mejora funcional y mejora de la posición en la cadena de suministro (véase el recuadro 3). Cada una de ellas tiene repercusiones distintas en el desarrollo de las competencias y los empleos.

¹ Para más información sobre el proceso de mejora, véase S. Barrientos, G. Gereffi y A. Rossi: «Progreso económico y social en las redes productivas mundiales. Nuevo paradigma», en la *Revista Internacional del Trabajo* (2011, vol. 150 núm. 3-4), págs. 347-373.

² Tal como se utilizan en este documento, las expresiones «mejora económica» y «mejora social» corresponden al «progreso económico y social» a que se hace referencia en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

³ G. Gereffi: «The global economy: Organization, governance, and development», en N. Smelser y R. Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, capítulo 8 (Princeton University Press, 2005), pág. 171.

Recuadro 3.1

Tipos de mejora económica

- ❑ La *mejora de los procesos* se refiere a los cambios introducidos en el proceso de producción para que sea más *eficiente*. Este objetivo se puede lograr sustituyendo el trabajo por capital — aumento de la productividad mediante la automatización — y, por tanto, reduciendo el trabajo calificado o no calificado.
- ❑ La *mejora de los productos* tiene lugar cuando se introducen productos más avanzados, lo que a menudo requiere mano de obra más cualificada para fabricar artículos más sofisticados.
- ❑ La *mejora funcional* se produce cuando una empresa aumenta el grado de integración vertical de sus bienes y servicios en una cadena mundial de suministro. Por ejemplo, en el sector de las prendas de vestir, el hecho de abarcar actividades relacionadas con el acabado, el empaquetado, la logística y el transporte amplía las funciones de una empresa o un grupo de empresas. Del mismo modo, si una empresa del sector textil decide ampliar su actividad a la producción de prendas de vestir, también está introduciendo una mejora funcional.
- ❑ La *mejora de la posición en la cadena de suministro* tiene lugar cuando una empresa que desempeñaba una actividad específica en una cadena mundial de suministro pasa a realizar actividades relacionadas con nuevos sectores o mercados de productos. Ese proceso se ajusta a la definición de diversificación económica y se daría, por ejemplo, cuando una empresa textil decide diversificar la venta de su producción textil y tener toda una gama de clientes, desde empresas dedicadas a las prendas de vestir hasta empresas de productos médicos. Asimismo, en el caso de las empresas especializadas en un material determinado, como el carbono, se produce una mejora de posición en la cadena de suministro cuando el material de que se trate se vende en nuevos mercados, por ejemplo, en el de equipamiento deportivo y el de cuadros de bicicletas.

Fuente: J. Humphrey y H. Schmitz: *How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?* *Regional Studies*, 36 (2002, núm. 9), págs. 1017-1027; Barrientos, Gereffi y Rossi: «Progreso económico y social en las redes productivas mundiales», *op. cit.*

79. Las cadenas mundiales de suministro crean oportunidades desde el punto de vista del aprendizaje tecnológico y la transferencia de conocimientos de las empresas principales a sus proveedores, lo que permite a éstos ampliar su capacidad ⁴. Numerosos países y empresas han emprendido distintos tipos de mejora económica en diversos sectores.

80. Muchos países de Asia, como China, Indonesia, Malasia y Viet Nam, ampliaron su acceso al mercado de muebles de jardín del Reino Unido mediante la *mejora de los procesos*, que consistió en adoptar estrategias basadas en los procesos para producir en mayores cantidades a un precio inferior. La industria del mueble es un sector de uso intensivo de mano de obra, por lo que la mejora de los procesos es una estrategia que resulta especialmente ventajosa. De ahí que los productores de muebles chinos y vietnamitas hayan invertido en maquinaria de control numérico computarizado para poder producir muebles de alta calidad a gran escala ⁵.

81. El paso a la fabricación de productos con mayor valor añadido en el sector de las manufacturas ligeras se suele dar como ejemplo de *mejora de los productos*. Ese sería el caso de una empresa proveedora de prendas de vestir que decidiera abandonar la fabricación de camisetas y ropa interior y dedicarse a las chaquetas deportivas de alto nivel

⁴ La página web de la iniciativa sobre las cadenas de valor mundiales de la Universidad de Duke contiene una recopilación de numerosos estudios sobre el tema: <https://globalvaluechains.org>.

⁵ R. Kaplinsky y M. Morris: «Chinese FDI in sub-Saharan Africa: Engaging with large dragons», en *European Journal of Development Research* (2009, 21(4)), págs. 551-569.

o los trajes ⁶. En el sector del turismo, una empresa de un país en desarrollo puede introducir mejoras asociándose con una cadena multinacional de hoteles para construir o adquirir un hotel a nivel local (las carteras de hoteles de algunas empresas multinacionales abarcan más de 6 000 hoteles y 150 000 empleados en casi 100 países) ⁷. Las empresas también pueden crear marcas de hoteles de lujo de propiedad y gestión nacionales, como ha ocurrido en la India ⁸.

82. La mejora de los procesos y la mejora de los productos suelen estar relacionadas. A este respecto cabe citar los programas de certificación internacionales como la «Good Delivery List» de la Asociación del Mercado de Lingotes de Londres (London Bullion Market Association), que se basa en una estricta evaluación técnica de las empresas de refinación de oro participantes y un plan de mejora de los procesos de fundición, refinación y aquilatamiento y al mismo tiempo tiene por objeto mejorar la calidad y el valor del propio producto de oro ⁹.

83. La cadena mundial de suministro del sector de la electrónica ofrece un buen ejemplo de *mejora funcional* con el caso de los proveedores de primer nivel, que han desarrollado su capacidad de producción y ampliado sus conocimientos en materia de ensamblaje y prueba de piezas y productos finales y de gestión de la cadena de suministro, y que cada vez más a menudo ofrecen servicios de diseño a sus empresas clientes en su camino hacia la mejora funcional ¹⁰. Esos subcontratistas coordinan sus propias cadenas mundiales de suministro, que son muy extensas, comprando y consiguiendo piezas y componentes que les proporciona un amplio grupo de proveedores ¹¹. En 2012 las empresas principales del sector de la electrónica a nivel mundial externalizaban hasta el 80 por ciento de su producción a tan sólo cinco subcontratistas ¹². Estos últimos también invierten en innovación para mejorar los servicios que ofrecen a las empresas de marca, por ejemplo, utilizando tecnología de impresión en tres dimensiones para preparar prototipos de productos diseñados para esas empresas ¹³.

84. Las fuentes de abastecimiento mundiales hicieron posible la *mejora de la posición en la cadena de suministro* en la industria del automóvil en la India; en ese país un importante fabricante nacional de piezas de automóviles mejoró su línea de productos y amplió sus centros de producción a nivel internacional. Asimismo, una empresa india compró una fábrica de tapas de radiadores en Liverpool (Reino Unido) y la trasladó a la

⁶ J. Bair y G. Gereffi: «Local clusters in global chains: The causes and consequences of export dynamism in Torreón's blue jeans industry», en *World Development* (2001, 29(11)), págs. 1885-1903.

⁷ J. Boardman, A. Johns y D. Petre: «Opportunities and challenges in the promotion of decent work in hotel global supply chains», en OIT: *Sectoral studies on decent work in global supply chains: Comparative analysis of good practices by multinational enterprises in promoting decent work in global supply chains* (Ginebra, de próxima publicación).

⁸ M. Christian y otros: *The tourism global value chain: Economic upgrading and workforce development*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Universidad de Duke (2011).

⁹ London Bullion Market Association: *Good Delivery List*; disponible en: <http://www.lbma.org.uk/the-good-delivery-list>.

¹⁰ G. Raj-Reichert, S. Azmeh y K. Nadvi: «Who is running the show in global value chains? Rethinking the role of large first-tier suppliers in the garments and electronics industry», trabajo presentado en Global Production Networks and New Contours of Development, Early Career Workshop, Universidad de Manchester, Institute for Development Policy and Management, 29 de junio de 2015.

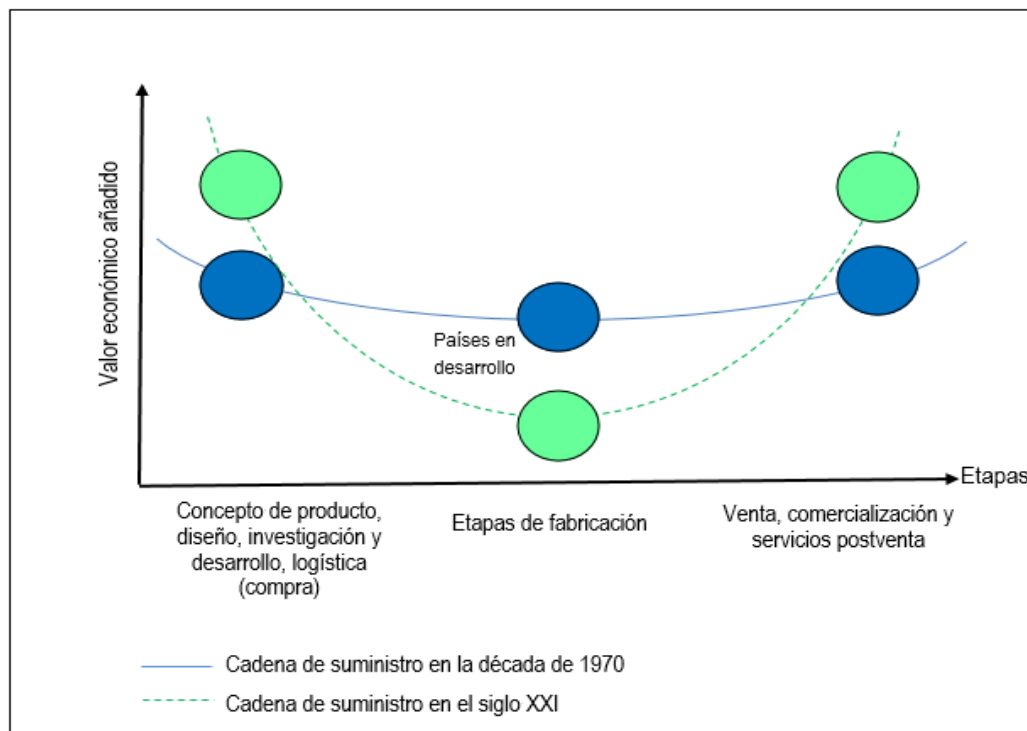
¹¹ T. Sturgeon y M. Kawakami: «Global value chains in the electronics industry: Characteristics, crisis, and upgrading opportunities for firms from developing countries», en *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development* (2011, vol. 4, núm. 1), págs. 120-147.

¹² Comisión Europea: *ICT sector guide on implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (Bruselas, 2012).

¹³ J. Shinal: «Companies large and small are using 3-D prototyping to push the boundaries of innovation», *Special for USA Today* (20 de marzo de 2013).

India, lo que le permitió pasar de fabricar piezas de fijación para automóviles a fabricar productos industriales para el sector del automóvil y clientes de otros sectores ¹⁴.

Recuadro 3.2
La curva de sonrisa



Fuente: Adaptación de Baldwin, *op. cit.*

Esta «curva de sonrisa» muestra cómo varía la creación de valor entre las distintas actividades que intervienen en la creación de un producto o servicio ¹. Salvo excepciones, la mayor creación de valor se concentra en las actividades previas y posteriores a la producción, relacionadas con la investigación y el desarrollo y los servicios, mientras que la parte de valor añadido correspondiente al ensamblaje y la producción es menor ². La concentración de actividades que requieren un uso intensivo de mano de obra en países con salarios bajos ha reducido el valor de esas actividades en la cadena de suministro ³. La «comoditización» y la transferencia de tecnología hacen que disminuya aún más el costo de las tareas deslocalizadas. Como consecuencia de ello, los países desarrollados suelen dedicarse principalmente a actividades de más valor, mientras que los países en desarrollo se dedican sobre todo a actividades de menor valor que requieren una gran cantidad de mano de obra ⁴. Sin embargo, algunas empresas y países han logrado orientarse hacia sectores y actividades que generan más valor añadido.

Buena parte de las transacciones comerciales en las cadenas mundiales de suministro no se realiza a nivel mundial, sino dentro de un mismo sector de actividad y una misma región ⁵. Por ejemplo, casi la mitad de las exportaciones de productos manufacturados de Asia Oriental se destinan a otros países de esa región ⁶.

¹ La «curva de sonrisa» fue utilizada por primera vez en 1992 por Stan Shih, fundador de Acer, para ilustrar los problemas que tenían los fabricantes de productos informáticos en Taipéi, Taiwán (China), especializados entonces en actividades de fabricación de bajo valor añadido. ² En «Where is the value created and captured in manufacturing firms? Case Precision Machinery Product» (ETLA Brief núm. 9, 2013), Seppälä y Kenney muestran que las actividades de producción siguen contribuyendo en gran medida a la creación de valor de algunos productos del sector de la metalurgia de precisión. ³ Baldwin, *op. cit.* ⁴ OCDE: *Interconnected economies*, *op. cit.* ⁵ *Ibid.* ⁶ Baldwin, *op. cit.*

¹⁴ J. Humphrey y O. Memedovic: *The global automotive industry value chain: What prospects for upgrading by developing countries*, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Sectoral Studies Series Working Paper (2003).

3.2. Mejora social

85. Las posibilidades de que las cadenas mundiales de suministro promuevan un desarrollo incluyente crecen cuando la mejora económica y la mejora social coinciden, y cuando los proveedores pueden orientarse hacia actividades de producción con mayor valor añadido y al mismo tiempo garantizar un trabajo decente.

86. Para los fines del presente informe, por mejora social se entiende el proceso gradual que conduce al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. El concepto de mejora social se ajusta a los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente que son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente»¹⁵: empleo, protección social, diálogo social y derechos en el trabajo, y a la igualdad de género y la no discriminación como objetivos transversales.

87. El concepto de mejora social es nuevo para la OIT. Sin embargo, se utiliza de forma habitual en las principales publicaciones académicas sobre las cadenas mundiales de suministro y en otras organizaciones de las Naciones Unidas¹⁶ para contrarrestar la gran atención que se concede a la mejora económica por sí sola¹⁷. La mejora social guarda relación con los aspectos cualitativos del empleo, y no acepta la violación de las leyes nacionales aplicables ni de las normas internacionales del trabajo, en particular de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se deben respetar en todas partes, en todo momento y en cualquier circunstancia. En la Declaración sobre la Justicia Social se establece explícitamente que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas. El concepto de mejora social se ajusta al principio de que el propósito fundamental del trabajo decente no se puede alcanzar mientras no se cumplan los cuatro objetivos del trabajo decente que son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

88. La finalidad de las *normas internacionales del trabajo* es promover las oportunidades de mujeres y hombres para conseguir un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. En la actual economía globalizada, las normas internacionales del trabajo son un componente básico del marco internacional destinado a garantizar que el crecimiento de la economía mundial beneficie a todos. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento es la expresión del compromiso de todos los Estados Miembros de respetar y promover, con independencia de que hayan ratificado o no los convenios pertinentes, los principios y derechos clasificados en cuatro categorías: libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, y abolición efectiva del trabajo infantil.

89. El logro de la mejora social puede verse dificultado por factores que guardan relación con los cuatro derechos fundamentales. Entre los factores que ponen en riesgo la libertad de asociación y la libertad sindical en las cadenas mundiales de suministro figuran la oposición activa, la existencia de leyes restrictivas y las relaciones de trabajo

¹⁵ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, parte I, B).

¹⁶ Por ejemplo, UNCTAD: *Advancing the post-2015 development agenda requires a development policy rethink*, Policy Brief núm. 31, febrero de 2015; OCDE: *Global production networks and employment: A developing country perspective*, Working Party of the Trade Committee, 4 y 5 de diciembre de 2012; T. Fukunishi, K. Goto y T. Yamagata: *Aid for trade and value chains in textiles and apparel* (OMC, 2013).

¹⁷ Barrientos, Gereffi y Rossi, *op. cit.*

«triangulares»¹⁸. Las políticas de responsabilidad social de la empresa podrían promover los principios de libertad de asociación y libertad sindical y de negociación colectiva en las cadenas mundiales de suministro, pero los procesos de supervisión social presentan importantes deficiencias¹⁹. Los auditores sociales no suelen tener la debida capacitación en esta esfera técnica, y la calidad de las relaciones laborales no se puede medir con indicadores puramente cuantitativos²⁰. Asimismo, la discriminación es común entre algunos proveedores y subcontratistas, en particular la discriminación por motivos de origen nacional, género, orientación sexual y estado reproductivo²¹.

90. Se ha observado la presencia de niños trabajadores en todos los niveles de las cadenas mundiales de suministro y en numerosos sectores, como el agrícola, el manufacturero y el del comercio al por menor. Cuando se reveló que trabajaban niños en la fabricación de balones de fútbol en Sialkot (Pakistán), las empresas implicadas tuvieron miedo de que la publicidad negativa pudiera afectar a la imagen de marca de la empresa principal. Gracias a la presión ejercida y con el apoyo de interesados externos, organizaciones no gubernamentales y la OIT, esas empresas pusieron en marcha programas para afrontar el problema y paliar las causas fundamentales del trabajo infantil²². Sin embargo, aunque ha habido algunos casos a los que se ha dado mucha publicidad que se han resuelto satisfactoriamente, el problema del trabajo forzoso y el trabajo infantil persiste, sobre todo en los niveles de las cadenas de suministro relacionados con la economía informal.

3.3. Vínculo entre mejora económica y mejora social

91. Existen pruebas sólidas de que la mejora económica puede conducir a la mejora social, pero ese efecto no es automático²³. Las formas en que la mejora económica y la mejora social se manifiestan varían considerablemente de un sector a otro y de una cadena mundial de suministro a otra. En ocasiones hay mejora económica sin mejora social²⁴. También puede ocurrir que la mejora social tenga dos tipos de resultados, y que algunos trabajadores se beneficien de ella mientras que para otros las condiciones sociales empeoren²⁵.

92. La mejora económica en las cadenas mundiales de suministro suele ser considerada un elemento de la estrategia de desarrollo industrial²⁶, pero apenas se presta atención a si genera mejoras sociales. La aparición de fabricantes contratistas en las cadenas mundiales

¹⁸ Ethical Trading Initiative: *Freedom of association in company supply chains: A practical guide* (Londres, 2013).

¹⁹ OIT: *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*, Informe del Director General, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ I. Mamic: *Implementing codes of conduct: How businesses manage social performance in global supply chains* (Ginebra, Greenleaf Publishing y OIT, 2004).

²² K. Nadvi: «Global standards, global governance and the organization of global value chains», en *Journal of Economic Geography* (2008, vol. 8, núm. 3), págs. 323-343.

²³ Barrientos, Gereffi y Rossi, *op. cit.*

²⁴ W. Milberg y D. Winkler: *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development* (Cambridge University Press, 2013); T. Bernhardt y W. Milberg: *International trade and the relation between economic and social upgrading*, Capturing the Gains Summit Briefing (diciembre de 2012).

²⁵ A. Rossi, A. Luinstra y J. Pickles (eds.): *Towards better work: Understanding labour in apparel global value chains* (OIT, Palgrave Macmillan, 2014).

²⁶ W. Milberg, X. Jiang y G. Gereffi: «Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization», en J. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.): *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (UNCTAD y OIT, 2014).

de suministro de productos electrónicos se ve como la máxima expresión de mejora funcional. Sin embargo, las condiciones laborales, el número de horas de trabajo y la presión por producir que se imponen en esa cadena de suministro a los trabajadores, en particular a los trabajadores migrantes, han dado lugar en algunos casos a disturbios, huelgas e incluso suicidios de trabajadores en distintos lugares de producción en los últimos años ²⁷.

93. Un ejemplo de mejora económica no acompañada de mejora social es el de la cadena mundial de suministro del sector pesquero, en la que las empresas principales subcontratan los procesos sencillos de elaboración del pescado (como los de descabezar, eviscerar y pelar). Tailandia ha cobrado mucha importancia en la transformación de productos pesqueros, tanto a partir de materias primas nacionales como importadas, que cumplen las estrictas normas sanitarias y de higiene establecidas para el comercio internacional. El país tiene un largo historial de garantía de la inocuidad de los alimentos, lo que le ha hecho adquirir una ventaja comparativa con respecto a otros países exportadores de productos de la pesca. Esa mejora la ha logrado invirtiendo en la elaboración de productos de más valor añadido (como el atún enlatado) y en el almacenamiento en frío, el empaquetado y la estrategia de marca ²⁸. Sin embargo, paralelamente a esa mejora económica se ha registrado un grave deterioro de los derechos de los trabajadores, sobre todo de los migrantes. Numerosos informes revelan diversas prácticas abusivas y de explotación a lo largo de toda la cadena de suministro, relacionadas en particular con el trabajo infantil y el trabajo forzoso, inclusive en buques que realizan largos recorridos ²⁹. El programa de buenas prácticas laborales («Good Labour Practices») es una iniciativa promovida por la OIT para fomentar la mejora social en el sector pesquero en Tailandia, mediante la elaboración de pautas laborales para el sector y un programa complementario de capacitación sobre buenas prácticas laborales y un foro multipartito para el diálogo social.

94. La negociación colectiva es un medio para garantizar que el aumento de los salarios y el crecimiento de la productividad vayan de la mano. Para los trabajadores, el compromiso de un empleador de entablar una negociación colectiva de buena fe constituye una garantía de que la distribución de los beneficios derivados del aumento de la productividad será objeto de negociación. Por su parte, para el empleador, la negociación colectiva ofrece un incentivo para invertir en el desarrollo de nuevas técnicas de trabajo y formas de organización que mejorarán la eficiencia y la productividad. En la medida en que crea un vínculo entre la mejora económica y la mejora social, la negociación colectiva no sólo ofrece a los trabajadores un incentivo para cooperar con las medidas de cambio organizativo y de desarrollo, al saber que los beneficios se repartirán de forma equitativa, sino que también proporciona un mecanismo para expresarse, que puede tener como efectos positivos una mejora de la comunicación, la reducción de la rotación de personal y el aumento de la productividad, entre otros ³⁰.

²⁷ Electronics Watch Consortium: *The ICT sector in the spotlight: Leverage of public procurement decisions on working conditions in the supply chain* (2014).

²⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): *Fishery and Aquaculture Country Profiles: The Kingdom of Thailand*, <http://www.fao.org/fishery/facp/THA/en> (sin fecha).

²⁹ OIT y Asia Foundation: *Migrant and child labour in Thailand's shrimp and other seafood supply chains: Labour conditions and the decision to study or work* (Bangkok, 2015); OIT y Asian Research Center for Migration: *Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector* (Bangkok, 2013).

³⁰ D. Metcalf: «Unions and productivity, financial performance and investment: International evidence», capítulo 5, en J. Addison y C. Schnabel (eds.): *International Handbook of Trade Unions* (Edward Elgar, 2003); y F. Fakhfakh, V. Pérotin y A. Robinson: «Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?», capítulo 5, en S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (OIT y Edward Elgar, 2011).

95. Aunque el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva es tanto un derecho fundamental de los trabajadores como un derecho habilitador — y puede crear un vínculo entre la mejora económica y la mejora social —, en la práctica se plantean muchos obstáculos para su ejercicio. En primer lugar, en muchos países dedicados a la producción para la exportación sigue siendo difícil lograr el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, y el sistema de control de la OIT continúa examinando denuncias de casos de grave represión de los sindicatos³¹. En segundo lugar, el alcance de los convenios colectivos por lo general es reducido en todos los sectores de actividad³². En tercer lugar, las relaciones laborales suelen ser conflictivas y la capacidad de los interlocutores sociales, reducida. Como resultado de ello pueden darse conflictos laborales endémicos. Es difícil encontrar estadísticas fiables, pero los investigadores académicos han demostrado que la incidencia de los conflictos laborales está en aumento en algunos países³³. Por último, las prácticas en materia de adquisiciones seguidas por compradores y proveedores y la enorme competencia entre las empresas al final de la cadena de suministro limita el valor disponible para distribuir por medio de la negociación colectiva.

96. Pese a esas dificultades, los sindicatos y los empleadores (o las organizaciones de empleadores) han adoptado prácticas innovadoras y firmado convenios colectivos a distintos niveles, en función del sistema de relaciones laborales en vigor. Cabe citar como ejemplos en el sector textil y de las prendas de vestir los acuerdos sectoriales, de carácter sumamente incluyente, establecidos en Sudáfrica y Jordania y los acuerdos de empresa en Indonesia, en los que se prevén salarios por encima del mínimo legal (o, en el caso del de Sudáfrica, se establece ese nivel mínimo).

97. El desarrollo de competencias puede ayudar a los países, a las empresas y a los trabajadores a situarse en un mejor lugar en la cadena mundial de suministro. Asimismo, la mejora de las competencias y la transferencia de conocimientos pueden facilitar la participación de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de suministro, al permitirles cumplir las normas de producción exigidas por las empresas principales de los países desarrollados.

98. En el sector hortícola de Chile, el desarrollo de competencias ayudó al sector a sacar provecho tanto de las actividades de cultivo como de las de transformación. El Gobierno de Chile y el sector privado pusieron en marcha programas de formación y certificación de competencias destinados a que miles de trabajadores pudieran reunir los requisitos en materia de seguridad y calidad, y esto hizo posible que el sector se expandiera y mantuviera su competitividad a nivel mundial³⁴.

99. El desarrollo de los servicios deslocalizados, como el sector de los centros de llamadas en Filipinas, ilustra cómo la mejora económica puede conducir a la creación de empleos mediante la transferencia de conocimientos. En el sector de los servicios deslocalizados a menudo es necesario cumplir normas exigentes y tener conocimientos

³¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015, págs. 51, 60 y 91.

³² Para información adicional, pueden consultarse los datos referentes a las relaciones laborales en: www.ilo.org/irdata.

³³ En relación con China, véase C.-H. Lee, W. Brown y X. Wen: «What sort of collective bargaining is emerging in China?», en *British Journal of Industrial Relations* (2014), especialmente la pág. 9. Hay documentos recientes inéditos encargados por la OIT sobre las relaciones laborales en Sudáfrica y Viet Nam en los que también se presentan pruebas del aumento de los conflictos.

³⁴ A. Bibby: «Promoting decent work in global supply chains: Retail commerce», en OIT: *Sectoral studies on decent work in global supply chains*, op. cit.

específicos para desempeñar algunas actividades, por ejemplo de investigación y desarrollo farmacéuticos, ingeniería industrial o transcripción médica. Así pues, la transferencia de conocimientos es un requisito fundamental para el desarrollo de ese sector y al mismo tiempo resultado de ese desarrollo. Con objeto de cumplir los requisitos de calidad, las empresas pueden proporcionar capacitación para empleos concretos o con fines de certificación ³⁵.

100. La política gubernamental y la actividad de los sindicatos pueden conducir al logro de mejoras que den lugar a un aumento de la productividad y de los salarios y a condiciones de trabajo más favorables. Entre la década de 1980 y la primera del siglo XXI, el Gobierno de Singapur diseñó políticas destinadas a ayudar a las empresas a abandonar las actividades de fabricación de productos electrónicos poco remuneradas y derivar los segmentos de menor valor añadido, como el ensamblaje de discos duros, a Malasia, a fin de mantener en Singapur las actividades que no requieren un uso intensivo de mano de obra y las relacionadas con servicios, como las de ingeniería. Uno de los motivos de que las condiciones de empleo sean muy buenas en el sector de la electrónica en Singapur es la fuerte presencia de los sindicatos, que ha facilitado el diálogo social y la negociación colectiva ³⁶.

101. La mejora económica, acompañada de una legislación laboral y un mecanismo de aplicación efectivos, puede conducir a la mejora social. Por ejemplo, en los últimos veinte años, el sector agrícola del Perú ha experimentado una espectacular transformación, caracterizada por el auge de productos no tradicionales, como espárragos, uvas y cítricos. Este sector agrícola moderno ha registrado una tasa de crecimiento anual de casi un 7 por ciento en los últimos quince años, y ha generado miles de nuevos empleos, principalmente en las zonas rurales donde los niveles de desempleo son muy altos. Se elaboró una ley laboral específica para que los trabajadores con contratos temporales pudieran estar empleados formalmente y disfrutar de asistencia sanitaria, pensiones y otras prestaciones. Entre 2000 y 2010, los salarios aumentaron más de un 40 por ciento, y se situaron por encima del salario mínimo nacional. El floreciente sector de la agroindustria también ha alentado la participación de las mujeres en el mercado laboral; la mayoría de ellas trabaja ahora en almacenes de embalaje, donde los salarios suelen ser más altos que en las plantaciones ³⁷.

102. Las empresas también pueden facilitar el progreso económico y social. La OIT tiene amplia experiencia en promover la mejora económica y social por medio del programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE), en el marco del cual se ofrece capacitación práctica y asesoramiento dentro de la fábrica con objeto de mejorar la productividad y las condiciones de trabajo de las pymes, en particular de las que participan en cadenas mundiales de suministro. La mitad de las 8 000 pymes que han recibido formación han señalado un ahorro de los gastos y una mejora de las condiciones de trabajo.

³⁵ K. Fernandez-Stark, P. Bamber y G. Gereffi: «The offshore services global value chain: Economic upgrading and workforce development», en G. Gereffi, K. Fernandez-Stark y P. Psilos: *Skills for upgrading: Workforce development and global value chains in developing countries* (Duke y RTI International, 2011), págs. 132-189.

³⁶ G. Raj-Reichert: «Promoting decent work in global supply chains: The electronics industry», en OIT: *Sectoral studies on decent work in global supply chains, op. cit.*

³⁷ G. Gereffi, K. Fernandez-Stark y P. Bamber (de próxima publicación): «Promoting decent work in global supply chains in Latin America and the Caribbean: Key issues, good practices, lessons learned and policy insights»; J. V. León Castillo: «Agroexportación, empleo y género en el Perú: un estudio de casos» (Lima, CIES, 2009); Banco Mundial: «Peru in the table grape global value chain: Opportunities for upgrading» (de próxima publicación).

El programa contribuye en particular a reducir el absentismo, los accidentes laborales y los defectos de fabricación.

103. En Costa Rica, el crecimiento de la industria de fabricación de dispositivos médicos para la exportación generó unos 17 500 nuevos empleos entre 2000 y 2015. Debido a las competencias requeridas en este sector, las empresas adoptaron un enfoque más dinámico para retener a su capital humano. Eso se tradujo no sólo en un aumento de los salarios, sino también en la mejora de la seguridad en el empleo: en 2012 más del 90 por ciento de los empleados tenían contratos permanentes. El hecho de que exista una reglamentación mundial ³⁸ para el sector ha contribuido también a la difusión de una cultura de salud y seguridad y a la mejora de las condiciones de trabajo ³⁹.

104. En el Perú, la mejora económica registrada en una mina de oro situada a gran altitud, gracias a la ampliación de la red local de energía eléctrica, permitió introducir taladros neumáticos y pequeños molinos eléctricos en sustitución de martillos y trituradoras de piedra tradicionales accionadas con las piernas. No obstante, aunque esa mejora redujo el esfuerzo físico de los trabajadores manuales y dio lugar a un aumento de la producción de oro, no hizo que se atenuaran las consecuencias negativas de la producción desde el punto de vista social y ambiental, en particular, las malas condiciones de salud y seguridad, ni evitó la contaminación con mercurio del glaciar y las fuentes de abastecimiento de agua de la zona ⁴⁰.

105. También hay casos de resultados desiguales con respecto al trabajo decente, en que sólo algunos trabajadores se han beneficiado de la mejora económica. El sector de la confección de prendas de vestir ha crecido en muchos países asiáticos, sobre todo en Bangladesh, desde la eliminación de los contingentes ⁴¹. Esto ha dado lugar a importantes mejoras funcionales, pues las empresas han podido pasar de las actividades de «corte, confección y acabado» a procesos de fabricación con equipo propio, lo que les permite llevar a cabo una serie más amplia de actividades relacionadas con la producción, por ejemplo, de diseño, almacenamiento y abastecimiento de insumos (como tejidos o tintes) ⁴². Aunque millones de mujeres han podido tener acceso a un empleo remunerado, el sector se ha caracterizado también por salarios bajos y condiciones de trabajo peligrosas, que han dado lugar a trágicos accidentes laborales, como incendios en fábricas y, en particular, al derrumbamiento del edificio Rana Plaza en 2013.

106. En un mismo lugar, los trabajadores pueden tener condiciones laborales distintas, en función del puesto que ocupen y del sexo, de las condiciones de participación de la empresa proveedora en la cadena mundial de suministro y de los tipos de oportunidades de mejora económica a su alcance. Por ejemplo, el refuerzo de las competencias derivado de la mejora de los procesos (el mayor grado de intensidad de la innovación, la intensidad tecnológica y la investigación y el desarrollo) dieron lugar a aumentos de salarios en las empresas proveedoras de productos electrónicos en la República de Corea, Malasia,

³⁸ Las empresas deben contar con la certificación ISO 13845 sobre sistemas de gestión de la calidad para poder participar en la cadena mundial de suministro y están sujetas a inspecciones por parte de auditores públicos extranjeros; véase Gereffi, Bamber y Fernandez-Stark (de próxima publicación), *op. cit.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ B. Larmer: «The real price of gold», en *National Geographic*, enero de 2009.

⁴¹ Entre 1974 y 2004, el comercio mundial de productos textiles y prendas de vestir se rigió por el Acuerdo Multifibras. Véase: OIT: *Salarios y tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado*. Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los salarios y el tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado, Ginebra, 23 a 25 de septiembre de 2014.

⁴² J. Pickles: *Economic and social upgrading in apparel global value chains: Public governance and trade policy*, Capturing the Gains, Working Paper 13 (2012).

Taiwán (China) y Tailandia. Ahora bien, esas subidas salariales sólo se aplicaron a los trabajadores en puestos de ingenieros o directivos que requieren mayores cualificaciones y que normalmente representan sólo un pequeño porcentaje de la fuerza de trabajo total del sector de la electrónica ⁴³. En Marruecos, los trabajadores en situación regular del sector de las prendas de vestir obtuvieron beneficios derivados de la mejora funcional de sus empresas, que consistieron en salarios más altos, cobertura de seguridad social y horarios de trabajo normales; sin embargo, las condiciones sociales de los trabajadores irregulares de las mismas fábricas a menudo empeoraron ⁴⁴.

107. También hay ejemplos notorios de situaciones en que la mejora social sí ha dado lugar a una mejora económica. En el sector de las prendas de vestir, el programa *Better Work*, una alianza entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional (CFI), ha atraído a compradores e inversores gracias a la mejora del cumplimiento de la legislación laboral y del respeto de los derechos de los trabajadores, lo cual hace que compradores y marcas tengan una ventaja desde el punto de vista de la reputación en una cadena mundial de suministro altamente competitiva. En Viet Nam, el sector del vestido ha registrado un espectacular crecimiento de las exportaciones que se ha acompañado de una creciente integración en la economía mundial desde la década de 1990, y de una reestructuración y mejora de los procesos y capacidades de producción y de las concatenaciones regresivas ⁴⁵. El cumplimiento de la legislación laboral en el país ha aumentado desde el establecimiento del programa *Better Work Viet Nam* en 2009, y se han adoptado importantes medidas orientadas a lograr una mayor libertad sindical, como el establecimiento de comités bipartitos en las fábricas, en los que se elige libremente a los representantes de los trabajadores ⁴⁶. Además, existen pruebas de que en las fábricas de prendas de vestir de Viet Nam que respetan más las normas laborales también es mayor la productividad del trabajo, lo que se traduce en salarios más altos para los trabajadores y más beneficios para las empresas ⁴⁷.

108. En Jordania, el elevado porcentaje de migrantes internacionales en la fuerza de trabajo del sector de las prendas de vestir propiciaba la comisión de graves violaciones de las normas laborales ⁴⁸. Desde que se estableció el programa *Better Work Jordan* en 2008, han disminuido drásticamente los casos de trabajo forzoso y de prácticas como la retención del pasaporte, y se ha venido observando una mejora continuada del cumplimiento de las normas relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo, los procedimientos de contratación y las compensaciones ⁴⁹. En 2012, el 94 por ciento de los trabajadores en Jordania tenía en su poder su pasaporte, frente a un 75 por ciento en 2010 ⁵⁰. También se han registrado progresos en cuanto a los derechos de los migrantes a la libertad sindical,

⁴³ R. Rasiah: «Foreign firms, technological capabilities and economic performance: Evidence from Africa, Asia and Latin America», en *Journal of Asian Economics* (2004, vol. 16(5), octubre), págs. 905 y 906.

⁴⁴ A. Rossi: «Does economic upgrading lead to social upgrading in global production networks? Evidence from Morocco», en *World Development* (2013, vol. 46), págs. 223 a 233.

⁴⁵ G. López-Acevedo y R. Robertson (eds.): *Sewing success? Employment, wages, and poverty following the end of the Multi-fibre Arrangement* (publicaciones del Banco Mundial, 2012).

⁴⁶ OIT: «Better Work Vietnam shows path for labour law reform», estudio de caso del programa *Better Work*.

⁴⁷ D. Brown y otros: *Are sweatshops profit-maximizing? Answer: No. Evidence from Better Work Vietnam*, *Better Work Discussion Paper Series No. 17* (2015).

⁴⁸ K. Kolben: «Trade, development, and migrant garment workers in Jordan», en *Middle East Law and Governance* (núm. 5, 2013), págs. 195 a 226.

⁴⁹ A. Rossi: «Better Work: Harnessing incentives and influencing policy to strengthen labour standards compliance in global production networks», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* (2015, vol. 8, núm. 3).

⁵⁰ *Better Work Jordan: Impact Brief* (junio de 2013).

lo que les ha permitido afiliarse a sindicatos y celebrar negociaciones colectivas, gracias a la introducción del primer convenio colectivo para todo el sector⁵¹. Todo ello se ha acompañado de una mejora económica y un crecimiento enorme del sector de las prendas de vestir en Jordania; los proveedores jordanos tienen cada vez más capacidad para gestionar la totalidad de un proceso productivo de alta tecnología y atraer a empresas principales de alto valor añadido, lo cual ha hecho que el valor unitario de las exportaciones crezca un 3 por ciento⁵².

109. En el Brasil, el sector del algodón introdujo a partir de 2005, con la creación del Instituto Algodão Social, varios programas e iniciativas centrados en los principios en que se basa el desarrollo sostenible, entre otros, las normas laborales. En 2010, la Asociación Brasileña de Productores de Algodón se unió a la iniciativa Better Cotton, que agrupa a los participantes en la compleja cadena mundial de suministro del algodón. Dados los esfuerzos realizados a nivel nacional e internacional por combinar elementos de mejora social y mejora económica, el Brasil se ha convertido en la principal fuente de abastecimiento de Better Cotton a nivel mundial⁵³.

110. Las cooperativas ofrecen a los agricultores la posibilidad de reforzar su poder de negociación gracias a la representación colectiva y a las economías de escala. Por ejemplo, la Cooperativa de Cultivadores de Café de Oromia, en Etiopía, agrupa a más de 300 cooperativas de base y más de 288 000 agricultores en pequeña escala. Al exportar directamente el café que producen sus miembros, esta cooperativa ha hecho que aumente el control de los productores dentro de la cadena y permitido a sus miembros acaparar una parte mayor de la cadena de valor absorbiendo nuevas líneas de productos, lo cual ha contribuido tanto a la mejora social como económica⁵⁴.

111. Estos ejemplos demuestran que la mejora social puede acompañar e incluso impulsar la mejora económica, pero que esa relación positiva no es automática. Más bien se necesitan a menudo intervenciones específicas. Así pues, está claro que hacen falta mecanismos de gobernanza que respalden y promuevan una mejora económica y una mejora social integradas y que se refuercen mutuamente.

⁵¹ OIT: «Collective bargaining agreement signed for Jordanian apparel sector: A sector-wide agreement between employers' associations and the garment union signed in Jordan» (comunicado de prensa, 27 de mayo de 2013).

⁵² T. Bernhardt: «Economic and social upgrading of developing countries in the global apparel sector: Insights from using a parsimonious measurement approach», en Rossi, Luinstra y Pickles (eds.), *op. cit.*

⁵³ Véase: Better Cotton Initiative: *2014 Harvest 22Report*; y Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA): «The Brazilian cotton chain: Challenges and strategies» (2011-2012).

⁵⁴ B. Emaná: *Cooperatives: A path to economic and social empowerment in Ethiopia*, COOP Africa Working Paper No. 9 (Ginebra, OIT, 2009).

Capítulo 4

La gobernanza en las cadenas mundiales de suministro

112. Los mecanismos tradicionales de gobernanza pública tienen su origen en la legislación nacional y, antes del rápido avance de la globalización, se desarrollaron instituciones reglamentarias basadas en la autoridad de los gobiernos para regular los mercados nacionales. Las empresas deben seguir las leyes locales allá donde operen, incluso cuando suscriben contratos con empresas multinacionales. Con la expansión de las cadenas mundiales de suministro, cada vez son más los proveedores que deben respetar la legislación local y atender sus obligaciones contractuales para dar respuesta a los requisitos de los pedidos y, además, aplicar normas privadas promulgadas por las empresas principales que operan en todo el mundo, hecho que a menudo provoca tensiones. No obstante, los gobiernos de los países que acogen a estos nuevos proveedores en ocasiones han carecido de capacidad institucional para regular plenamente las normas del trabajo ¹.

113. Una autoridad en la materia ha declarado que «[e]l auge de una economía cada vez más global que ya no está firmemente enraizada en los Estados-nación ... ha conducido a un *déficit de gobernanza* de grandes dimensiones y a la exigencia de más gobernanza» ². Esta laguna en términos de gobernanza complica el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo y la protección de los derechos laborales. Dado que las empresas principales coordinan las actividades en sus cadenas de suministro, también pueden influir en las condiciones de trabajo directamente, en cuanto que empleadores, o indirectamente, a través de contratos detallados de bienes y servicios. Con todo, el Estado sigue teniendo el deber principal de velar por el cumplimiento de la legislación nacional y regular los mercados nacionales, haya o no cadenas mundiales de suministro en la economía nacional.

114. La OIT sostiene que la gobernanza pública por parte de las autoridades estatales constituye la base del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo ³. La administración del trabajo, incluida la inspección del trabajo, es una función fundamental del Estado ⁴. El cumplimiento de la normativa laboral en el lugar de trabajo, sobre la base de las normas internacionales del trabajo de la OIT y la legislación nacional, es una condición previa necesaria para el trabajo decente. Las empresas tienen la responsabilidad

¹ R. Locke: *The promise and limits of private power: Promoting labor standards in a global economy* (Cambridge University Press, 2013), pág. 10.

² G. Gereffi y F. W. Mayer: «Globalization and the demand for governance», en *The New offshoring of jobs and global development* (OIT, Ginebra, 2006), pág. 58 [en cursiva en el original].

³ OIT: *La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias*, informe para la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación (Ginebra, 10-12 de diciembre de 2013).

⁴ Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), y Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).

de cumplir estas reglas en el desempeño de sus actividades, tanto si participan en cadenas mundiales o nacionales de suministro como si no lo hacen.

115. En el ámbito público intervienen las políticas gubernamentales, las leyes, las normas y los reglamentos y los mecanismos de aplicación de la ley. En la esfera privada operan las normas sociales, los códigos de conducta aprobados por las empresas, el control social, la exigencia de los consumidores de una producción de bienes y servicios socialmente responsable y otros movimientos sociales e instituciones no gubernamentales ⁵.

4.1. Métodos de gobernanza para la promoción del trabajo decente

Tipos de gobernanza

116. Muchos programas y estructuras distintas han evolucionado para regir aspectos concretos del funcionamiento de las cadenas mundiales de suministro. Los métodos y las iniciativas de gobernanza pertinentes para la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro pueden dividirse en cuatro categorías, según quién sea su actor principal. Estas formas de gobernanza a menudo se solapan y pueden o no ser complementarias.

- La *gobernanza pública* describe el deber del Estado de promover el cumplimiento y controlar la aplicación de la legislación nacional en materia de trabajo, así como de ratificar y hacer efectivas las normas internacionales del trabajo. Por lo general, esto incluye funciones de inspección y administración del trabajo, solución de controversias y enjuiciamiento de infractores.
- La *gobernanza privada* corre a cargo de empresas, organizaciones de empleadores o asociaciones de empresarios. Los programas de responsabilidad social de las empresas y las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación recurren a códigos de conducta empresarial, auditorías, programas de certificación u otras estrategias para mejorar el cumplimiento de la ley como parte de la gestión de la cadena de suministro.
- Las *iniciativas de los interlocutores sociales* tienen lugar a nivel empresarial, sectorial, nacional o internacional ⁶. Los ejemplos de este tipo de «gobernanza social» incluyen el diálogo social, la negociación colectiva y los acuerdos marco internacionales. En algunas iniciativas multipartitas, las ONG también desempeñan un papel en la promoción de los intereses de los trabajadores, los consumidores o el público en los programas reglamentarios, que a menudo se orientan a cadenas mundiales de suministro para sectores específicos.
- Las *iniciativas multilaterales* incluyen la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y distintas iniciativas

⁵ F. Mayer y J. Pickles: «Re-embedding the market: Global apparel value chains, governance and decent work», en A. Rossi, A. Luinstra y J. Pickles (eds.): *Towards better work – Understanding labour in apparel global value chains* (OIT/Capturing the Gains, 2014), págs. 17-39; A. Posthuma: «Beyond ‘regulatory enclaves’: Challenges and opportunities to promote decent work in global production networks», en A. Posthuma y D. Nathan (eds.): *Labour in global production networks in India* (Nueva Delhi, Oxford University Press, 2010).

⁶ A los fines del presente informe, se ha adaptado la definición de «gobernanza social» que aparece en: G. Gereffi y J. Lee: «Economic and social upgrading in global value chains and industrial clusters: Why governance matters», en *Journal of Business Ethics*, 2016 (vol. 133, núm. 1), págs. 25-38.

de la UE articuladas a través de directivas o de otros mecanismos de formulación de políticas. La mayoría de instituciones internacionales participantes también están formadas por Estados Miembros y operan por conducto de los gobiernos nacionales. Asimismo, muchas otras organizaciones internacionales han participado en algún tipo de mecanismo de formulación de políticas relacionado con la gobernanza de las cadenas mundiales de suministro ⁷.

117. En cada uno de estos distintos tipos de gobernanza existe un reconocimiento creciente de que cada vez son más los elementos que pueblan un espacio reglamentario que es confuso. Las distintas capas que conforman las iniciativas de gobernanza pueden no ser coherentes o no estar coordinadas entre sí, hecho que repercute en la capacidad de los gobiernos para aplicarlas ⁸. Las iniciativas de gobernanza deberían fomentar la utilización eficaz y estratégica de unos recursos públicos que son limitados, cuestión que se analizará con más detalle en el presente capítulo.

Normas internacionales del trabajo

118. Desde una perspectiva histórica, puede decirse que las normas internacionales del trabajo establecen unas normas mínimas con el objetivo de fomentar la promoción de la justicia social. Las normas internacionales del trabajo desempeñan un papel importante en la economía mundial y en la gobernanza de las cadenas mundiales de suministro. Existe un consenso generalizado en que el pilar fundamental de las políticas públicas de creación de empleo es el respeto de los derechos de los trabajadores, y que las políticas que amplían el acceso a la representación y a los derechos mejorarían la transparencia, la rendición de cuentas y la cohesión social ⁹. Son muchos los beneficios derivados de aplicar las normas internacionales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro. Y dado que son el fruto de una negociación tripartita, son las normas más importantes relacionadas con el mundo del trabajo.

119. Más específicamente, en el contexto de las cadenas mundiales de suministro, las normas internacionales del trabajo reducen los efectos adversos de la liberalización del mercado y de la apertura a la economía mundial. Su ratificación también puede conducir a mejoras económicas y sociales a través de un aumento de la productividad ¹⁰. Algunas normas internacionales del trabajo, como los convenios fundamentales, son hoy condiciones previas para las exportaciones. La relación especialmente estrecha entre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las cadenas mundiales de suministro también queda demostrada en el artículo 2, e), del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, en el que se alude a «los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva». No obstante, los convenios fundamentales no son las únicas normas internacionales del trabajo especialmente relevantes para el trabajo

⁷ En el presente informe no pueden abarcarse todas las iniciativas relacionadas con la gobernanza de las cadenas mundiales de suministro. Existen muchos otros mecanismos de gobernanza, además de las iniciativas anteriormente mencionadas. Por ejemplo, la UE ha dado prioridad a las cadenas de suministro en su Estrategia Europa 2020 de crecimiento; del mismo modo, el G-20 y el G-7 han dado prioridad al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; la OMC ha puesto en marcha una importante investigación en la que se hace un inventario de las cadenas de suministro a los fines de las políticas industriales; y la FAO ha iniciado proyectos para mejorar la sostenibilidad de las cadenas de suministro de alimentos.

⁸ M. Amengual y L. Chiro: «Reinforcing the State: Transnational and State Labor Regulation in Indonesia» (2015, inédito).

⁹ Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013: Empleos*.

¹⁰ W. Sengenberger: *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards*, informe elaborado para Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn, 2005).

decente en las cadenas mundiales de suministro. Muchos programas de certificación y otras formas de gobernanza privada y social se refieren hoy a un amplio abanico de normas internacionales del trabajo.

4.1.1. Gobernanza pública

120. La gobernanza pública describe el deber del Estado de velar por la aplicación de la legislación nacional del trabajo y de aplicar los convenios internacionales del trabajo ratificados. Esto incluye funciones de administración y de inspección del trabajo y de control de la aplicación de las normas, como la solución de controversias y el enjuiciamiento de infractores. Los gobiernos promueven el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo basándose en la singularidad de su contexto jurídico, económico e histórico nacional. Los desafíos y las limitaciones a los que debe hacer frente la gobernanza pública tradicional a la hora de hacer cumplir las normas en el lugar de trabajo han sido debidamente estudiados y se debatieron ampliamente en la discusión general sobre administración e inspección del trabajo que se celebró durante la reunión de 2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo ¹¹. En los apartados siguientes se discuten distintas formas de gobernanza pública especialmente aplicables a las cadenas mundiales de suministro.

Aplicación extraterritorial de la legislación

121. Regular las cadenas mundiales de suministro supone un desafío, dado que la producción abarca varios países y las leyes por las que se rigen las empresas suelen limitar la responsabilidad legal. La jurisdicción de los Estados para regular las actividades empresariales que se desarrollan fuera de sus fronteras nacionales es limitada, en virtud de la doctrina de la extraterritorialidad. Los Estados que acogen a los proveedores deben proteger los derechos laborales de los trabajadores en su territorio. No obstante, cuando los términos y condiciones negociados con una empresa principal extranjera influyen en las condiciones de trabajo, el Estado de acogida carece de jurisdicción para pedir cuentas a esta empresa. La ausencia de jurisdicción también limita la capacidad del Estado de origen para regular el comportamiento extraterritorial de las empresas que tienen su sede en su territorio ¹². Al Estado de origen le conviene promover condiciones de trabajo decentes en las cadenas mundiales de suministro y velar por la buena conducta de sus empresas en el extranjero. Para algunos, esta responsabilidad recae en el Estado.

122. La jurisdicción extraterritorial complica aquellos casos de derecho privado en los que los trabajadores tratan de hacer valer sus derechos bien en los Estados de acogida, donde su empleador puede estar descapitalizado, bien en el Estado de origen de la empresa multinacional, cuyos tribunales podrán considerarse incompetentes para juzgar casos relativos a operaciones desarrolladas en el extranjero ¹³. La doble doctrina de la personalidad jurídica independiente y la responsabilidad limitada permite a las empresas

¹¹ OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011; y OIT: *La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias*, *op. cit.*

¹² D. P. Forsythe (ed.): *Encyclopedia of Human Rights* (2009); Y. Kryvoi: «Enforcing labor rights against multinational corporate groups in Europe», en *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* (2009, vol. 46), págs. 366-386.

¹³ Por ejemplo, el Tribunal Supremo de Noruega rechazó por unanimidad el recurso de una aerolínea que había afirmado que una demanda por despido improcedente contra ella no debe juzgarse en Noruega, donde vive la demandante y donde se encontraba cuando la despidieron, sino en el país de registro de la empresa. La aerolínea sostenía que las personas que trabajan a bordo de sus aeronaves trabajan en el país de registro de la empresa, y por ende no están sujetos a la legislación laboral del país de residencia del demandante sino a la del país en el que está registrada la empresa. Véase <http://sbd1-eng.com/2014/07/09/supreme/>.

multinacionales organizarse en complejas estructuras jurídicas y, de este modo, minimizar su responsabilidad legal por una mala conducta empresarial ¹⁴.

Iniciativas legislativas nacionales sobre la gestión de la cadena de suministro

123. Recientemente ha habido distintas iniciativas legislativas encaminadas a mejorar la transparencia y la diligencia debida en las cadenas de suministro de las empresas principales, como la Ley Californiana de Transparencia en las Cadenas de Suministro (2012), que obliga a los vendedores minoristas y a los fabricantes que operan en California y cuyos ingresos brutos anuales son iguales o superiores a los 100 millones de dólares a divulgar sus iniciativas para acabar con la esclavitud y la trata de personas y proteger los derechos humanos fundamentales en toda la cadena de suministro ¹⁵. En el Reino Unido, la Ley sobre la Esclavitud Moderna (2015) obliga a las empresas con unos ingresos anuales superiores a los 36 millones de libras esterlinas a que comuniquen sus iniciativas para luchar contra la trata de personas en sus cadenas de suministro ¹⁶. Toda vez que estas iniciativas, y otras similares, pretenden fomentar la promoción de los derechos laborales en las cadenas mundiales de suministro, todavía es prematuro determinar si estas estrategias conducirán a un cumplimiento sostenible de las normas en el lugar de trabajo.

Cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo en las ZFI

124. En lo que constituye un enfoque innovador para fortalecer el cumplimiento de las normas del trabajo nacionales e internacionales, la UNCTAD ha propuesto que las ZFI puedan ofrecer servicios relacionados con el trabajo ¹⁷, que podrían incluir asistencia en materia de infraestructuras (a través de inspectores del trabajo, especialistas en solución de conflictos, líneas de denuncia y coordinadores en cuestiones de género, por ejemplo) y asistencia administrativa a través de actividades de creación de capacidad con miras a mejorar las condiciones de trabajo y el diálogo social ¹⁸. Además, durante más de treinta años la OIT ha realizado estudios sobre el nivel y la calidad de los empleos en las ZFI ¹⁹.

¹⁴ Para más detalles, véase M. Eroglu: *Multinational enterprises and tort liabilities: An interdisciplinary and comparative examination* (Edward Elgar, 2008); y Kryvoi, *op. cit.*

¹⁵ J. Pickles y S. Zhu: *The California Transparency in Supply Chains Act, Capturing the Gains* Working Paper 15, University of Manchester (2013).

¹⁶ Véase <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/part/6/enacted> y <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/1833/contents/made>. Igualmente, el Parlamento de Francia está debatiendo en la actualidad una ley sobre la responsabilidad de las multinacionales que, en caso de que se aprobara, las haría responsables de las prácticas de sus filiales y subcontratistas directas relativas a vulneración de las libertades personales, daños medioambientales o violaciones de los derechos humanos; véase: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl14-376.html>.

¹⁷ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013, Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo* (Ginebra y Nueva York, 2013).

¹⁸ UNCTAD: *Enhancing the contribution of export processing zones to the Sustainable Development Goals: An analysis of 100 EPZs and a framework for sustainable economic zones* (Ginebra y Nueva York, 2015).

¹⁹ Véase, por ejemplo: OIT: «Free trade zones», en *Employment effects of multinational enterprises in developing countries* (Ginebra, 1981); OIT: *Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales*, informe para la discusión en la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, y *Nota sobre las labores* (Ginebra, 1998); OIT: *Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)*, documento GB.286/ESP/3 (Ginebra, 2003).

Recuadro 4.1 Ampliación de la base impositiva

Una cuestión que preocupa cada vez más a escala internacional y que tiene importantes repercusiones para las cadenas mundiales de suministro guarda relación con la ampliación de la base impositiva. La Agenda de Acción de Addis Abeba, por ejemplo, se propone «mejorar la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de nuestros sistemas impositivos ampliando la base tributaria y prosiguiendo la labor destinada a integrar el sector informal en la economía formal, en consonancia con las circunstancias de cada país». La finalidad de este enfoque es garantizar que «todas las empresas, incluidas las multinacionales, paguen impuestos a los gobiernos de los países en que se produzca la actividad económica y se cree valor, de conformidad con las leyes y políticas nacionales e internacionales»¹. Esto indica que habría que replantearse incentivos como las exenciones fiscales en las ZFI, así como las exenciones al cumplimiento de la legislación nacional del trabajo. La fiscalidad es especialmente relevante para la promoción del trabajo decente ya que la evasión y la elusión fiscal y la corrupción pueden ser un obstáculo para las inversiones en protección social, administración del trabajo y creación de capacidad para los interlocutores sociales a nivel nacional y local.

¹ Naciones Unidas: *Documento final de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba*, Addis Abeba, 13-16 de julio de 2015.

Disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales

125. Las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales bilaterales o regionales son cada vez más comunes²⁰. Los partidarios de que los acuerdos comerciales incluyan este tipo de disposiciones aluden a su potencial para mejorar los derechos de los trabajadores y promover el cumplimiento de las normas del trabajo en el lugar de trabajo²¹. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de 1994, entre los Estados Unidos, Canadá y México fue el primer acuerdo comercial regional que incluía disposiciones laborales en un acuerdo paralelo, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte²². Sus principales compromisos se limitaban a velar por el cumplimiento de la legislación laboral vigente de las partes en el Acuerdo y esforzarse por mejorar las normas laborales relacionadas con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las condiciones mínimas de trabajo y los derechos de los migrantes²³. En los recientes acuerdos comerciales de la UE, los Estados Unidos y el Canadá se insta a las partes a que se abstengan de rebajar las normas laborales para fomentar el comercio o las inversiones. Igualmente, se alude a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, como marco de referencia y se establece un

²⁰ Por ejemplo, en la Declaración ministerial de Singapur, de la OMC, se señala que la OIT es el órgano competente para ocuparse de las normas internacionales del trabajo. En la Declaración se rechaza la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y se afirma que no debe cuestionarse la ventaja comparativa de los países en desarrollo de bajos salarios.

²¹ Véase, por ejemplo, E. de Wet: «Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization», en *Human Rights Quarterly* (1995, vol. 17, núm. 3), págs. 443-462; C. Granger y J. M. Siroën: «Core labor standards in trade agreements: From multilateralism to bilateralism», en *Journal of World Trade* (2009, vol. 40, núm. 5), págs. 813-836; Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL): *Studies on growth with equity: Social dimensions of free trade agreements* (Ginebra, OIT, 2013); J. M. Siroën: «Disposiciones laborales en los tratados de libre comercio: balance y perspectivas», en la *Revista Internacional del Trabajo* (2013, vol. 132, núm. 1), págs. 99-122.

²² M. J. Bolle: *NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the worker rights and fast-track debate*, US Congressional Research Service (9 de octubre de 2001).

²³ F. C. Ebert y A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives*, IIEL, documento de discusión núm. 205 (Ginebra, OIT, 2011); IIEL: *Studies on growth with equity: Social dimensions of free trade agreements* (Ginebra, OIT, 2013).

mecanismo para la solución de conflictos a fin de resolver toda cuestión dimanante de las disposiciones de carácter laboral ²⁴. Por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico contiene un capítulo dedicado al trabajo en el que se presenta una hoja de ruta para la ratificación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) ²⁵.

126. En algunos casos, las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales han logrado mejorar el cumplimiento de las normas del trabajo a nivel microeconómico, gracias a los incentivos comerciales y a una vigilancia sostenida de los lugares de trabajo. Por ejemplo, las disposiciones laborales del acuerdo comercial sobre el sector textil entre los Estados Unidos y Camboya motivaron a la industria del vestido en Camboya a cumplir con la legislación nacional supeditando el aumento de las cuotas de exportación a que se respetaran los derechos laborales, bajo la supervisión de la OIT. El Proyecto Mejores Fábricas para Camboya se dedicaba a supervisar fábricas concretas y a denunciar las deficiencias detectadas, hecho que suponía un aliciente para que sus propietarios se adhieran a la legislación nacional y a las normas fundamentales del trabajo ²⁶. Los acuerdos comerciales podrían promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro mediante sus mecanismos de aplicación y en combinación con otras políticas complementarias, como el diálogo social y la vigilancia al nivel de la empresa. No obstante, hay que seguir estudiando la sostenibilidad a largo plazo de las mejoras en los derechos y las condiciones de trabajo sobre la base de las disposiciones laborales de los distintos acuerdos comerciales.

Disposiciones laborales en los préstamos públicos

127. La gobernanza del trabajo en las cadenas mundiales de suministro también puede darse a través de incentivos específicos. Los incentivos positivos de actores internacionales que recompensan el cumplimiento de conjuntos específicos de normas laborales y medioambientales pueden ser un instrumento para apoyar una vía que permita introducir mejoras sociales ²⁷.

128. Muchas instituciones de financiación para el desarrollo imponen condiciones en materia laboral. Por ejemplo, la CFI ha establecido un conjunto de criterios por los cuales la empresa garantiza la sostenibilidad de su inversión y de sus proyectos de asesoramiento. Desde 2006, las empresas que son clientes de la CFI deben cumplir por contrato ocho «normas de desempeño» social y medioambiental si desean recibir financiación. Estas

²⁴ P. Lazo Grandi: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Issue Paper núm. 3, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (2009, Ginebra). Para un inventario extensivo de la evolución y el contenido de las disposiciones laborales, véase Ebert y Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements*, *op. cit.*; IIEL: *Studies on growth with equity*, *op. cit.*; y R. Peels y M. Fino: «Pushed out the door, back in through the window: The role of the ILO in EU and US trade agreements in facilitating the Decent Work Agenda», en *Global Labour Journal* (2015, vol. 6, núm. 2).

²⁵ Acuerdo de Asociación Transpacífico – Pacific Partnership Agreement 2015, capítulo 19: Laboral. Puede consultarse en: <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Labour.pdf> [versión en español en http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Final_Texts/Spanish/Chapter19_s.pdf].

²⁶ K. Kolben: «Trade, monitoring, and the ILO: Working to improve conditions in Cambodia's garment factories», en *Yale Human Rights and Development Journal* (2004, vol. 7, núm. 1), págs. 79-107; S. Salem y F. Rozental: «Labor standards and trade: A review of recent empirical evidence», en *United States International Trade Commission Journal of International Commerce and Economics* (2012, vol. 4, núm. 2), págs. 63-98; S. Polaski: «Combining global and local forces: The case of labor rights in Cambodia», en *World Development* (2006, vol. 34, núm. 5), págs. 868-932.

²⁷ F. C. Ebert y A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities*, Discussion Paper No. 204 (Ginebra, IIEL, OIT, 2010).

incluyen una norma sobre «Trabajo y Condiciones Laborales» en la que se alude explícitamente a los ocho convenios fundamentales de la OIT. Las empresas clientes que incumplen las normas de desempeño transcurrido un plazo determinado y después de haberse beneficiado de un programa de asistencia técnica negociado con la CFI incurrirán en incumplimiento de contrato y podrán perder la financiación ²⁸.

129. Si bien parece no haber habido una evaluación independiente de las consecuencias globales del sistema de normas del desempeño, un proyecto de investigación reciente ²⁹ reveló la existencia de un número muy reducido de casos en los que los cambios observables podían estar vinculados a las normas. Esta relación dependía de que hubiera organizaciones sindicales que ya estuvieran en condiciones de adoptar medidas efectivas en beneficio de sus miembros. Estas organizaciones podían aprovechar la promesa del empleador de respetar las normas de desempeño, por ejemplo para obtener reconocimiento de cara a una negociación.

Políticas de contratación pública

130. La inclusión de disposiciones de carácter social en procesos de contratación pública puede tener un efecto poderoso en los derechos de los trabajadores y en sus condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro, como consecuencia del monto del gasto público y del gran poder de negociación de las administraciones públicas ³⁰. Las disposiciones de carácter social en la contratación pública se centran principalmente en el empleo, el desarrollo de las pymes y los aspectos relacionados con la salud ³¹. No obstante, la mayoría de disposiciones de carácter social limitan la responsabilidad a los contratistas de primer nivel. Los contratos públicos incluyen cláusulas *ad hoc* sobre la subcontratación y la externalización y, por lo general, obligan tanto a los contratistas como a los subcontratistas a respetar los convenios fundamentales de la OIT y, en particular, la prohibición del trabajo infantil ³².

131. Abundan los ejemplos de utilización de instrumentos e iniciativas de contratación pública que promueven el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro a nivel internacional, nacional o local. El Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), es un ejemplo de instrumento internacional que puede promover mejoras sociales en una cadena mundial de suministro a través de la contratación pública. El Convenio obliga a las autoridades adjudicadoras a incluir la protección de los derechos laborales en sus licitaciones públicas. Estas disposiciones deberían garantizar que los salarios, el horario de trabajo y otras condiciones de trabajo sean, al menos, iguales a los normalmente observados para ese tipo de trabajo en el área en que se ejecuta el contrato ³³. Se debe considerar caso por caso si el Convenio

²⁸ CFI: *Norma de Desempeño 2: Trabajo y Condiciones Laborales* (2012).

²⁹ C. Cradden, J.-C. Graz y L. Pamingle: «Governance by contract? The impact of the International Finance Corporation's social conditionality on worker organization and social dialogue», documento de trabajo, Universidad de Lausana, 2015.

³⁰ El gasto público representa entre el 15 y el 30 por ciento del producto interior bruto nacional: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): *Implementando compras públicas sostenibles: Introducción al enfoque del PNUMA* (París, 2012).

³¹ UNEP: *Sustainable public procurement: A global review final report* (2013), pág. 14.

³² OIT: *Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas. La dimensión social de la contratación pública*, 2008.

³³ En la Recomendación sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 84) se ofrecen más aclaraciones sobre las disposiciones relativas a los salarios y el tiempo de trabajo.

se aplica a toda la cadena de suministro; el criterio determinante es el empleo de trabajadores en la ejecución del contrato público de que se trate ³⁴.

132. En la UE, una nueva directiva sobre contratación pública se ocupa de la inclusión de disposiciones de carácter social en las especificaciones técnicas de las licitaciones ³⁵. La directiva obliga a las autoridades adjudicadoras a rechazar aquellas ofertas que sean anormalmente bajas si ese bajo precio resulta del incumplimiento del derecho de la UE o del derecho laboral internacional, en especial la utilización de trabajo infantil ³⁶. Adicionalmente, la autoridad adjudicadora podrá excluir una oferta si es consciente de la existencia de alguna violación de la legislación laboral ³⁷. La directiva establece requisitos mínimos que deben incorporarse a la legislación nacional. No obstante, varios países ya incluyen disposiciones de carácter social en sus procesos de contratación pública ³⁸. Iniciativas europeas como los proyectos LANDMARK y Responsabilidad en la Compra (RESPIRO) han promovido la utilización de los procesos de contratación pública a nivel local en Europa para hacer realidad el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro ³⁹.

133. En los Estados Unidos, el decreto presidencial núm. 13126 ⁴⁰ establece que los contratistas federales que proporcionan productos que figuran en una lista publicada por el Departamento de Trabajo ⁴¹ deben certificar haber hecho de buena fe todo cuanto estaba en su mano para determinar si en la producción de dichos bienes se había utilizado trabajo infantil forzoso o en régimen de servidumbre. El contrato podrá extinguirse si los productos han sido extraídos, producidos o manufacturados mediante trabajo infantil forzoso o en régimen de servidumbre, y podrá suspenderse el derecho del contratista a aspirar a contratos federales por un período máximo de tres años ⁴².

134. En España, el ayuntamiento de Barcelona utiliza una declaración graduada del licitador para garantizar que en la fabricación de los productos textiles adquiridos se han respetado los convenios fundamentales de la OIT. El licitador tiene varias posibilidades para demostrar el cumplimiento de los criterios sociales: puede demostrar que dispone de una certificación SA8000 de *Social Accountability Accreditation Services*, un sello específico de una iniciativa multipartita o de la *Fair Wear Foundation*, o un sello o una certificación alternativa. Otra posibilidad es realizar una auditoría externa independiente.

³⁴ OIT: *Convenio (núm. 94) y Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas)*, 1949. *Guía práctica* (2008).

³⁵ Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

³⁶ *Ibíd.*, artículo 69, 2), d) y e).

³⁷ *Ibíd.*, artículo 57, 4), a).

³⁸ T. Schulte y otros: *Pay and other social clauses in European public procurement: An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom* (Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, 2012).

³⁹ EUROCITIES: *RESPIRO guide on socially responsible procurement of textiles and clothing* (2007); Consorcio LANDMARK: *El proceso de verificación de la responsabilidad social en las cadenas de suministro: Guía práctica y legal para contratantes públicos* (2012).

⁴⁰ Normativa Federal en Materia de Contratación de Servicios, decreto presidencial núm. 13126 de 12 de junio de 1999 – *Prohibition of acquisition of products produced by forced or indentured child labor*.

⁴¹ Departamento de Trabajo de los Estados Unidos: *Lista de productos hechos con trabajo infantil o trabajo forzoso*, 2014, puede consultarse en: http://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/TVPRA2014_Infographic_Spanish.pdf.

⁴² American Federation of Teachers y International Labor Rights Forum: *United States policies to address child labor globally*, 2013, puede consultarse en: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1821&context=globaldocs>.

Los auditores visitan los centros de producción para determinar si ha habido algún tipo de violación de los derechos de los trabajadores en la cadena de suministro. Además, en paralelo al proceso de licitación, se celebra un diálogo comercial intensivo entre el ayuntamiento y las empresas con miras a alcanzar los estándares requeridos ⁴³.

4.1.2. Gobernanza privada

135. Las empresas principales utilizan enfoques de gobernanza privada con respecto al cumplimiento de la legislación en las cadenas mundiales y nacionales de suministro. Por lo general, suele hablarse de responsabilidad social de las empresas (RSE) para referirse a la autorregulación voluntaria de las empresas sobre cuestiones sociales, medioambientales o económicas. Las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación son mecanismos creados voluntariamente por las empresas principales o por grupos de empresas para supervisar el cumplimiento de los códigos de conducta y otras normas específicas ⁴⁴. Éstas pueden incluir, entre otras cosas, códigos de conducta y auditoría social, iniciativas de certificación y otros mecanismos de presentación de informes, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas ⁴⁵. Muchas iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación surgieron para responder a las preocupaciones planteadas por los sindicatos y la sociedad civil, y son más comunes en sectores en los que la imagen internacional de la marca es más sensible a las presiones de sindicatos, consumidores y organizaciones no gubernamentales. Los sistemas de gobernanza privada destinados a promover los derechos laborales son mucho menos frecuentes en las cadenas de suministro entre empresas.

136. A menudo, los códigos de conducta y programas de seguimiento y aplicación figuran en los acuerdos contractuales suscritos entre el comprador y el proveedor. En los mejores casos, las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación y los códigos incluyen los convenios fundamentales de la OIT y el cumplimiento de la normativa laboral; sin embargo, muchos otros son menos específicos. Algunos códigos contienen cláusulas que prevén sanciones económicas como la rescisión del contrato u otros mecanismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ⁴⁶. Sin embargo, la lista de medidas punitivas a disposición de las empresas privadas es relativamente pequeña frente a la autoridad reguladora de un gobierno. El aumento de iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación se ha visto acompañado por el auge del sector de la auditoría social con el fin de verificar la observancia de la normativa. Las empresas privadas pueden interesarse por el cumplimiento inmediato de la legislación como parte de su gestión de los riesgos, mientras que las instituciones públicas, al estar motivadas por objetivos de política pública más amplios, deberían diseñar una política normativa que promueva tanto la prevención como la aplicación de la legislación.

137. En 2011, la Conferencia Internacional del Trabajo concluyó que «la inspección del trabajo debe ser una prerrogativa de carácter público y ajustarse a las normas internacionales del trabajo» y que «se corre el riesgo de que algunos tipos de iniciativas privadas socaven la inspección del trabajo pública» ⁴⁷. En 2013, la Reunión de expertos de la OIT sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de

⁴³ Consorcio LANDMARK, *op. cit.*

⁴⁴ OIT: *La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación*, *op. cit.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ D. O'Rourke: «Outsourcing regulation: Analyzing non-governmental systems of labor standards and monitoring», en *Policy Studies Journal* (2003, vol. 31, núm. 1), págs. 1-29.

⁴⁷ OIT: *Conclusiones sobre la administración y la inspección del trabajo*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 100.ª reunión, Ginebra, junio de 2011.

cumplimiento de la legislación confirmó que no existe un consenso claro entre los interlocutores sociales en cuanto a la efectividad de las iniciativas privadas ⁴⁸.

138. Hay una serie de limitaciones fundamentales que afectan a la eficacia a largo plazo de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, entre otras, el hecho de que a menudo éstas sólo se aplican a los proveedores de nivel superior, la falta de coordinación con la administración local del trabajo y la insuficiente rendición de cuentas. Las empresas deciden qué cuestiones van a abordar, a quién van a afectar y cuáles serán los medios de reparación en caso de vulneración, determinando así los parámetros de sus propias iniciativas. Si cambiaran las prioridades de la empresa principal, ésta podría reducir el ámbito de auditoría y creación de capacidad. La multitud de códigos con contenido variable causa confusión y hay quien sostiene que esto puede menoscabar la productividad. Aunque las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación hagan referencia a los convenios e instrumentos de la OIT, las investigaciones han demostrado que estas iniciativas no logran garantizar derechos habilitantes, como la libertad sindical y la negociación colectiva y la no discriminación ⁴⁹. Se ha reconocido ampliamente que las iniciativas de RSE y auditoría social de las empresas principales han tenido cierto éxito a la hora de abordar violaciones fácilmente detectables de las normas del trabajo, como las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, las nóminas y los contratos ⁵⁰. Sin embargo, aun cuando los códigos contemplan expresamente los derechos habilitantes, éstos resultan difíciles de medir y vigilar, y a menudo las auditorías sociales privadas no logran detectar violaciones relacionadas con la no discriminación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva ⁵¹.

139. Otra preocupación es que las iniciativas privadas no permiten la rendición de cuentas, ya que a menudo no cuentan con procedimientos inclusivos que fomenten la participación de los trabajadores o la divulgación de información al público. Los trabajadores participan con poca frecuencia en el diseño de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, y por ello pierden una oportunidad de validar o comentar los informes, o de influir en los procesos de toma de decisiones ⁵². Cuando tienen lugar las auditorías, a menudo no se consulta a los trabajadores subcontratados o en modalidades de empleo atípicas, o ellos mismos son reacios a plantear inquietudes por miedo a perder sus empleos ⁵³. Otro desafío importante para las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación es que las auditorías privadas suelen realizarse a los proveedores de nivel superior en las cadenas mundiales de suministro y con una frecuencia mucho menor a las

⁴⁸ OIT: *Informe final*, Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas (Ginebra, 10-12 de diciembre de 2013).

⁴⁹ S. Barrientos y S. Smith: «Do workers benefit from ethical trade? Assessing codes of labour practice in global production systems», en *Third World Quarterly* (2007, vol. 28(4)), págs. 713-729; M. Anner: «Corporate social responsibility and freedom of association rights: The precarious quest for legitimacy and control in global supply chains», en *Politics & Society* (2012, 40(4)), págs. 609-644; A. Rossi: «The impact of the Fibre Citoyenne label on the Moroccan garment industry and its workers», en J. Bair, M.A. Dickson y D. Miller (eds.): *Workers' rights and labor compliance in global supply chains: Is a social label the answer?* (Londres, 2013); N. Egels-Zandén y J. Merk: «Private regulation and trade union rights: Why codes of conduct have limited impact on trade union rights», en *Journal of Business Ethics* (2014, vol. 123(3)), págs. 461-473; X. Yu: «Upholding labour standards through corporate social responsibility policies in China», en *Global Social Policy* (2015, vol. 1(21)).

⁵⁰ Barrientos y Smith, *op. cit.*

⁵¹ D. O'Rourke: «Monitoring the monitors: A critique of corporate third-party labor monitoring», en R. Jenkins, R. Pearson y G. Seyfang (eds.): *Corporate responsibility and labour rights: Codes of conduct in the global economy* (Londres, Earthscan, 2002), págs. 196-208.

⁵² Egels-Zandén y Merk, *op. cit.*

⁵³ S. Barrientos: «Contract labour: The 'Achilles heel' of corporate codes in commercial value chains», en *Development and Change* (2008, vol. 39, núm. 6), págs. 977-990.

empresas de nivel inferior, en las que a menudo se documentan casos de incumplimiento de la legislación⁵⁴. Otra limitación a la que se enfrentan las iniciativas privadas es la falta de coordinación entre los departamentos de compras o abastecimiento y los departamentos de cumplimiento de normas o de RSE. Estos departamentos pueden perseguir objetivos contradictorios sin que la alta dirección se esfuerce por armonizarlos. Las empresas suelen recompensar a los gestores que cumplen los objetivos de producción, pero no existen estos mismos incentivos o estas formas de reconocimiento en relación con los objetivos de RSE⁵⁵.

140. La fortaleza de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación reside en su potencial para aumentar la capacidad de cumplir las normas en el lugar de trabajo. Estas iniciativas son la muestra del reconocimiento de que las empresas principales tienen cierta responsabilidad sobre las normas del trabajo en sus cadenas de suministro, y proporcionan más posibilidades de invertir recursos tanto económicos como humanos en la observancia de la legislación, en comparación con los limitados presupuestos públicos asignados a la inspección y la administración del trabajo. Asimismo, muchas empresas principales disponen de personal con amplia experiencia y una gran capacidad de formación, lo que les permite asegurarse de que sus empleados respetan el código de conducta de la empresa. El desafío de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación es compartir ese conocimiento técnico y esa profesionalidad con las empresas proveedoras y transmitirlo. Las auditorías privadas o los programas de presentación de informes pueden ser útiles para verificar el nivel de cumplimiento de la normativa, pero son sólo el primer paso para mejorar la capacidad de los proveedores de acatar los códigos de conducta y la legislación nacional.

141. La mejora de la coordinación y la cooperación entre las empresas principales, y entre éstas y sus proveedores a nivel nacional, puede llevar a un cumplimiento más eficaz de las normas en el lugar de trabajo. En un estudio de las industrias del calzado y de las prendas de vestir y del sector minorista se confirmó que el intercambio de información y la adopción de un enfoque basado en la colaboración son esenciales para el éxito de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación⁵⁶. La colaboración puede incluir, entre otras cosas, estrategias de creación de capacidad que consistan, por ejemplo, en proporcionar directrices y materiales didácticos, realizar auditorías conjuntas y revisar las operaciones de los proveedores. Además, las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación son más eficaces en los casos en que el código se incorpora a la estructura de gestión de las empresas y se complementa con la presencia de sindicatos en los lugares de trabajo y con la aplicación efectiva de la legislación nacional⁵⁷. Asimismo, las relaciones que hacen hincapié en la cooperación, el respeto mutuo y la difusión de prácticas óptimas

⁵⁴ Varios estudios de casos realizados en la región de Asia y el Pacífico confirman que la regulación privada de la cadena de suministro de alimentos, promovida por los principales minoristas, se suele limitar a los proveedores de primer nivel. Los estudios también demuestran la función limitada que desempeñan actualmente las ONG y los sindicatos en la gobernanza de la cadena de suministro de alimentos. Véase: S. Frenkel, I. Mamic y L. Greene: «Global supply chains in the food industry: Insights from the Asia-Pacific region» (2015, sin publicar).

⁵⁵ UNCTAD: *Corporate social responsibility in global value chains: Evaluation and monitoring challenges for small and medium sized suppliers in developing countries* (2012), pág. 13.

⁵⁶ I. Mamic: «Managing global supply chain: The sports footwear, apparel and retail sectors», en *Journal of Business Ethics* (2005, vol. 59, núms. 1), págs. 81-100.

⁵⁷ R. Locke y otros: «Más allá de códigos de conducta como el que rige para los proveedores de Nike», en *Revista Internacional del Trabajo* (2007, vol. 126, núm. 1-2), págs. 21-40; R. Locke: «Complements or substitutes? Private power, public regulation, and the enforcement of labor standards in global supply chains», capítulo 7, en Locke: *The promise and limits of private power, op. cit.*

dentro de la empresa promueven un cumplimiento más sostenible de las normas en el lugar de trabajo ⁵⁸.

142. La gestión de la cadena de suministro abarca todos los procesos y actividades de planificación coordinados por las empresas principales para influir y controlar las operaciones de sus proveedores y subcontratistas. Las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación se están convirtiendo en partes ineludibles de los sistemas de gestión de la cadena de suministro de las empresas principales. En un estudio de la gestión de la cadena de suministro de Nike se analizó la manera en que el código de conducta de la empresa influía en el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo y en las condiciones de trabajo. El código de Nike incluye normas mínimas sobre la edad de los trabajadores, la seguridad y salud en el trabajo y otras condiciones de trabajo. Todo proveedor debe firmar el código y comprometerse a participar en las auditorías sociales en sus lugares de trabajo. Que las auditorías conduzcan al cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo depende de muchos factores externos. El estudio de Nike halló distintos niveles de cumplimiento según las zonas geográficas, ya que las fábricas de Asia obtenían peores resultados en promedio que las de África o las Américas. Además, también se descubrieron diferencias en los niveles de cumplimiento de la normativa y en las prácticas de empleo de proveedores situados en el mismo país y que compartían el mismo código y otras similitudes. Por ejemplo, en los casos en que el propio personal de Nike trataba directamente con los proveedores, las mejoras eran más pronunciadas ⁵⁹.

143. La gestión de la cadena de suministro puede abordar problemas específicos, como el acoso sexual por parte de los trabajadores, supervisores y el personal directivo de sexo masculino. Una importante empresa de venta al por menor en el sector textil, del vestido y el calzado de Sudáfrica detectó problemas de acoso sexual a sus trabajadoras. En colaboración con los sindicatos, la empresa preparó una campaña para eliminar el acoso sexual en el lugar de trabajo. La política en materia de acoso sexual se actualizó y se incorporó a los programas de orientación para nuevos empleados mediante actividades de creación de capacidad destinadas a los trabajadores y la dirección, y se creó una línea de teléfono gratuita para que el personal pudiera denunciar incidentes de esta naturaleza. La evaluación del programa ha detectado una reducción notable del número de denuncias de acoso sexual en el lugar de trabajo y una mejora de la confianza de las trabajadoras jóvenes de la empresa como consecuencia directa del proyecto. La política de la empresa en materia de acoso sexual se aplica en todas sus sucursales en Sudáfrica y otros ocho países. En Sudáfrica, los sindicatos colaboran en la ejecución del programa, aunque en otros países no están tan involucrados ⁶⁰.

144. La variedad de contextos económicos y jurídicos locales y la diversidad de proveedores complica aún más la gestión de la cadena de suministro, tanto para las empresas principales como para los proveedores. En los sectores donde se utilizan principalmente contratos flexibles y de corta duración, la impredecibilidad puede hacer que la vigilancia del cumplimiento de la normativa y la modificación de las prácticas de empleo sean una mala inversión para las empresas principales. Para los proveedores, la

⁵⁸ G. Distelhorst, J. Hainmueller y R. Locke: «Does lean improve labor standards? Capability building and social performance in the Nike supply chain», Watson Institute for International and Public Affairs at Brown University, documento de trabajo núm. 2013-09; R. Locke, M. Amengual y A. Mangla: «Virtue out of necessity? Compliance, commitment and the improvement of labor conditions in global supply chains», en *Politics & Society* (2009, vol. 37, núm. 3), págs. 319-351; C. Oka: «Channels of buyer influence and labor standard compliance: The case of Cambodia's garment sector», en *Advances in Industrial and Labor Relations* (2010, vol. 17), págs. 153-183.

⁵⁹ Locke y otros: «Beyond corporate codes of conduct», *op. cit.*

⁶⁰ Gender Alliance: «Promoting decent work: The case of South African multi-national clothing retailers» (OIT, 2015, sin publicar), pág. 12.

incertidumbre sobre el futuro de su relación comercial con la empresa principal es un factor que desincentiva la inversión en mecanismos para el cumplimiento de los diversos códigos de conducta previstos en sus contratos con distintos compradores. Además, las distintas iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación pueden no estar coordinadas a nivel sectorial o nacional⁶¹. Los diferentes códigos de conducta pueden superponerse y contener disposiciones contradictorias, lo que hace más difícil y costoso el cumplimiento, por los proveedores, de las normas fijadas por cada comprador, en particular si la legislación local no se ajusta a las normas internacionales del trabajo fundamentales⁶².

145. Las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación han evolucionado para responder a muchos de estos desafíos. Al principio aplicaban un enfoque basado en la vigilancia, por el cual se penalizaba a los proveedores que no se adhirieran a un código de conducta. El énfasis se ponía en las auditorías sociales, pero éstas demostraron ser ineficaces a la hora de medir la adhesión a los códigos y a menudo se encontraban una y otra vez con el mismo problema. Tras esta fase, se puso más atención en la creación de capacidad y la formación de los proveedores para corregir los problemas estructurales. Los enfoques actuales de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación están entrando en una fase en la que se reconoce la necesidad de impartir una formación más general en materia de gestión y mejorar la productividad, así como de fortalecer la capacidad de los gobiernos nacionales para establecer un entorno operativo propicio⁶³.

Iniciativas sectoriales

146. En respuesta a las deficiencias de un enfoque unilateral e inconexo, han surgido varias iniciativas sectoriales que reúnen a empresas principales cruciales en determinadas cadenas mundiales de suministro con el fin de establecer una competencia más equitativa. El incumplimiento de las normas por parte de unas pocas empresas del sector podría socavar la reputación de toda la industria, y podría debilitar a las empresas que sí cumplen sus obligaciones legales. Por ejemplo, en la cadena mundial de suministro de productos químicos, Together for Sustainability (Juntos por la Sostenibilidad) es una iniciativa impulsada por el propio sector e iniciada en 2011. La lógica subyacente de la iniciativa consiste en aprovechar la dinámica de la cadena de suministro y las acciones colectivas de una masa crítica de marcas y productores del sector químico para mejorar las condiciones de trabajo en empresas, como los distribuidores y las pymes, que están menos expuestas a la presión del público o carecen de capacidad, y elevar así el nivel de exigencia de las normas de toda la cadena mundial de suministro. Las empresas miembros acuerdan someterse a una auditoría independiente y compartir los resultados con otras empresas, que también se comprometen a intercambiar información para promover las mejores prácticas y gestionar los riesgos. Los proveedores de las empresas miembros también deben someterse a una auditoría, cuyos resultados se comunican a los demás miembros para reducir las duplicaciones. A los proveedores que no obtienen resultados satisfactorios

⁶¹ Un estudio de la OCDE ha mostrado que hay muchos más códigos publicados, a título individual, por empresas y asociaciones empresariales o del sector, frente a las iniciativas multipartitas o los códigos intergubernamentales. Véase OCDE: *Codes of corporate conduct: Expanded review of their contents*, en OECD Working Papers on International Investment, núm. 2001/6 (2001, OECD Publishing), pág. 5.

⁶² La herramienta Standards Map del Centro de Comercio Internacional ofrece una visión general de todas las normas privadas de cumplimiento de la normativa que deben respetar las empresas si desean formar parte de la cadena mundial de suministro. Disponible en: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/voluntary-standards/standardsmap/>.

⁶³ Organización Internacional de Empleadores y OIT: *Global Supply Chains: Contributing to Development and Improved Working Conditions*, documento de referencia y nota conceptual para el Coloquio de la OIT para Empleadores sobre las cadenas mundiales de suministro, Bangkok, 8 y 9 de diciembre de 2015.

en la auditoría o que no cumplen los criterios de evaluación se les solicita que demuestren que han introducido mejoras graduales de acuerdo con un plan de medidas correctivas⁶⁴. Sin embargo, los proveedores reciben una notificación previa de las auditorías que van a realizarse en virtud del mecanismo. Además, aunque los impulsores de la iniciativa afirman que ésta anima a las empresas afiliadas a entablar un diálogo con las partes interesadas, no queda claro en qué medida esto incluye a los trabajadores y sus representantes.

147. Del mismo modo, la Coalición de ciudadanía de la industria electrónica ha elaborado un código de conducta⁶⁵ que toma como referencia las normas internacionales del trabajo. Las disposiciones laborales abarcan la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, la seguridad y salud en el trabajo, la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva (de conformidad con la legislación local), la no discriminación, el trato digno, los salarios y prestaciones y los horarios de trabajo (una semana de trabajo no debe superar las 60 horas). Aunque las empresas que lo adoptan «deben considerar el código como una iniciativa general de la cadena de suministro», los requisitos sólo se aplican a las empresas de primer y segundo nivel. El proceso de aplicación implica el uso de herramientas de evaluación de riesgos, cuestionarios de autoevaluación y la presentación de informes a todos los miembros de la Coalición sobre las relaciones entre los consumidores y los proveedores⁶⁶. El código actualizado, que entró en vigor el 1.º de enero de 2016, destaca que «no se exigirá a los trabajadores que abonen a los empleadores o agentes comisiones u otros pagos similares para ser contratados». Ya en 2014, una empresa de electrónica estadounidense prohibió que se recurriera a agencias de contratación para contratar a trabajadores extranjeros y prohibió las comisiones por contratación para todos los trabajadores de las cadenas mundiales de suministro⁶⁷.

Iniciativas de certificación y etiquetado social

148. Los programas de etiquetado social, como Fairtrade International, funcionan como sistemas de verificación de los resultados sociales de una empresa mediante el uso de un medio de comunicación muy visible: un sello con información sobre las condiciones sociales en las que se produjo un producto o se prestó un servicio⁶⁸. Las preocupaciones planteadas anteriormente sobre la calidad de la auditoría también se aplican a estas iniciativas, pero se ha detectado un crecimiento considerable en el uso de estos programas.

⁶⁴ Together for Sustainability: *The chemical initiative for sustainable supply chains* (2012).

⁶⁵ Coalición de ciudadanía de la industria electrónica: Código de Conducta, disponible en: http://www.eiccoalition.org/media/docs/EICCCodeofConduct5_1_English.pdf.

⁶⁶ G. Raj-Reichert: «The electronic industry code of conduct: Private governance in a competitive and contested global production network», en *Competition and Change* (2011, vol. 15, núm. 3), págs. 221-238.

⁶⁷ C. Biron: «HP becomes first tech company to eliminate foreign labor recruiters», en *MintPress News*, 20 de noviembre de 2014.

⁶⁸ J. Diller: «¿Una conciencia social en el mercado mundial? Dimensiones laborales de los códigos de conducta, el etiquetado social y las iniciativas de los inversores», en *Revista Internacional del Trabajo* (1999, vol. 138, núm. 2), pág. 103.

Recuadro 4.2 Comercio justo

Fairtrade International proporciona un sello a los productos que han cumplido ciertas normas sociales, medioambientales y económicas específicas durante su producción y comercialización. La auditoría del cumplimiento de la normativa se realiza de forma independiente por FLOCERT, que certifica más de 20 productos, entre otros: plátanos, té, azúcar, cacao, café, algodón, flores y balones de fútbol¹. Se aplica un conjunto de normas a los grupos de pequeños agricultores, así como a los comerciantes que garantizan un precio mínimo y una prima Fairtrade. Otro conjunto de normas se aplica a las organizaciones cuyos empleadores pagan salarios dignos, garantizan el derecho a formar parte de un sindicato, protegen la seguridad y la salud y proporcionan una vivienda adecuada². Algunas autoridades consideran que la certificación de comercio justo Fairtrade puede ser una herramienta eficaz para mejorar los niveles de ingresos³, empoderar a los productores⁴ y aumentar su nivel de participación en las organizaciones de productores⁵, en particular la participación de las mujeres⁶.

El enfoque Fairtrade se está extendiendo a un gran número de industrias. Por ejemplo, la Alianza por la Minería Responsable es una iniciativa de los mineros que comenzó en 2004. Junto con sus socios, ha desarrollado y probado una norma (Fairmined) para el oro y metales preciosos asociados en el sector de la explotación minera en pequeña escala⁷, que se inspira en el sistema de comercio justo de la industria agrícola. Los criterios de certificación definen «minería artesanal y de pequeña escala» como aquella que integra el «trabajo decente de conformidad con los principios y derechos fundamentales de la OIT»⁸. La norma aborda algunos de los problemas sociales y medioambientales más graves en el sector de la minería artesanal y de pequeña escala, entre otros: el trabajo infantil, el trabajo forzoso, el uso de mercurio y cianuro, la seguridad y salud en el trabajo y la protección social. El sistema de certificación busca acortar la cadena de suministro de modo que los mineros artesanales puedan vender directamente el oro a los joyeros y obtener así un precio mayor.

¹ Fairtrade International: *Monitoring the scope and benefits of Fairtrade*, sexta edición, 2014. ² *Ídem: Criterio de Comercio Justo Fairtrade para Trabajo Contratado* (2014). ³ E. Arnould, A. Plastina y D. Ball: «Does fair trade deliver on its core value proposition? Effects on income, educational attainment, and health in three countries», en *Journal of Public Policy & Marketing* (2009, vol. 28, núm. 2), págs. 186-201. ⁴ K. Utting: «Assessing the impact of Fair Trade coffee: Towards an integrative framework», en *Journal of Business Ethics* (2009, vol. 86, S 1), págs. 127-149. ⁵ L. T. Reynolds, D. Murray y P. L. Taylor: «Fair Trade coffee: Building producer capacity via global networks», en *Journal of International Development* (2004, vol. 16(8)), págs. 1109-1121. ⁶ S. D. Elder, H. Zerriffi y P. Le Billon: «Effects of Fair Trade Certification on social capital: The case of Rwandan coffee producers», en *World Development* (2012, vol. 40, núm. 11), págs. 2355-2367; T. Basset: «Slim pickings: Fairtrade cotton in West Africa», en *Geoforum* (2010, vol. 41), págs. 44-55. ⁷ Alliance for Responsible Mining/Fairmined: *Fairmined standard for gold from artisanal and small-scale mining, including associated precious metals*, versión 2.0, abril de 2014. ⁸ *Íbid.*, pág 17.

149. Las iniciativas impulsadas por el sector y los programas de certificación y etiquetado difieren en varios aspectos de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, de carácter unilateral e independiente, que adoptan las empresas principales de las cadenas mundiales de suministro. Las primeras suelen tener por objeto armonizar los requisitos y las normas de múltiples empresas principales y proveedores. En algunos casos, también son más inclusivas, ya que en ellas se consulta y se involucra a otras partes interesadas en las cadenas mundiales de suministro. Sin embargo, puede afirmarse que las iniciativas privadas de responsabilidad social de las empresas, ya sean unilaterales o colectivas, no abordan las causas fundamentales de incumplimiento de la legislación. En algunos casos, estos estratos de gobernanza privada pueden debilitar las estructuras de gestión públicas en lugar de reforzarlas.

4.1.3. Iniciativas de los interlocutores sociales

150. La «gobernanza social» describe la interacción entre los interlocutores sociales a nivel empresarial, sectorial, nacional o internacional ⁶⁹. En el marco de la gobernanza social, los sindicatos, las empresas, las organizaciones de empleadores y otras organizaciones de la sociedad civil participan en un proceso para definir y aplicar modelos de gobernanza conjuntos. A diferencia de los mecanismos de gobernanza privada, que las empresas adoptan de forma unilateral, la gobernanza social implica la negociación entre los trabajadores y el empleador. Los trabajadores están representados por los sindicatos en las negociaciones colectivas en el ámbito empresarial, sectorial o nacional. Algunos empleadores, sindicatos y ONG han emprendido iniciativas multipartitas a fin de determinar enfoques colaborativos para la gobernanza de las cadenas mundiales de suministro. Las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales recurren a acuerdos marco internacionales (o mundiales) para mejorar las relaciones laborales en las cadenas mundiales de suministro.

151. El compromiso en favor del diálogo social se reafirma en diversos instrumentos de la OIT, incluida la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa ⁷⁰, en la que se reconocen «el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para [...] fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo» ⁷¹.

152. La implicación de los interlocutores sociales es fundamental para la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación laboral nacional. Los sindicatos contribuyen a la inspección del trabajo y a la resolución de conflictos mediante la presentación de quejas, la representación de los trabajadores y la colaboración con la inspección en sus pesquisas. Las organizaciones de empleadores proporcionan formación y asistencia a las empresas acerca de sus responsabilidades jurídicas y sobre políticas eficaces de cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo. Los interlocutores sociales pueden recurrir a los mecanismos de gobernanza social para fortalecer los mecanismos de gobernanza pública.

153. La representación de los trabajadores garantiza un cierto grado de rendición de cuentas, aunque el nivel de inclusión y transparencia puede variar. Como se ha visto en el capítulo 3, en las cadenas mundiales de suministro la adecuada participación de los trabajadores y de los empleadores puede resultar controvertida. El grado de inclusión puede ser limitado debido a la falta de participación de las empresas principales en el plano nacional y de las pymes en el ámbito local. Estas circunstancias suponen una traba para que los interlocutores sociales entablen un diálogo social constructivo y cooperen para lograr el cumplimiento efectivo de las normas en el lugar de trabajo en las cadenas mundiales de suministro.

Iniciativas multipartitas

154. Las iniciativas multipartitas implican la participación de partes privadas y no gubernamentales en la negociación de las normas laborales, de seguridad y salud y medioambientales, el control del cumplimiento de dichas normas y el establecimiento de mecanismos de certificación y etiquetado que ofrezcan incentivos a las empresas que

⁶⁹ A efectos de este informe, el término «gobernanza social» está adaptado de la definición proporcionada por Gereffi y Lee, *op. cit.*

⁷⁰ Véase también: Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el diálogo social en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

⁷¹ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, parte I, A, iii).

respeten las normas ⁷². Han surgido iniciativas multipartitas en muchas cadenas de suministro de bienes de consumo, como el vestido y la horticultura, y de las industrias extractivas, como el oro y los diamantes.

155. Un ejemplo de iniciativa multipartita es *International Cocoa Initiative*, cuyo fin es supervisar y apoyar los esfuerzos para eliminar las peores formas de trabajo infantil y el trabajo forzoso en el cultivo y procesamiento de granos de cacao y productos derivados ⁷³. La OIT asesora a esta iniciativa en sus actividades destinadas a mejorar las vidas de los niños, prestando apoyo al desarrollo comunitario centrado en los niños y a la gestión responsable de las cadenas de suministro en el sector del cacao ⁷⁴. Fundado en 2002, este programa se ha implantado en Côte d'Ivoire y Ghana. En 2010, a pesar de que sólo había beneficiado a un pequeño porcentaje de la población de ambos países, la iniciativa logró resultados alentadores gracias a la sensibilización y a la reducción de prácticas peligrosas ⁷⁵. No obstante, también se la ha acusado de falso ecologismo, por colaborar con ONG y sindicatos minoritarios con el fin de dar una imagen de aparente respeto al medio ambiente a multinacionales que en realidad no están contribuyendo a alcanzar la sostenibilidad ⁷⁶.

156. Las iniciativas de comercio ético son iniciativas multipartitas independientes entre sí, con sede en Dinamarca, Noruega y Reino Unido, compuestas por empresas, sindicatos y ONG. Cada una de ellas dispone de un código de buenas prácticas laborales basado en las convenciones de las Naciones Unidas y los convenios de la OIT, así como documentos relativos al trabajo forzoso, la libertad sindical y la negociación colectiva, el trabajo infantil, la discriminación, los malos tratos, la seguridad y la salud, los salarios, las horas de trabajo y el empleo regular. En cada iniciativa se establece que, al decidir si se aplica el código o la legislación nacional, prevalecerá el texto más estricto ⁷⁷. La primera fue la Iniciativa de Comercio Ético del Reino Unido, que entre sus miembros cuenta con más de 70 empresas que suman unos ingresos anuales de 179 000 millones de libras esterlinas. Se estima que sus actividades benefician cada año a más de 10 millones de trabajadores ⁷⁸.

157. La iniciativa multipartita para la equidad en la contratación que impulsó la OIT en 2014 tiene por objeto ayudar a prevenir la trata de seres humanos y el trabajo forzoso, proteger los derechos de los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, contra las prácticas abusivas y fraudulentas en los procesos de contratación y colocación, y reducir

⁷² D. O'Rourke: «Locally accountable good governance: Strengthening non-governmental systems of labor regulation», *Global Economic Governance Working Paper* 2005/16, pág. 2.

⁷³ *International Cocoa Initiative*: carta, disponible en <http://www.cocoainitiative.org/en/documents-manager/english/27-ici-charter/file>.

⁷⁴ OIT: «Combating child labour in cocoa growing», Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) (2005).

⁷⁵ OIT: «The International Cocoa Initiative», IPEC (2010).

⁷⁶ D. Dentonia y H. C. Peterson: «Multi-stakeholder sustainability alliances in agri-food chains: A framework for multi-disciplinary research», en *International Food and Agribusiness Management Review* (2011, vol. 14, issue 5).

⁷⁷ Véase el Código Básico de la Iniciativa de Comercio Ético del Reino Unido, disponible en <http://www.ethicaltrade.org/resources/eti-base-code>; las directrices de la Iniciativa de Comercio Ético de Dinamarca, disponibles en <http://www.dieh.dk/om-dieh/etisk-handel/hvordan-etisk-handel/dieh-retningslinjer-for-etisk-handel/dieh-guidelines/>; y las directrices sobre compras y contratos de la Iniciativa de Comercio Ético de Noruega, disponibles en www.etiskhandel.no/noop/file.php?id=8630.

⁷⁸ Véase el sitio web de la Iniciativa de Comercio Ético del Reino Unido: <http://www.ethicaltrade.org/about-eti/why-we-exist/etis-origins>.

el costo de la migración laboral y mejorar los resultados en materia de desarrollo para los trabajadores migrantes y sus familias, así como para los países de origen y de destino ⁷⁹.

158. En un estudio sobre diversas iniciativas multipartitas en el sector del vestido ⁸⁰ se llegó a la conclusión de que, aunque todas presentan ventajas específicas, siguen teniendo limitaciones para lograr la eficacia y la sostenibilidad a largo plazo. Una de estas limitaciones obedece a los mismos problemas de capacidad que se detectaron en relación con los mecanismos de gobernanza pública: alcance, formación y capacidad de los inspectores, y corrupción. Otras dificultades están relacionadas con el riesgo de que los sindicatos se queden al margen. Además, se acusó a las iniciativas multilaterales de ser una herramienta de blanqueo de las empresas multinacionales, y de representar una regulación jerárquica y elitista ⁸¹.

Acuerdos marco internacionales

159. Los acuerdos marco internacionales (AMI) — también conocidos como acuerdos marco mundiales — son instrumentos negociados entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales que representan a los trabajadores a nivel mundial por sector de actividad ⁸². Son una respuesta directa a los desafíos planteados por la aplicación de las medidas de cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo en las operaciones mundiales de las empresas multinacionales, donde los sindicatos nacionales tienen una capacidad limitada y pocas posibilidades de negociar directamente con las empresas principales. Los AMI posibilitan el diálogo social transnacional entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales para establecer normas mínimas y mejorar las condiciones de trabajo en el plano mundial ⁸³. Los AMI más recientes han empezado a hacer referencia a las cadenas mundiales de suministro y condicionan la continuidad de las relaciones comerciales con los proveedores y subcontratistas al respeto de lo dispuesto en el acuerdo ⁸⁴.

160. El número de AMI y la diversidad de sectores abarcados han aumentado en los últimos quince años. En el gráfico 4.1 se ilustra el número creciente y la diversidad de federaciones sindicales internacionales que participan en la negociación de AMI ⁸⁵. Además de aumentar cuantitativamente, los AMI han mejorado cualitativamente mediante el recurso a los convenios de la OIT, la Declaración sobre las empresas multinacionales de la OIT y otros instrumentos internacionales, como las Directrices de la OCDE ⁸⁶. Casi todos los AMI hacen referencia a los ocho convenios fundamentales del trabajo de la OIT.

⁷⁹ OIT: «Contratación ética», en <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang--es/index.htm>.

⁸⁰ O'Rourke: «Locally accountable good governance», *op. cit.*

⁸¹ C. Rodríguez-Garavito: «Gobernanza global y derechos laborales: códigos de conducta y luchas antimiquila en las fábricas globales del vestido en México y Guatemala», en *Revista de Derecho Privado* (núm. 40, octubre de 2008, Universidad de Los Andes), págs. 3-33.

⁸² K. Papadakis (ed.): *Shaping global industrial relations. The impact of international framework agreements* (Palgrave Macmillan, 2011), pág. 2.

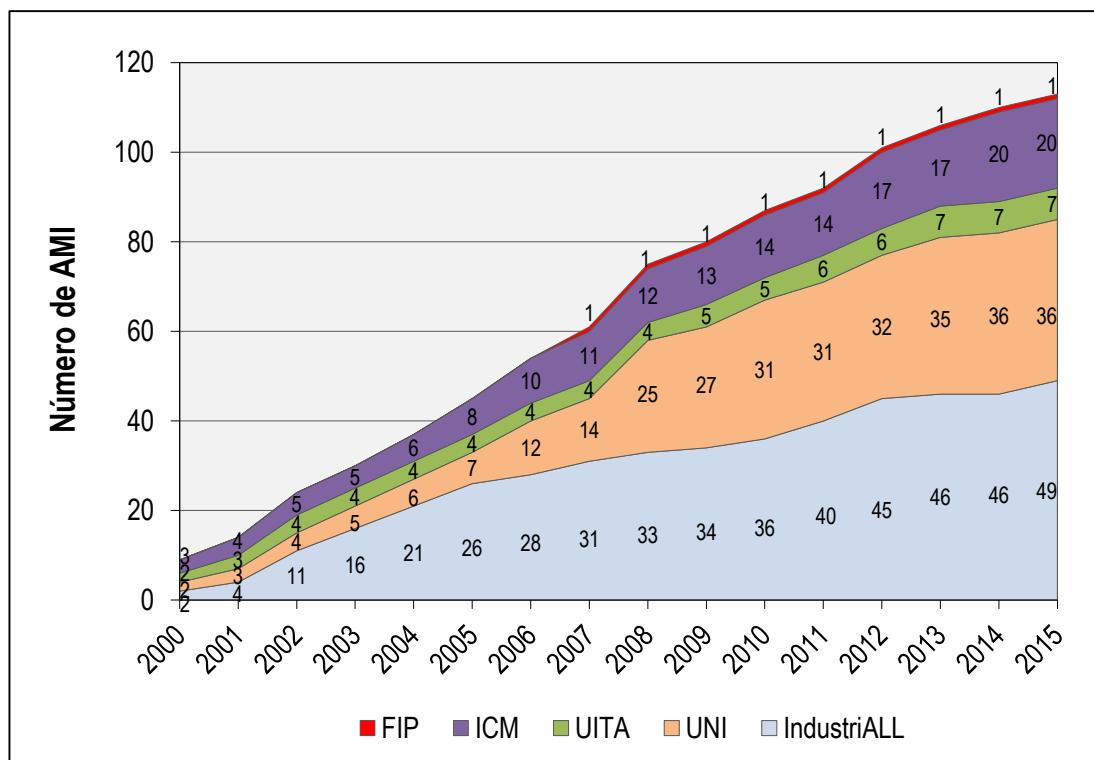
⁸³ M. Helfen y M. Fichter: «Building transnational union networks across global production networks: Conceptualising a new arena of labour–management relations», en *British Journal of Industrial Relations* (2013, vol. 51, núm. 3).

⁸⁴ F. Hadwiger: «Acuerdos marco internacionales. ¿Llevar el trabajo decente a las cadenas de suministro globales?», *Boletín Internacional de Investigación Sindical* (Ginebra, OIT, 2015), vol. 7, núm. 1-2.

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ *Ibíd.*

Gráfico 4.1. Aumento y diversificación de los AMI de 2000 a 2015



Notas: FIP – Federación Internacional de Periodistas; ICM – Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera; UITA – Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines; UNI: UNI Global Union; IndustriALL: IndustriALL Global Union. Internacional de Servicios Públicos (ISP) es signataria de tres AMI, dos con IndustriALL y uno con ICM e IndustriALL.

Fuente: Hadwiger: «Acuerdos marco internacionales», *op. cit.* (cantidad en la muestra = 112).

161. Hay quien afirma que, a pesar de no ser jurídicamente vinculantes, los AMI resultan eficaces a la hora de regular el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo y pueden proporcionar mecanismos para apoyar el desarrollo de capacidades de las pymes mediante un enfoque descendente, a través de las redes de las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales. Por ejemplo, los AMI pueden complementar las prácticas locales de negociación colectiva, como es el caso del acuerdo suscrito entre AccorHotels y la UITA. En un estudio se puso de manifiesto la importancia del AMI y la participación de la UITA en el apoyo a la sindicación local en Indonesia, Australia y América del Norte⁸⁷. En el sector de la construcción de Sudáfrica, el AMI suscrito entre Lafarge y la ICM ha puesto de relieve oportunidades prometedoras para la promoción de las normas del trabajo en toda la cadena de suministro, incluyendo a los proveedores y los subcontratistas⁸⁸.

162. La eficacia de los AMI para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro se enfrenta a diversas dificultades. Una de ellas es la falta de afiliados a los sindicatos en los lugares de trabajo, como sucede en la cadena de suministro del plátano (véase el recuadro 4.3). Otra dificultad se deriva del proceso de coordinación, difusión y

⁸⁷ J. Wills: «Bargaining for the space to organize in the global economy: A review of the Accor–IUF trade union rights agreement», en *Review of International Political Economy* (2002, vol. 9, núm. 4), págs. 675-700.

⁸⁸ G. Williams, S. Davies y C. Chinguno: «Subcontracting and labour standards: Reassessing the potential of international framework agreements», en *British Journal of Industrial Relations* (2015, vol. 53, núm. 2), págs. 181-203.

delegación a los afiliados sindicales existentes. En ocasiones, a algunos sindicatos locales les resulta complicado resolver problemas comunes, como el mantenimiento de la solidaridad entre los distintos grupos de trabajadores afiliados al sindicato, la presencia de trabajadores informales ajenos al sindicato y la rivalidad con otros sindicatos. En ese caso, los AMI podrían contribuir a dar respuesta a algunas de estas cuestiones si los sindicatos locales tienen la capacidad necesaria para utilizarlos como herramienta unificadora en las negociaciones.

Recuadro 4.3
Acuerdo marco internacional en la cadena de suministro del plátano en América Latina

En la cadena de suministro del plátano, un acuerdo regional suscrito en 2001 entre Chiquita, la UITA y la Coordinadora Latinoamericana de Sindicatos Bananeros y Agroindustriales (COLSIBA) sirvió para negociar la protección y el desarrollo de los sindicatos y los derechos de los trabajadores en los países productores. Este acuerdo sentó las bases para apoyar los esfuerzos de los sindicatos en Honduras y Colombia ¹. En Costa Rica, el AMI facilitó la negociación de contratos permanentes para los trabajadores eventuales. La cláusula sobre acoso sexual del AMI ha servido para abordar este problema en el sector bananero.

En 2001, cuando se firmó el acuerdo, el 70 por ciento de los plátanos exportados por Chiquita procedían de sus propias plantaciones. Últimamente, sin embargo, Chiquita se abastece en aproximadamente un 70 por ciento de proveedores y agricultores independientes, cuya tasa de sindicación se desconoce ². Aunque Chiquita exige a todos sus proveedores que respeten sus políticas sociales, no cabe duda de que la aplicación efectiva del acuerdo marco es más complicada en la parte inferior de la cadena de suministro.

¹ L. Riisgaard: *The IUF/COLSIBA – CHIQUITA framework agreement: A case study* (OIT, 2004), pág. 4.

² A. Cooper y V. Quesada: «Labour relations: Successful cases within the banana industry», Foro Mundial Bananero – Comisión de Trabajo sobre Derechos Laborales (2015).

163. IndustriALL Global Union y diversos compradores y fabricantes han puesto en marcha una iniciativa conjunta, *Action Collaboration Transformation*, para tratar de establecer una plataforma de negociación colectiva sectorial en varios países proveedores. Se trata de una iniciativa importante, en la medida en que representa un acuerdo en torno a un conjunto de principios para promover la negociación sectorial o con múltiples empleadores (en particular en materia salarial) en el sector del vestido, y hacer partícipes a los sindicatos y empresas nacionales y mundiales en el logro de este objetivo ⁸⁹.

Acuerdo sobre Incendios y Seguridad en Edificios en Bangladesh

164. Los dos desastres ocurridos en el sector del vestido en Bangladesh — el incendio de la fábrica Tazreen en 2012 y el derrumbe del edificio Rana Plaza en 2013 — pusieron en el punto de mira de la opinión pública los peligros a los que están expuestos los trabajadores de las empresas manufactureras con escasa reglamentación. A consecuencia de estas tragedias, dos federaciones sindicales internacionales (IndustriALL y UNI Global Union) negociaron el Acuerdo sobre Incendios y Seguridad en Edificios en Bangladesh ⁹⁰, de carácter vinculante, con numerosas marcas y distribuidores internacionales, que hoy son más de 200. La OIT respondió favorablemente a la solicitud de las partes de esta iniciativa para que asumiera la presidencia del comité directivo del Acuerdo, en calidad

⁸⁹ J. Holdcroft: «Transformar las relaciones laborales de las cadenas de suministro», en *Boletín Internacional de Investigación Sindical* (2015, vol. 7 (1-2), págs. 105-115).

⁹⁰ Acuerdo sobre Incendios y Seguridad en Edificios en Bangladesh, 13 de mayo de 2013, en http://bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/2013/10/the_agreement.pdf.

de órgano neutral e independiente. Este caso ilustra cómo todas las partes interesadas de la cadena de suministro del vestido se movilizaron para negociar un programa sin precedentes, jurídicamente vinculante, con objeto de limitar los accidentes mortales en el sector de la confección de prendas de vestir de Bangladesh. Antes del derrumbe del Rana Plaza, las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación y las ONG habían tomado ya algunas medidas para verificar el respeto de la normativa. Ahora bien, algunas fábricas situadas en el edificio Rana Plaza habían superado con éxito auditorías de certificación, lo que demuestra que las iniciativas voluntarias privadas presentan limitaciones a la hora de identificar los riesgos con eficacia, mejorar la seguridad y salud en el trabajo y proteger los derechos de los trabajadores. A raíz de la magnitud de estas tragedias, en las negociaciones del Acuerdo se ejerció mayor presión sobre los compradores y se les pidió responsabilidades⁹¹. Las federaciones sindicales internacionales y los movimientos de la sociedad civil recurrieron a las relaciones existentes con las empresas compradoras para negociar los términos del Acuerdo y aumentar la participación de las marcas mundiales.

165. Los principales componentes del Acuerdo son los siguientes: un programa de inspección independiente para las fábricas de primer, segundo y tercer nivel, seguido en caso necesario de medidas correctivas; programas de formación para el empoderamiento de los trabajadores; publicación de los nombres de todos los proveedores de los signatarios, incluidos los subcontratistas; elección de comités de seguridad y salud compuestos por representantes de los sindicatos, las empresas y la OIT; y compromiso de los signatarios de proporcionar fondos suficientes para la ejecución del plan previsto en el Acuerdo. Aunque aún es muy pronto para extraer lecciones a largo plazo, este Acuerdo es una prueba más de la tendencia a adoptar enfoques multipartitos transnacionales en la gobernanza de las cadenas mundiales de suministro.

166. La gobernanza social en general y las iniciativas multipartitas y los AMI en particular constituyen enfoques colaborativos para la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Como sucede con la gobernanza privada, los interlocutores sociales disponen de un menor número de herramientas para hacer cumplir la normativa que las instituciones gubernamentales. Ahora bien, las iniciativas sociales podrían utilizarse como complemento de la gobernanza pública, con miras a fortalecer la rendición de cuentas y la legitimidad democrática, dando a los trabajadores y a sus representantes mayor visibilidad y poder decisorio, en particular cuando en dichas iniciativas participan tanto las empresas principales como los proveedores. Por ejemplo, en el Foro de diálogo mundial sobre los salarios y el tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado, los mandantes tripartitos convinieron en que se debería promover el diálogo social y en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían «identificar y desarrollar mecanismos que faciliten la participación de los compradores en la mejora de las condiciones de trabajo, la productividad y la competitividad»⁹².

4.1.4. Iniciativas multilaterales

167. Conscientes del déficit de gobernanza, varias instituciones internacionales han encabezado iniciativas para promover normas armonizadas internacionalmente sobre la buena gobernanza en las cadenas mundiales de suministro. En esta sección se examinan algunas de las iniciativas de mayor interés para la discusión sobre el trabajo decente en las

⁹¹ J. Reinecke y J. Donaghey: «The ‘Accord for Fire and Building Safety in Bangladesh’ in response to the Rana Plaza disaster», en A. Marx y otros (eds): *Global Governance of Labor Rights: Assessing the effectiveness of transnational public and private policy initiatives* (2015).

⁹² OIT: puntos de consenso del Foro de diálogo mundial sobre los salarios y las horas de trabajo en la industria textil y en los sectores del vestido, la piel y el calzado (Ginebra, 23-25 de septiembre de 2014) (documento GDFTCLI/2014/6), pág. 4.

cadena mundial de suministro. De la definición de las iniciativas multilaterales se encargan las organizaciones internacionales, mientras que de su aplicación se ocupan los gobiernos, las empresas y los sindicatos. Aunque pueden establecer requisitos en materia de presentación de informes, actividades de control o procedimientos de presentación de quejas, estas iniciativas tienen una capacidad limitada para hacer cumplir sus normas de forma directa.

Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social

168. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), adoptada en 1977 y actualizada en 2006, tiene por objeto maximizar la contribución positiva de las empresas multinacionales al desarrollo social y económico y minimizar las dificultades que puedan surgir⁹³. Es el único instrumento internacional relativo a las actividades de las empresas multinacionales negociado en un marco tripartito, además del texto más completo sobre trabajo y empleo, con recomendaciones para los gobiernos, las empresas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Si bien está principalmente orientado a las actividades de las empresas multinacionales, también se aplica a las empresas nacionales, incluidas las que tienen vínculos comerciales con las multinacionales.

169. La Declaración sobre las Empresas Multinacionales establece una distinción clara entre el papel de los gobiernos y el de las empresas: los gobiernos son los responsables de legislar y aplicar la ley, además de crear un entorno propicio para las empresas responsables, mientras que las empresas tienen el deber de respetar los derechos de los trabajadores en el desempeño de sus actividades. La Declaración sobre las Empresas Multinacionales es el único instrumento que destaca la importancia de la contribución de las empresas multinacionales a la creación de empleo y la transferencia de competencias y tecnología a las empresas de los países de acogida.

170. La Declaración sobre las Empresas Multinacionales ofrece un marco que favorece la coherencia de las políticas entre los diversos ministerios, ya sea en el ámbito del comercio, la inversión, la industria o el trabajo, lo cual es fundamental para la mejora económica y social. La Declaración sobre las Empresas Multinacionales alienta el diálogo entre los mandantes tripartitos y las empresas multinacionales para promover el desarrollo económico y social de los trabajadores y de la comunidad en general, así como el diálogo entre los países de origen y de acogida para coordinar mejor las políticas.

171. En su 325.ª reunión (noviembre de 2015), el Consejo de Administración «solicitó a la Oficina que propusiera modalidades de examen de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales al Consejo de Administración para que adoptara una decisión en su 326.ª reunión (marzo de 2016)»⁹⁴.

172. La OIT también presta apoyo a través de su Servicio de asistencia de la OIT para empresas sobre las normas internacionales del trabajo, cuyo cometido es proporcionar asesoramiento y orientaciones a los directivos de empresas y a los sindicatos, y organizar seminarios en línea y programas de formación sobre temas concretos⁹⁵.

⁹³ OIT: Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Ginebra, 2006).

⁹⁴ OIT: Decisión sobre el noveno punto del orden del día, Consejo de Administración, 325.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2015, documento GB.325/POL/9.

⁹⁵ <http://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/lang--es/index.htm>.

Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

173. Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales se adoptaron en 1976 y contienen principios y normas no vinculantes para una conducta empresarial responsable, de conformidad con la legislación vigente y las normas reconocidas internacionalmente. Los países que han suscrito la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales se comprometen a promover la aplicación de las Directrices en todas las empresas que operan en sus territorios o que tienen sede en ellos, con independencia del lugar donde ejerzan sus actividades. Aunque se dirigen principalmente a las empresas multinacionales, las Directrices también prevén disposiciones relativas a las cadenas de suministro, y por consiguiente abarcan a los proveedores y otros socios comerciales. Las Directrices de la OCDE se revisaron en 2011 para incluir un capítulo sobre derechos humanos, acorde con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁹⁶. También se aprovechó para armonizar el capítulo sobre empleo y relaciones laborales con la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT. Ambos capítulos hacen referencia a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

174. Los países firmantes deben establecer un Punto Nacional de Contacto para promover y divulgar las Directrices y atender a las solicitudes de información. En caso de supuesto incumplimiento de las Directrices, un sindicato, una ONG u otra parte interesada puede presentar una queja ante el Punto Nacional de Contacto, que contribuirá a resolver el caso. La mayor parte de las quejas se presentan en virtud del capítulo sobre empleo y relaciones laborales, y son cada vez más numerosas las que se someten con arreglo al capítulo sobre derechos humanos⁹⁷.

175. La OCDE también colabora con las partes interesadas para promover una conducta empresarial responsable en las cadenas de suministro de sectores determinados. El ejemplo más notorio son las Orientaciones sobre Diligencia Debida para la Gestión Responsable de la Cadena de Suministro de Minerales provenientes de Zonas de Conflicto y Zonas de Alto Riesgo, que se publicaron en 2010 para mejorar la trazabilidad y la debida diligencia en las cadenas de suministro de minerales. Estas orientaciones tienen por objeto ayudar a las empresas a respetar los derechos humanos y a evitar que alimenten los conflictos en sus decisiones y prácticas de adquisición de minerales o metales. Se están preparando otras guías sectoriales sobre diligencia debida. La OIT colabora con frecuencia con la OCDE, en particular en el marco de la asistencia técnica sobre cuestiones relacionadas con el trabajo y la organización conjunta de eventos.

Pacto Mundial de las Naciones Unidas

176. En el año 2000 el Secretario General de las Naciones Unidas lanzó el Pacto Mundial, a través del cual se hace un llamamiento a las empresas para que desempeñen sus actividades dentro del respeto de diez principios relativos a los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción⁹⁸. Los principios relativos al trabajo se corresponden con los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. Las empresas firmantes deben comunicar los progresos realizados con respecto a esos diez principios. En 2010 se constituyó un grupo consultivo sobre la sostenibilidad de las cadenas de suministro a fin de disponer de una plataforma para integrar los diez

⁹⁶ OCDE: *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, edición de 2011.

⁹⁷ J. G. Ruggie y T. Nelson: «Human rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative innovations and implementation challenges», Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper núm. 66 (Harvard University, 2015).

⁹⁸ <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

principios en los sistemas de gestión de las cadenas de suministro. En 2012, varios centenares de empresas fueron expulsadas del Pacto por incumplir los requisitos mínimos de presentación de informes. Desde esa fecha, el número de empresas que se adhieren al Pacto Mundial ha ido en aumento, a pesar de que, según las estimaciones, sólo participa el 40 por ciento de las 500 mayores empresas mundiales y el 10 por ciento de las multinacionales⁹⁹. La OIT ejerce, junto con la ACNUDH, la secretaría del grupo de trabajo del Pacto Mundial sobre derechos humanos y normas del trabajo, y proporciona una asistencia técnica considerable. Además, la OIT y el Pacto Mundial han publicado conjuntamente una guía para las empresas sobre los principios del Pacto relativos al trabajo.

Principios rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

177. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos en 2011. Estos Principios proporcionan orientaciones para que los organismos públicos protejan los derechos humanos y las empresas los respeten, así como para mejorar el acceso de las víctimas a mecanismos de reparación en caso de violación de los derechos humanos. Estos Principios se basan en el reconocimiento de las obligaciones y responsabilidades distintas pero complementarias de los Estados y las empresas, y se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. A pesar de no ser jurídicamente vinculantes, los Principios Rectores se basan en las obligaciones legales que los Estados hayan asumido de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos¹⁰⁰.

178. Los Principios Rectores definen un marco para prevenir y remediar las violaciones de derechos humanos que se aplica a todos los Estados y a todas las empresas. El marco consiste en el compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos en todas las actividades de la empresa; un proceso de diligencia debida constante para identificar, prevenir y mitigar los riesgos para los derechos humanos y comunicar su eficacia, y un proceso de reparación de cualquier daño que la empresa haya contribuido a provocar¹⁰¹.

179. De conformidad con los Principios Rectores, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se extiende más allá del primer nivel y abarca todas sus actividades y relaciones comerciales. Según el Principio Rector 13, la responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas «[e]viten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan». Respecto de las cadenas de suministro, las empresas también deberían tratar de «prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos». Las «relaciones comerciales» se definen en sentido amplio y se entiende que abarcan las actividades directas de la empresa y las

⁹⁹ J. Confino: «Cleaning up the Global Compact: dealing with corporate free riders» en *The Guardian*, 26 de marzo de 2012.

¹⁰⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie: *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*, 21 de marzo de 2011, documento A/HRC/17/31, párrafo 14.

¹⁰¹ ACNUDH: *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»* (Ginebra y Nueva York, 2011).

relaciones con socios comerciales, entidades de su cadena de valor y cualquier otra entidad no estatal o estatal directamente relacionada con sus operaciones comerciales, productos o servicios ¹⁰². Estos Principios hacen referencia explícita a los principios y derechos fundamentales en el trabajo e implícita a muchos otros derechos de los trabajadores, como el derecho a un lugar de trabajo seguro y saludable. Sin embargo, la puesta en práctica del concepto de diligencia debida para prevenir las violaciones de los derechos humanos es una ardua tarea.

180. En junio de 2014, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ¹⁰³ pidió a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que aplicaran los Principios Rectores mediante planes de acción nacionales sobre empresas y derechos humanos ¹⁰⁴. Un análisis de los primeros planes de acción nacionales puso de manifiesto que, a pesar de que la mayoría de ellos se había redactado mediante un proceso consultivo, su contenido se centraba principalmente en actividades existentes, sin proyectarse hacia acciones futuras concretas ¹⁰⁵.

181. En esa misma fecha, el Consejo de Derechos Humanos constituyó un comité especial intergubernamental de composición abierta para elaborar un tratado jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos. La primera reunión del comité se celebró en julio de 2015 ¹⁰⁶, y la siguiente reunión está prevista para 2016.

182. Habida cuenta de la importancia que la OIT reviste para el programa relativo a las empresas y los derechos humanos, la Organización ha establecido una colaboración estructurada con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. En el marco de esta colaboración, la OIT participa en las visitas a los países del Grupo de Trabajo, la elaboración de informes temáticos y el Foro anual sobre las empresas y los derechos humanos.

183. En septiembre de 2015, el G-20 reiteró su firme compromiso respecto de la seguridad y la salud en el trabajo, en particular en favor de la promoción de lugares de trabajo más seguros en las cadenas mundiales de suministro ¹⁰⁷. En octubre de 2015, el G-7 reafirmó el compromiso adquirido en la cumbre de junio de 2015 de fomentar la sostenibilidad de las cadenas mundiales de suministro ¹⁰⁸. En este marco se ha creado un Fondo Visión Cero de donantes múltiples administrado por la OIT cuya misión es prestar apoyo al diálogo social y a la aplicación de las normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, los ministros del G-7 han reconocido la responsabilidad que comparten todas las partes interesadas respecto de la promoción de cadenas mundiales de suministro responsables y sostenibles.

¹⁰² *Ibid.*, comentario relativo al Principio Rector 13.

¹⁰³ Constituido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

¹⁰⁴ International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) y European Coalition for Corporate Justice (ECCJ): *Assessments of existing National Action Plans (NAPs) on business and human rights*, noviembre de 2014.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pág. 4.

¹⁰⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primera reunión del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/Session1.aspx>.

¹⁰⁷ G-20: Declaración de la Reunión Ministerial de Trabajo y Empleo del G-20, Ankara, 3 y 4 de septiembre de 2015.

¹⁰⁸ G-7: *Action for Fair Production*, Declaración de la reunión de Ministros de Empleo y Desarrollo del G-7, Berlín, 13 de octubre de 2015.

4.2. Subsanan el déficit de gobernanza

184. En la sección anterior se examinan muchos de los enfoques adoptados por gobiernos y otros interesados para hacer frente al déficit de gobernanza en las cadenas mundiales de suministro. Aunque la responsabilidad de hacer cumplir la legislación laboral sigue siendo del Estado, otras partes interesadas pueden contribuir a la efectividad y la eficiencia de la gobernanza pública. Para subsanar el déficit de gobernanza, es necesario fortalecer las distintas capas de gobernanza, así como la capacidad pública y el diálogo social. Los siguientes ejemplos muestran cómo una mejor gobernanza puede servir para promover el trabajo decente.

Brasil: Combatir el trabajo forzoso

185. La labor realizada en el Brasil para hacer frente al trabajo forzoso en las cadenas mundiales de suministro demuestra que el refuerzo de la capacidad pública, la integración de distintos organismos reguladores públicos y un enfoque innovador han sido esenciales para abordar las formas contemporáneas de trabajo forzoso. El Gobierno del Brasil, junto con organizaciones no gubernamentales y representantes de empleadores y de trabajadores, creó un enfoque de gobernanza sinérgico para combatir el trabajo infantil y el trabajo forzoso y para promover los derechos de los trabajadores en varias cadenas de suministro.

186. En 1995, el Gobierno del Brasil reconoció la existencia de «trabajo en condiciones análogas a la esclavitud»¹⁰⁹ en zonas rurales, y estableció el Grupo Ejecutivo de Represión del Trabajo Forzoso y su Grupo Especial de Fiscalización Móvil. De acuerdo con las estadísticas del Gobierno, entre 1995 y 2013 el Ministerio de Trabajo y Empleo rescató a un total de 46 478 trabajadores del denominado trabajo esclavo.

187. En 2005 se puso en marcha el Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo, de carácter multilateral e impulsado por el Instituto Ethos, el Instituto Observatório Social, la ONG Repórter Brasil y la OIT. El Pacto exige a las empresas signatarias que corten las relaciones comerciales con las empresas que participen en su cadena de valor y recurran al trabajo forzoso. Al promover las responsabilidades compartidas e imponer restricciones comerciales a los proveedores que practiquen la explotación forzosa de mano de obra, las empresas asumen de forma voluntaria la responsabilidad por prácticas laborales inaceptables en sus cadenas de suministro. En 2014, más de 400 empresas nacionales y multinacionales habían firmado el Pacto Nacional.

188. Una característica definitoria de la experiencia del Brasil en la lucha contra el trabajo forzoso en las cadenas de suministro de la industria agrícola y manufacturera es su enfoque multipartito. La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo, establecida en 2003, reúne a funcionarios gubernamentales, representantes de empleadores y trabajadores y organizaciones de la sociedad civil para coordinar medidas y diseñar estrategias específicas para cada sector. Además, es responsable de la supervisión del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso, el cual se elaboró tras un largo proceso de diálogo social.

189. Al mismo tiempo, la Inspección del Trabajo, la Fiscalía del Trabajo y el Poder Judicial han estado reforzando la aplicación efectiva de la legislación laboral en todos los niveles. Con la ayuda de la OIT, la Inspección del Trabajo ha desarrollado conocimientos técnicos en temas complejos como la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso en sectores rurales, en particular la ganadería, la producción de soja y la cosecha de la caña

¹⁰⁹ En virtud del artículo 149 del Código Penal del Brasil, se considera que un trabajador se halla en condiciones análogas a la esclavitud cuando se le somete a trabajo forzoso o a jornadas laborales extenuantes, condiciones de trabajo degradantes o a la servidumbre por deudas.

de azúcar, y en la industria manufacturera de zonas urbanas, por ejemplo el sector de la confección. Los inspectores han mejorado sus técnicas para fiscalizar las cadenas locales de suministro y han combinado los procedimientos habituales de ejecución de la ley con la asistencia técnica, la concienciación y la educación para ayudar a las empresas que lo deseen a cumplir la normativa.

190. Para evitar que los trabajadores rescatados vuelvan a sumirse en el trabajo forzoso, se han facilitado seguros de desempleo y otras prestaciones sociales y se han realizado actividades de concienciación. La lucha del Brasil contra el trabajo forzoso ha sido reconocida internacionalmente y es la muestra de cómo el Gobierno, en colaboración con los interlocutores sociales y otros interesados, ha inculcado una cultura de cumplimiento de la legislación mediante el uso de dinámicas de transparencia en las cadenas de suministro.

Programa Better Work de la OIT y la CFI

191. El Programa *Better Work* es un ejemplo de éxito de gobernanza sinérgica entre los mandantes tripartitos (a nivel nacional, sectorial y mundial), las empresas principales y los actores multilaterales. Se trata de una alianza entre la OIT y la CFI establecida en 2007 con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y promover la competitividad en las cadenas mundiales de suministro de la industria de las prendas de vestir. El Programa se basa en la exitosa experiencia del proyecto de la OIT «Mejores Fábricas para Camboya», creado en 2001. Es un ejemplo de una intervención a varios niveles. A nivel de las fábricas, el Programa *Better Work* evalúa el cumplimiento por parte de las fábricas de las normas internacionales y de la legislación nacional. Es uno de los mecanismos de control de la OIT más rigurosos y eficaces. Facilita el diálogo entre los representantes de los trabajadores y la dirección de las fábricas para subsanar las deficiencias de trabajo decente e imparte formación específica para desarrollar la capacidad de ambas partes. Los asesores de empresa del Programa son contratados y formados a nivel local y desempeñan su labor siguiendo un estricto código ético basado en la integridad, la transparencia, la diplomacia y el respeto, lo que permite contrarrestar algunas críticas que suelen recibir los sistemas de control del sector privado¹¹⁰. En el ámbito sectorial y mundial, el Programa *Better Work* participa en alianzas con las empresas principales para hacer frente a las violaciones sistémicas en materia de cumplimiento de la normativa en la base de proveedores de la marca, con el fin de lograr la gestión sostenible de la cadena de suministro.

192. El Programa *Better Work* ha alcanzado resultados notables a la hora de fomentar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como de la legislación nacional. Además, dado que el acoso sexual está muy extendido en el sector de la confección, en el marco del Programa *Better Work* se ha puesto en marcha un programa de formación especializada para luchar contra el acoso sexual y se ha distribuido a varias fábricas piloto un modelo de política sobre acoso¹¹¹. Desde que se creó el Programa *Better Work* ha aumentado el grado de cumplimiento de la legislación en los ocho países donde se aplica¹¹², y la mejora de las condiciones de trabajo se han traducido en un mayor bienestar y satisfacción de los trabajadores tanto dentro como fuera del lugar

¹¹⁰ A. Rossi: «Better Work: Harnessing incentives and influencing policy to strengthen labour standards compliance in global production networks», en *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society* (2015, vol. 8, núm. 3), págs. 505-520.

¹¹¹ Better Work: *Case study: Addressing sexual harassment in Jordan's garment industry*.

¹¹² Bangladesh, Camboya, Haití, Indonesia, Jordania, Lesotho, Nicaragua y Viet Nam.

de trabajo ¹¹³, un aumento de la productividad laboral y la rentabilidad ¹¹⁴, y mejores resultados para los hogares y las comunidades de los trabajadores ¹¹⁵.

Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006

193. El Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) es otro ejemplo de sinergias en la gobernanza. La gente de mar, los armadores y los gobiernos reconocieron que no existían normas eficaces que protegieran sus intereses en alta mar. La única manera de establecer reglas de juego iguales era unificar la normativa fragmentada que se había ido elaborando a lo largo del tiempo (con más de 40 convenios marítimos negociados por la OIT) hasta conseguir un sistema normativo integral, el cual se convirtió en el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006. El Convenio ha creado un sistema de contrapoderes para vigilar, presentar informes y certificar que los armadores y los Estados del pabellón están cumpliendo con su obligación de proporcionar a la gente de mar unas condiciones de trabajo decentes. Tanto los gobiernos como los armadores y la gente de mar tienen cierto grado de autoridad y espacio para colaborar dentro del sistema a fin de que el mecanismo de gobernanza sea más sólido que la suma de sus partes.

¹¹³ G. Domat y otros: «Do factory managers know what workers want? Manager–worker information asymmetries and Pareto optimal working conditions», documento de información del Programa *Better Work* núm. 10 (2013).

¹¹⁴ D. Brown y otros: «Are sweatshops profit-maximizing? Answer: No, Evidence from Better Work Vietnam», *Better Work Discussion Paper No. 10* (2013).

¹¹⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial: empleo* (Washington D.C., 2013); Banco Mundial: *InterWoven: How the Better Work program improves jobs and life quality in the apparel sector* (2015).

Capítulo 5

Líneas de acción futura

5.1. Introducción

194. La naturaleza de la producción, la inversión y las relaciones comerciales y laborales transfronterizas ha cambiado considerablemente con el auge de las cadenas mundiales de suministro. Este fenómeno ha creado multitud de oportunidades para que las empresas accedan a los nuevos mercados, amplíen su base tecnológica y de conocimientos, e incrementen su producción. Además, cuando se sincroniza la modernización en el ámbito económico con el progreso social y ambos se refuerzan mutuamente, la participación en las cadenas mundiales de suministro puede desembocar en una vía de crecimiento integrador, dando lugar a nuevas posibilidades en favor del desarrollo económico y el trabajo decente. No obstante, la expansión de las cadenas mundiales de suministro puede redundar también en importantes déficits de gobernanza y procesos competitivos a escala mundial que ejerzan presiones a la baja en las condiciones de trabajo y debiliten el respeto de los derechos laborales, en particular, en materia de libertad sindical y negociación colectiva, así como de otros derechos fundamentales.

195. La contribución de las cadenas mundiales de suministro a un crecimiento equitativo e incluyente puede potenciarse con una mayor coherencia entre los objetivos de orden económico y los del trabajo decente. Para ello sería necesario llenar con acierto los vacíos de gobernanza a nivel sectorial, nacional, regional y mundial. Pese a que se han hecho repetidos intentos para corregir estos problemas, las enseñanzas aprendidas de estas experiencias han demostrado que hay margen para una mayor interacción y sinergia entre los mandantes tripartitos y el resto de actores que participan en las cadenas mundiales de suministro. Es necesario contar con políticas específicas que aprovechen las enseñanzas del pasado para afrontar los problemas del presente con el fin de garantizar la creación de oportunidades para el trabajo decente y hacerlas extensivas a todos los trabajadores.

5.2. Líneas de acción futura

196. De la información expuesta en los capítulos 1 a 4 se desprenden varias observaciones y enseñanzas sobre las necesidades de los mandantes y las dificultades que éstos afrontan, así como sobre los medios que la OIT podría utilizar para redoblar sus esfuerzos de promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. En vista de ello, la Conferencia Internacional del Trabajo tal vez estime oportuno considerar la adopción de una metodología integral innovadora para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro que comprenda todos o algunos de los siguientes elementos interdependientes.

197. **Definir el papel de la OIT.** El crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en las cadenas mundiales de suministro han sido objeto de debate en numerosos foros durante los últimos años; no obstante, ninguna otra organización internacional tiene

el mandato, los conocimientos especializados y la experiencia requerida en el ámbito laboral, o la estructura tripartita necesaria, para examinar las consecuencias de estas cadenas de suministro para el trabajo decente. La OIT, por su concepción normativa en materia de desarrollo, su mandato y sus conocimientos especializados en el mundo del trabajo, tiene la capacidad de convocatoria para congregar a los principales actores y partes interesadas en torno a la tarea de colmar las lagunas en materia de gobernanza de las cadenas mundiales de suministro a nivel sectorial, nacional, regional o mundial. Así pues, se podría considerar la posibilidad de dotar a la Oficina de más medios para orientar adecuadamente el refuerzo de capacidades, ofrecer un asesoramiento en materia de políticas basado en datos empíricos y realizar actividades de promoción.

198. Promover las normas internacionales del trabajo. Podría realizarse una evaluación para determinar si los instrumentos actuales de la OIT constituyen una base suficiente para que los Estados Miembros de la Organización puedan promover el trabajo decente en las cadenas de suministro mundial. Sería esencial asimismo explorar cuáles son los obstáculos para ratificar estos instrumentos y qué otras orientaciones y/o normas se requieren para cumplir eficazmente con esta tarea. Hay que prestar una atención especial a derechos habilitantes como la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

199. Cubrir los vacíos de gobernanza. Es preciso cubrir los déficits de gobernanza que se señalan en este informe mediante la coordinación y combinación de diversos mecanismos complementarios de cumplimiento de la normativa. Los sistemas de gobernanza han de promover una gestión apropiada de las cadenas mundiales de suministro sobre la base de la función primordial del Estado, que es el encargado de asegurar la observancia de la legislación y el ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo. Así pues, debería considerarse el papel que desempeña la OIT en lo que se refiere al apoyo, la administración, la facilitación y/o la organización de sistemas públicos, privados y sociales de gobernanza. También resulta esencial potenciar al máximo las oportunidades de colaboración entre los mandantes tripartitos para poder responder con celeridad a situaciones de emergencia, como en la ya citada tragedia del edificio Rana Plaza.

200. Promover un diálogo social integrador y eficaz. Un planteamiento desde una perspectiva integrada sobre la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro entrañaría el fomento de un diálogo social eficaz y la participación activa en el mismo. Este diálogo cobraría mayor impulso con el intercambio de buenas prácticas sobre mecanismos de representación innovadores, tales como la negociación con varios empleadores, el diálogo nacional tripartito y la inclusión en éste de empresas y agencias de empleo privadas y proveedores, así como de empresas multinacionales y otros actores relevantes. Hay que mantener la labor que realiza la Oficina en el fortalecimiento del potencial de los interlocutores sociales en distintos planos con el fin de permitirles representar a sus posibles miembros, en particular para proteger los derechos de los trabajadores y mejorar su situación laboral en los eslabones finales de la cadena de suministro.

201. Intensificar el diálogo social transfronterizo. Los acuerdos marco internacionales (AMI) han demostrado ser un instrumento esencial para la promoción de los derechos de los trabajadores en las cadenas de suministro de las empresas multinacionales. La Oficina, cuando así se lo soliciten, podrá apoyar y facilitar la creación de nuevos AMI y proporcionar orientación sobre los requisitos mínimos en términos de su contenido y de sus mecanismos de aplicación. Cabe examinar las diversas posibilidades de que la OIT participe en la supervisión, mediación y arbitraje, la creación de capacidades y la prestación de asesoramiento técnico relativo a la aplicación y seguimiento de las disposiciones de los AMI. Podrían elaborarse nuevos instrumentos y modos de prestar apoyo a los actores que participan en estas iniciativas a nivel mundial, regional, sectorial

y local, tomando como referencia las normas internacionales del trabajo de la OIT y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

202. Fortalecer la cooperación para el desarrollo con el fin de mejorar los derechos y condiciones laborales en las cadenas mundiales de suministro. Podrían ampliarse las intervenciones en los países, en particular en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), y adaptarse a las diversas circunstancias de los mandantes en todo el mundo sobre la base de la vasta experiencia acumulada y las enseñanzas aprendidas en la aplicación de los programas de cooperación para el desarrollo, tales como *Better Work*, SCORE, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y en la labor que realiza actualmente la OIT con compradores internacionales y otras partes interesadas. Esta tarea requeriría aumentar la financiación, que podría recabarse mediante estrategias innovadoras en las que se combinen diversas fuentes de financiación: recursos presupuestarios, recursos extrapresupuestarios para las actividades de cooperación para el desarrollo, alianzas público-privadas y cooperación Sur-Sur.

203. Profundizar en el valor de los procesos existentes. Se podría estudiar la posibilidad de mejorar la coordinación entre los numerosos procesos destinados a fomentar conductas responsables en las empresas, tanto en los países de suministro como en los países de origen de las empresas principales. Estos procesos necesitan ser consecuentes con otros procesos pertinentes, incluidos los procedimientos de aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas y las Líneas Directrices de la OCDE. La OIT podría apoyar el proyecto y la organización de un marco para estos procesos nacionales, sobre la base del mecanismo de diálogo del país de origen que figura en la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales. Con el fin de garantizar la armonización de las políticas, así como la interpretación y aplicación precisas de estos principios y normas, la OIT tendría que sensibilizar sobre su función de control y crear capacidades para la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

204. Reforzar los sistemas de administración del trabajo. Las actividades de la OIT en materia de asesoramiento técnico, creación de capacidades y cooperación para el desarrollo deben contar con programas fuertes que contribuyan a adaptar y modernizar los sistemas nacionales de administración del trabajo para afrontar los desafíos de un mundo laboral en rápida transformación: entre otros, los cambios en los modelos de producción, la tercerización, la organización del trabajo, transformaciones en las estructuras y relaciones del empleo, la migración laboral y la economía informal. Los sistemas de administración del trabajo han de explorar métodos eficientes y efectivos de gobernanza y gestión, así como forjar alianzas con los mandantes tripartitos y otras partes interesadas.

205. Subsanan el déficit de conocimientos. Es preciso realizar más investigaciones y análisis, elaborar un inventario de prácticas óptimas e intercambiar conocimientos sobre el empleo y las condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro con objeto de determinar las estrategias de gobernanza que han sido eficaces para promover una mejora económica y social integrada; aumentar la eficiencia de la inspección del trabajo y de los sistemas de cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo; y establecer mecanismos innovadores de diálogo social. Han de definirse con precisión las buenas prácticas entre compradores y proveedores con el fin de que estos últimos apliquen mejores salarios y condiciones de trabajo. La Oficina puede aprender de los gobiernos que han adoptado estrategias para abordar los nuevos problemas que surgen en las cadenas mundiales de suministro. Las empresas principales y los proveedores pueden determinar e intercambiar buenas prácticas a través del diálogo social a nivel sectorial, nacional y mundial. La Oficina puede crear redes y promover la colaboración con otras organizaciones internacionales e instituciones educativas.

206. Mejorar las estadísticas. Debido a las disparidades en el alcance y la comparabilidad de las estadísticas sobre el empleo en las cadenas mundiales de suministro, resulta necesario reforzar las capacidades para obtener y analizar los datos pertinentes a nivel sectorial, nacional y mundial, desglosados por sexo. Uno de los modos en los que la OIT puede contribuir decisivamente a ello consiste en perfeccionar los sistemas de recopilación y difusión de los datos periódicos sobre los aspectos relativos al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en consonancia con las resoluciones de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. La publicación sistemática por parte de la OIT de datos sobre trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro podría colmar las lagunas de conocimientos en esta materia y complementar otras fuentes de información de la OIT.

207. Promover alianzas. La OIT podría ampliar y profundizar sus alianzas con terceros a fin de potenciar la eficacia de los programas y actividades de la OIT, en particular, con entidades y actores económicos no estatales, como las empresas multinacionales y los sindicatos que operan sectorialmente a escala mundial, así como con organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos. Cabría animar a la OIT a que dé un respaldo adicional a los mandantes en el plano supranacional con miras a que presten su apoyo a la expansión del tripartismo y del diálogo social transfronterizo.

208. Mejorar la coherencia. Las organizaciones internacionales pueden mejorar su coherencia en la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Se advierte cada vez mayor interés y participación por parte de otras organizaciones internacionales en la promoción del trabajo decente. No obstante, las políticas propugnadas por otras organizaciones internacionales no se atienen siempre a las normas y principios por los que se rige la OIT. La creciente incorporación de estas cuestiones en los programas de las organizaciones bilaterales, regionales y multilaterales constituye una oportunidad para que la OIT reafirme su función singular y especializada en esta materia.

5.3. Puntos propuestos para la discusión

209. El objetivo de esta discusión es que la OIT y sus mandantes generen una mejor comprensión de las oportunidades y desafíos que representan las cadenas mundiales de suministro para el trabajo decente. Los resultados de este debate deberían conducir a la Organización a confirmar o ajustar sus prioridades en consecuencia.

1. ¿Qué oportunidades han abierto las cadenas mundiales de suministro para alcanzar la meta del trabajo decente y el desarrollo inclusivo, qué desafíos han planteado y cómo se han afrontado estos desafíos?
2. ¿Qué políticas, estrategias, acciones y programas han puesto en marcha la Oficina, los mandantes de la OIT y otras partes interesadas a fin de compatibilizar el desarrollo económico con el trabajo decente, en particular, con la observancia de las normas internacionales del trabajo?
3. ¿Qué sistemas de gobernanza de las cadenas mundiales de suministro, incluidas las normas, pueden contribuir mejor a la consecución del crecimiento, el trabajo decente y el desarrollo inclusivo y cómo pueden crearse sinergias entre todos ellos?
4. ¿Qué deberían hacer los gobiernos y los interlocutores sociales para que las cadenas mundiales de suministro logren una mayor coherencia entre los resultados económicos y el trabajo decente, incluida la observancia de las normas internacionales del trabajo? ¿Qué pueden hacer otros interesados al respecto? ¿Qué debería hacer la OIT para apoyarles en estas iniciativas?

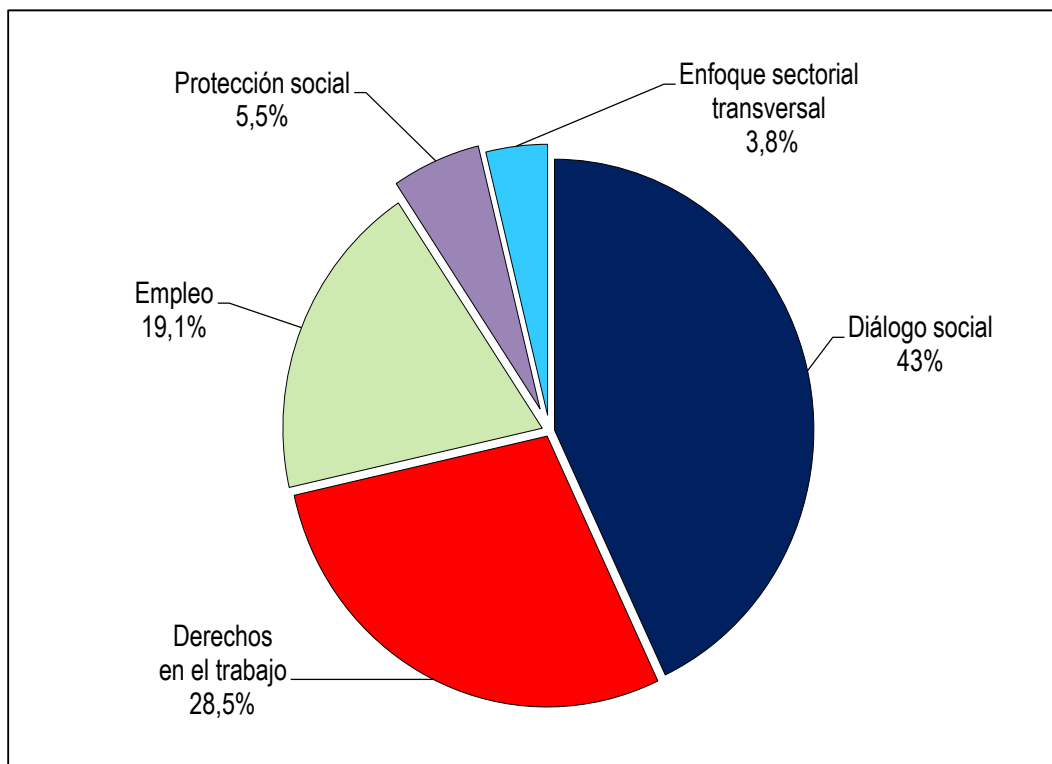
Anexo

Selección de ejemplos de proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT que contribuyen a la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

1. Desde su creación en 1919, la OIT ha adquirido un gran acervo de conocimientos especializados y empíricos en materia de promoción del trabajo decente, gracias a su labor en los ámbitos de la elaboración de normas, la investigación, la creación de capacidad y la cooperación para el desarrollo. Esta experiencia es sumamente importante para la creación de oportunidades y la resolución de problemas relacionados con las cadenas mundiales de suministro.
2. A los efectos de la discusión general sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro que la Conferencia celebrará en su reunión de 2016, se ha realizado una evaluación pormenorizada de 250 programas de cooperación para el desarrollo llevados a cabo por la OIT entre 2000 y 2015. Estos proyectos cubren todas las regiones del mundo y comprenden intervenciones específicas en más de 40 países. Por otro lado, se han forjado asociaciones con gobiernos, interlocutores sociales, organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Comisión Europea y el sector privado. Tal y como ilustra el gráfico, la mayor parte de los proyectos se ha centrado en el diálogo social y los derechos en el trabajo, y se ha dirigido específicamente a sectores tales como la agricultura y la industria textil. Además, se han examinado los informes de evaluación de los proyectos seleccionados con objeto de identificar las principales enseñanzas extraídas de los mismos, en particular, con respecto al diálogo social, los derechos en el trabajo, el empleo y la protección social ¹.
3. De esta evaluación se colige que el compromiso y la participación de los interlocutores sociales han sido y siguen siendo cruciales para el éxito de todos los proyectos relacionados con las cadenas mundiales de suministro. Al hacer inventario de los proyectos de cooperación para el desarrollo y evaluarlos, se pudo constatar que, actualmente, no existe un enfoque integrado ni un modelo de intervención único para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Los resultados de dichos ejercicios se dividieron en función de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

¹ OIT: «Evaluation Office case study: Independent synthesis review of selected interventions to promote decent work in global supply chains», enero de 2016 (inédito).

Gráfico. Proyectos de la OIT relativos a las cadenas mundiales de suministro desglosados por objetivo estratégico de la Organización (2000-2015)



Diálogo social

- Como se vio en el capítulo 4, el Programa *Better Work* de la OIT y la CFI, del que se benefician casi 1 300 fábricas en ocho países, es el programa de cooperación para el desarrollo más importante del ámbito de las cadenas mundiales de suministro. Según una reciente evaluación independiente, este programa ha contribuido con éxito a la introducción de cambios y mejoras en las cadenas de suministro de las empresas participantes, así como a la redefinición del programa de acción mundial.
- La OIT ha puesto en marcha proyectos relacionados con los sistemas de administración e inspección del trabajo en las cadenas mundiales de suministro, que han contribuido con éxito a la promoción del cumplimiento de la legislación laboral en Bangladesh, Georgia, Haití, Jordania, República Democrática Popular Lao, Pakistán, Filipinas y Viet Nam. En Bangladesh se llevó a cabo un proyecto en el que participaron múltiples donantes, con objeto de mejorar las condiciones laborales en el sector de la confección mediante el fortalecimiento de la administración del trabajo. En Jordania se emprendieron actividades encaminadas a garantizar el respeto de los derechos laborales, cuyo objetivo fue reforzar la capacidad del sistema de inspección del trabajo para promover y garantizar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales, incluidos los de los trabajadores migrantes. Este proyecto también contribuyó al fortalecimiento de las instituciones y los procesos, con miras a promover unas relaciones de trabajo armoniosas y fomentar la eficacia de los servicios de mediación y conciliación laboral. En colaboración con la OIT, el Gobierno del Pakistán ha elaborado un programa de cumplimiento de la legislación y presentación de informes al respecto para mejorar las prácticas laborales en la industria textil. En ese contexto, 210 fábricas reciben apoyo para dar cumplimiento a las normas internacionales del trabajo y, de esta forma, incrementar su productividad. Habida cuenta de los progresos realizados por el Pakistán en términos de cumplimiento de la legislación laboral, la Unión Europea decidió incluir a la industria textil pakistaní en la lista de beneficiarios del régimen especial

del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+). De acuerdo con las previsiones europeas, el crecimiento del sector textil y de la confección del Pakistán podría crecer un 15 por ciento ².

6. Los proyectos de la OIT también se han centrado en las relaciones laborales, las cuales parecen desempeñar un papel cada vez más importante en la resolución de los problemas relacionados con el trabajo en las cadenas mundiales de suministro. Concretamente, en el sector de la confección de Camboya, Indonesia y Pakistán, las intervenciones han girado en torno a la consolidación de los mecanismos de fijación de salarios mínimos y de negociación colectiva. En Bangladesh, Camboya, Etiopía y Myanmar, la cooperación entre la OIT y un importante comprador de prendas de vestir ha sido ampliada con objeto de incluir cuestiones tales como las relaciones de trabajo, los salarios y la formación profesional.
7. La OIT también ha llevado a cabo proyectos orientados a las necesidades de los interlocutores sociales. Actualmente, 18 países de América Latina se benefician de dos extensos programas de creación de capacidad destinados a trabajadores y empleadores y centrados en la seguridad y salud en el trabajo (SST). Además, en la República Unida de Tanzania, la OIT ha emprendido un proyecto cuyo objetivo es reforzar el diálogo social en favor de un aumento de la productividad. En el sector de la confección de Viet Nam, la OIT se ha servido de una alianza de colaboración público-privada con un fabricante de prendas de vestir para concienciar a los trabajadores, los empleadores y el público en general de la función representativa que desempeñan los sindicatos en las empresas. A escala mundial, la OIT contribuye a la mejora de la productividad y la competitividad de las empresas mediante el refuerzo de las capacidades de las organizaciones de empleadores. Además, en la región de Asia y el Pacífico se ha iniciado un proyecto encaminado al fortalecimiento de las capacidades técnicas de los dirigentes de los sindicatos para elaborar políticas y prácticas sindicales y participar en la negociación colectiva.
8. La OIT también ha llevado a cabo proyectos orientados a la promoción del diálogo social en las zonas francas industriales (ZFI). En el marco de uno de estos proyectos, se ha diseñado un procedimiento de diagnóstico para países y sectores donde los obstáculos a la libertad sindical y de asociación son un hecho consabido. En la evaluación se constató que el programa ha propiciado ciertos avances. De hecho, las actividades pedagógicas conexas han ayudado a los trabajadores a sindicarse y han reforzado la capacidad de los sindicatos para hacer respetar los derechos de los trabajadores de las ZFI ³. De este proyecto se desprende que la participación de los sindicatos en la búsqueda de soluciones a los déficits de trabajo decente, especialmente, en las zonas en que la legislación nacional y/o su aplicación son insuficientes, puede ser un medio eficaz de promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

Empleo

9. Muchos proyectos de la OIT han contribuido a la creación de puestos de trabajo y a la mejora de la calidad del empleo en las cadenas mundiales de suministro, especialmente, en las pymes. El programa Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE), está dirigido a empresas proveedoras medianas situadas en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro nacionales e internacionales, y se centra principalmente en el sector manufacturero. Además, se basa en un enfoque integrado que combina las prácticas de gestión modernas y la mejora de las condiciones de trabajo. En este marco, se han forjado asociaciones con algunos de los principales compradores internacionales, a fin de impartir formación sobre el programa SCORE a las pymes que los abastecen. El objetivo de este enfoque es ampliar el alcance del programa y mejorar su sostenibilidad financiera. De la

² OIT: «Increasing productivity and competitiveness through labour law compliance in Pakistan's textile sector», Departamento de Alianzas y Apoyo a los Programas Exteriores (PARDEV).

³ OIT: «Evaluation Office case study», *op. cit.*

evaluación se infirió que la participación de los mandantes tripartitos en las iniciativas de formación ha sido esencial para el éxito del programa. Así pues, SCORE propició una mejora de la productividad y del respeto de los derechos de los trabajadores en las pymes participantes.

10. Existen otros proyectos relacionados con el desarrollo de la cadena de valor en diversos países y sectores. En la provincia indonesia de Nusa Tenggara Oriental, la OIT y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han puesto en marcha un programa conjunto de promoción del trabajo decente en las cadenas de suministro del sector agroalimentario, con el objetivo de mejorar la productividad y las condiciones laborales de las comunidades locales y, de esta forma, aumentar su nivel de ingresos y seguridad alimentaria. De la evaluación se ha colegido que el refuerzo de las cadenas de suministro nacionales y locales les permite ser más competitivas a la hora de entablar relaciones con las cadenas mundiales de suministro. Además, la OIT ha iniciado recientemente un proyecto de generación de conocimiento para medir los efectos cuantitativos y cualitativos en el mercado de trabajo de las intervenciones realizadas en las cadenas de valor del mercado ⁴. Por otra parte, la OIT es un miembro destacado del Grupo de Desarrollo de las Cadenas de Valor de las Naciones Unidas ⁵, el cual promueve la cooperación interinstitucional en pro del desarrollo de las cadenas de valor.
11. El programa Inicie y Mejore su Negocio (IMESUN) permitió que 6 millones de participantes recibieran formación empresarial entre 2003 y 2014, y contribuyó al refuerzo de la capacidad de las pymes para participar en las cadenas mundiales de suministro. Además, diversos programas de la OIT (en Egipto, Sudáfrica y Sri Lanka) han brindado apoyo a las cooperativas de productores rurales por medio de la introducción de reformas jurídicas y normativas, el desarrollo de instituciones y el establecimiento de conexiones con los mercados, de forma que sus miembros puedan obtener más beneficios del trabajo que realizan. En Colombia, la OIT contribuye a la mejora de las condiciones socioeconómicas en el sector minero. En ese caso, además de promover los derechos a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva, se alienta a las pymes que participan en la cadena de suministro del sector minero a adoptar prácticas adecuadas en materia de SST.
12. La OIT también ha puesto en marcha proyectos centrados en los códigos de conducta, la responsabilidad social de las empresas (RSE) y la asistencia al cumplimiento de la legislación. En Etiopía, 52 explotaciones del sector de la floricultura se han ajustado a un código de conducta elaborado en el marco de un programa de la OIT y han recibido una certificación, lo cual les ha brindado nuevas oportunidades de cara a la exportación. En Viet Nam, un programa de desarrollo económico local ha permitido elaborar un manual dirigido a los trabajadores a domicilio que se encargan del trenzado del ratán y a sus representantes, con información relativa a los derechos laborales, la SST, las operaciones comerciales y la negociación, a fin de mejorar sus condiciones de trabajo y dotar a las mujeres de una mayor autonomía. En Zambia, la OIT ha promovido la aplicación de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en el sector minero.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

13. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha dado lugar a algunas de las iniciativas más prominentes de la OIT en el ámbito de la promoción de los derechos laborales en las cadenas mundiales de suministro. Actualmente, este programa es competencia del Servicio de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, el cual aplica un enfoque integrado. El IPEC opera en cerca de 90 países y promueve una combinación de políticas e iniciativas que cuentan con la participación de los gobiernos en

⁴ Véase: www.ilo.org/thelab.

⁵ Grupo oficioso compuesto por diez organismos de las Naciones Unidas cuya labor está relacionada con el desarrollo de la cadena de valor.

distintos niveles, así como de los representantes de los trabajadores y de los empleadores, las comunidades locales y las empresas. A escala nacional, las iniciativas de desarrollo y difusión de conocimientos han contribuido en gran medida a la comprensión de las causas socioeconómicas del trabajo infantil en un amplio número de países y sectores económicos. Además, la formulación de metodologías innovadoras para la realización de encuestas y la recopilación de datos ha permitido estimar la magnitud del trabajo infantil en los planos sectorial, nacional y mundial. Diversos proyectos nacionales específicos permiten brindar apoyo en materia de políticas y prestar servicios directos, con el fin de ilustrar modelos viables de lucha contra el trabajo infantil. Por ejemplo, en Uzbekistán, la OIT respalda iniciativas encaminadas a erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso en la cadena de suministro de algodón. En el marco del IPEC, se han forjado alianzas de colaboración público-privada en sectores específicos, tales como los del cacao, las avellanas, el tabaco, la pulpa de celulosa y el papel. A través de la Plataforma sobre el trabajo infantil, la OIT ofrece a las empresas un foro en el que intercambiar información sobre medidas eficaces para luchar contra el trabajo infantil en las cadenas de suministro. Esta última iniciativa ha propiciado la elaboración de herramientas de orientación, notas sobre buenas prácticas y trabajos de investigación sobre temas de vital importancia, entre ellos, la verificación de la edad.

14. Antes de fusionarse con el IPEC para dar lugar al programa de referencia de la OIT en materia de trabajo infantil y trabajo forzoso, el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) de la OIT permitió realizar evaluaciones de políticas y organizar cursos de formación con el objetivo de mejorar la aplicación y garantizar el cumplimiento de la legislación. En el Brasil, la intervención de la OIT giró en torno a la erradicación del trabajo forzoso en las cadenas mundiales de suministro a través del diálogo social. En Bangladesh, India y Nepal, el Programa se ha centrado en la prevención de la trata de mujeres y niñas en el sector de la confección. Dicho proyecto contribuye al empoderamiento de las mujeres facilitándoles información acerca de sus derechos y de los principios de organización colectiva, y proporcionándoles acceso a la formación profesional. Gracias a las competencias prácticas y los conocimientos adquiridos en el marco de esta iniciativa, las niñas y las mujeres se ven provistas de una mayor autonomía y tienen más posibilidades de encontrar un trabajo decente en los países de destino. Además, los gobiernos de los países de origen y destino participan activamente en el Programa con el fin de mejorar la aplicación de las leyes y políticas que abordan ámbitos clave, tales como la migración, la trata y la contratación. Este enfoque específico y basado en la prevención ayuda a las mujeres a afrontar la migración laboral en condiciones más seguras.
15. La OIT también ha iniciado programas encaminados a promover el trabajo decente en las plantaciones, especialmente en las productoras de té, plátanos y aceite de palma. Si bien estas plantaciones se han consagrado durante mucho tiempo al cultivo de productos básicos, durante las últimas décadas se han ido integrando paulatinamente en las complejas cadenas mundiales de suministro del sector agroalimentario.
16. La lucha contra la discriminación en las cadenas mundiales de suministro también ha figurado entre los elementos principales de los programas de formación en el lugar de trabajo. En la evaluación se describe un proyecto relacionado con las cadenas de suministro de los sectores del turismo y la artesanía de minorías étnicas en China, en el que se optó por combatir la discriminación mediante la capacitación de los responsables locales de la administración del trabajo. Los resultados de esta iniciativa evidencian un gran cambio en el comportamiento y la opinión de los responsables, así como un aumento de su interés por los temas relacionados con la migración y una mejora de las oportunidades de empleo locales.

Protección social

17. La OIT promueve la protección social en las cadenas mundiales de suministro en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social. En Malawi, Mozambique y Zambia, la Organización ha prestado asistencia técnica con miras a facilitar el proceso de diálogo nacional sobre la cuestión de los pisos nacionales de protección social. En Camboya,

República Dominicana, El Salvador, Ghana, República Democrática Popular Lao, Níger, Zambia, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Perú también se han emprendido iniciativas de esta índole, cuya prioridad han sido los trabajadores empleados en la economía informal y las mujeres. Gracias a estos proyectos, los sistemas de protección social (incluidos los pisos de protección social) han cobrado un lugar destacado entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es por ello que, en junio de 2015, la OIT y el Grupo del Banco Mundial suscribieron un programa de acción conjunto, cuyo objetivo es extender la protección social universal a todos los países del mundo y convertirla en una herramienta de desarrollo básica y prioritaria.

18. En octubre de 2015 se creó la Red de Empresas Globales para los Pisos de Protección Social, habida cuenta del creciente número de empresas que estaba poniendo en marcha sistemas integrales de garantías de protección social para sus empleados, así como de la inquietud que suscitaba entre muchas de ellas la inexistencia de un régimen público de protección social o su insuficiencia. En dicha red participan empresas multinacionales, organizaciones de empleadores y fundaciones del sector privado que desean compartir buenas prácticas y contribuir a la promoción y el establecimiento de pisos de protección social en todo el mundo. Esta iniciativa facilitará asimismo el intercambio de información sobre prácticas y tendencias emergentes, lo que permitirá identificar desafíos y oportunidades comunes y ampliar el apoyo de los actores del sector privado a los sistemas públicos de protección social.
19. La OIT también ha puesto en marcha proyectos relacionados con la SST en las cadenas mundiales de suministro. Un proyecto llevado a cabo en México y Sudáfrica entre 2004 y 2008, en el marco de una alianza de colaboración público-privada con un importante fabricante de automóviles, contribuyó a la mejora de la seguridad y la salud en las cadenas de suministro de dicho fabricante, así como al refuerzo de las normas nacionales en materia de SST. Como resultado, los trabajadores de la empresa se beneficiaron de una mejora de las condiciones laborales, de un refuerzo del carácter preventivo de la política de SST y de un incremento de la productividad. Diversos proyectos centrados en la SST han contribuido al fortalecimiento de las leyes y los reglamentos del trabajo en Bangladesh, así como al aumento de la seguridad contra incendios, el refuerzo de la integridad estructural y la mejora de las condiciones laborales en más de 3 500 fábricas del sector bengalí de la confección.