



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Resultado del ejercicio llevado a cabo en el terreno para determinar una modalidad alternativa para evaluar el curso dado a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales**Introducción**

1. En marzo de 2006, tras la presentación y examen de los resultados de la octava encuesta sobre el curso dado a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que elaborara un documento con un esbozo de las distintas opciones para la evaluación de la puesta en práctica de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales¹. Esa petición era resultado de la inquietud planteada por el bajo índice de respuesta a la encuesta y la falta de pormenores en las mismas². En noviembre de 2006, la Subcomisión examinó posibles opciones para la modificación del proceso de encuesta, basadas en la práctica establecida y en los procedimientos de otras organizaciones internacionales³.
2. En marzo de 2008, el Consejo de Administración optó por suspender, hasta la presente reunión, la decisión adoptada en su 258.^a reunión de realizar encuestas cada cuatro años, y pidió a la Oficina que sometiera a ensayo el ejercicio alternativo propuesto e informara sobre sus resultados en noviembre de 2009⁴. El presente documento responde a esa petición.

¹ Documento GB.294/PV, párrafo 228.

² Documento GB.294/10, párrafos 6 a 13.

³ Documentos GB.297/MNE/3 y GB.297/13 (Rev.), párrafos 28 a 35.

⁴ Documento GB.301/PV, párrafo 232.

3. El ejercicio estuvo constituido por tres componentes ⁵:
 - *Un análisis integral a escala mundial*, principalmente a través de un examen documental del curso dado a las esferas incluidas en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.
 - *Ejercicios a escala nacional*, principalmente a través de entrevistas y de reuniones de grupos de discusión, sobre el papel que desempeñan las empresas multinacionales en relación con las esferas que abarca la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.
 - *Un ejercicio sectorial*, principalmente un estudio y un examen documental centrados en el papel que desempeñan las empresas multinacionales de un sector particular en relación con las esferas que abarca la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.
4. Si bien la Declaración sobre las Empresas Multinacionales no se incluyó en el Estudio General sobre el empleo de 2009, sí habrá de examinarse en el marco de la discusión recurrente sobre el empleo, durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010. La Declaración sobre las Empresas Multinacionales tiene importancia en este contexto no solamente porque muchos de sus principios se inspiran en las normas internacionales del trabajo abordadas en el estudio, sino también porque en ella se aplica el criterio de interrelación a los objetivos estratégicos, según se pedía en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

Lecciones extraídas

Análisis integral a escala mundial

5. La finalidad de este componente era determinar en qué medida los datos secundarios podrían complementar la encuesta relativa a la evaluación del curso dado a la aplicación de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en las cinco esferas abarcadas (políticas generales, empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida, relaciones laborales), con miras a definir un marco útil para la realización de estudios periódicos generales en el futuro. La Oficina realizó un amplio examen sobre los datos y tendencias en las esferas que abarca la Declaración ⁶ y elaboró una bibliografía de las fuentes clave, destinada a los estudios nacionales y mundiales futuros.
6. Del ejercicio pueden extraerse tres enseñanzas. En primer lugar, los datos disponibles no abarcan adecuadamente ni en la misma medida las cinco esferas de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en todas las regiones del mundo. Así, por ejemplo, gran parte de los datos disponibles en el ámbito internacional tienden a centrarse en la inversión extranjera indirecta y en la creación directa de empleo, mientras que no existen datos adecuados en relación con otras esferas de la Declaración (por ejemplo, las relaciones laborales). La investigación se centra en las grandes economías, con escasa cobertura de los países menos desarrollados. A nivel de empresa, la investigación suele orientarse hacia las marcas más importantes y conocidas, razón por la cual no es necesariamente representativa. En segundo lugar, los exámenes integrales a escala mundial son más

⁵ Documento GB.303/MNE/1.

⁶ R. Markey y K. Ravenswood: *The Effects of Foreign Direct Investment and Multinational Enterprises on the areas covered by the 1977 MNE Declaration of the ILO* (de próxima aparición).

adecuados para detectar las tendencias y problemas generales, que deben analizarse en profundidad a través de estudios más especializados. En tercer lugar, los estudios de referencia pueden completar los llevados a cabo a nivel nacional y de sector, como se demuestra en los ejercicios a escala nacional descritos más arriba, en los que los estudios de referencia sirvieron de base para el diálogo tripartito, al ayudar a los mandantes a centrarse en los desafíos fundamentales.

Ejercicios a escala nacional

7. La Oficina llevó a cabo ejercicios en Argentina y Ghana. Ellos incluyeron un estudio de referencia, talleres o reuniones de grupos de discusión, y cuestionarios.
8. En cada país, un estudio de referencia de los datos disponibles a partir de fuentes nacional, permitió formular un esbozo sobre el nivel de ingreso de la inversión extranjera directa, los sectores de concentración de las empresas multinacionales, su papel en las economías nacionales en relación con el crecimiento económico y el empleo y de las tendencias relativas a las remuneraciones, transferencia de competencias, horas de trabajo y relaciones laborales. En ambos países se crearon grupos de trabajo tripartitos para llevar a cabo el ejercicio, que supuso la intervención de varios talleres tripartitos y de cada uno de los mandantes.
9. Según la decisión adoptada por el Consejo de Administración, la Oficina elaboró cuestionarios temáticos a partir de una evaluación crítica de los instrumentos de encuesta anteriores y se centró en un conjunto de cuestiones esenciales respecto de cada uno de los siguientes grupos encuestados: gobiernos, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y empresas multinacionales⁷. Posteriormente, esos cuestionarios se adaptaron a cada país, en consulta con los grupos de trabajo tripartitos nacionales⁸.
10. Del ejercicio se pueden extraer cuatro enseñanzas. En primer lugar, en ambos países⁹, se lo consideró beneficioso por varias razones. A través del estudio de referencia, permitió hacer un balance de los datos locales sobre la inversión extranjera directa y las tendencias del empleo, así como actualizar información sobre las consecuencias de la crisis económica y financiera. Aumentó la toma de conciencia respecto de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y fortaleció la capacidad local para la comprensión y difusión de sus principios, y la medición de los aportes. A través de los grupos de trabajo tripartitos, el ejercicio constituyó una plataforma a nivel nacional para el diálogo político (tripartito o individual) respecto de las esferas que abarca la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, en especial en la Argentina. Además produjo algunos resultados políticos concretos. En Ghana, por ejemplo, condujo a los organismos gubernamentales a mejorar las estadísticas sobre el papel de las empresas multinacionales en materia de empleo y crecimiento económico. En la Argentina, un taller de fortalecimiento de la capacidad de seguimiento con la participación de nueve organismos gubernamentales reforzará aún más el papel que podría desempeñar el gobierno en cuanto

⁷ En la Argentina, los mandantes propusieron que se combinaran las correspondientes a las organizaciones de empleadores y las relativas a las empresas multinacionales.

⁸ Se realizaron otras dos adaptaciones para el ejercicio a nivel sectorial: una para la sede de las empresas multinacionales y otra para las federaciones sindicales internacionales.

⁹ Los dos estudios por país (S. Sarpong y I. K. Otoo: *Survey on the implementation of the MNE Declaration in Ghana*; M. E. Fazio, L. Goldberg, A. López, D. Ramos y V. Vila: *Ejercicio piloto para evaluar el curso de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT*) se publicarán próximamente en el sitio web de la OIT.

a la creación de un entorno propicio para la concreción de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales. Además, las empresas multinacionales pudieron participar activamente y proporcionar información sobre sus prácticas y los desafíos con que se enfrentan.

11. En segundo lugar, los ejercicios en el terreno son intensivos, llevan tiempo y requieren la colaboración entre la sede y las oficinas exteriores. Más concretamente: es necesario realizar varias misiones; la duración de todo el ejercicio puede ser de entre seis y diez meses; se necesitan recursos financieros para los consultores locales y para sufragar los gastos de convocatoria; y, dado el contenido y alcance de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, los consultores locales necesitan un amplio apoyo de la Oficina.
12. En tercer lugar, durante su realización la Oficina pudo perfeccionar la metodología, que habrá de brindar orientación para ejercicios semejantes, entre otros el que se propone para Indonesia.
13. En cuarto lugar, fue difícil detectar países en los que todos los mandantes estuvieran dispuestos a participar, pues por lo general la labor relativa a las empresas multinacionales no se incluye como prioridad en los Programas de Trabajo Decente por País.

Ejercicio a escala sectorial

14. Se están realizando dos estudios a escala sectorial. Uno de ellos sobre producción de petróleo y gas y refinación de petróleo y el otro sobre fabricación de productos alimenticios. Respecto del sector del petróleo y gas, se enviaron cuestionarios a los participantes en la Reunión tripartita sobre la promoción del diálogo social y las buenas relaciones laborales desde la prospección y producción hasta la distribución de petróleo y gas, que se celebró en Ginebra en mayo de 2009.
15. Del ejercicio se pueden extraer las lecciones preliminares que se exponen a continuación:
 - Resulta difícil y demanda tiempo llegar a un acuerdo sobre la selección de los sectores y sobre la manera en que habrá de llevarse a cabo el ejercicio.
 - Para asegurarse de que los cuestionarios se adaptan a las particularidades sectoriales, es necesario disponer de conocimientos técnicos especializados. Para ello se requiere una colaboración de toda la Oficina a través de los distintos departamentos.
 - Este tipo de ejercicio tiene posibilidades de contribuir de manera importante a las reuniones sectoriales de la OIT.
 - Un ejercicio a escala sectorial puede aportar datos transnacionales de utilidad, difíciles de obtener a través de los estudios individuales a escala nacional. Permite una evaluación eficaz de la totalidad de la cadena internacional de suministro, incluidas las operaciones en la sede y en el marco nacional de las empresas multinacionales y de las relaciones entre estos niveles. También saca partido de las informaciones de las federaciones sindicales internacionales, que desempeñan un papel clave en las actividades sectoriales.

Conclusiones

16. Las modalidades alternativas de evaluación del curso dado a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, que se sometieron a ensayo, no satisfacen la exigencia de una cobertura universal. Un análisis integral a escala mundial basado en datos secundarios no puede proporcionar perspectivas de carácter tripartito o datos específicos respecto de todas las esferas que abarca la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.
17. Los ejercicios a escala nacional que cuentan con el apoyo de los mandantes, además de facilitar la recopilación de datos de fuentes primarias, tienen la ventaja de contribuir a la toma de conciencia respecto de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y a fortalecer una plataforma de ámbito nacional para el diálogo político y el seguimiento. Sin embargo, estos ejercicios exigen grandes recursos y, dada las limitaciones de estos, sólo pueden centrarse en un número seleccionado de países. Aún más importante todavía es que los ejercicios a nivel de país demostraron que un compromiso local activo constituye una condición esencial para impulsar tanto la cantidad como la calidad de las respuestas a la encuesta.
18. Los estudios sectoriales ofrecen la posibilidad de recoger información acerca de las prácticas multinacionales, especialmente en el contexto de las actividades transfronterizas y de la globalización. Sin embargo, aparte de la dificultad de conseguir el acuerdo de los mandantes sobre la selección de sectores, estos estudios también están sometidos a limitaciones presupuestarias, y no pueden proporcionar una idea clara más allá de los sectores incluidos.
19. Basándose en las experiencias esbozadas más arriba, pueden considerarse dos opciones a efectos de examen y decisión.

Opción A. Encuesta existente con cobertura universal y sin intervenciones a escala nacional

20. Si el Consejo de Administración desea seguir realizando un examen universal, tripartito y periódico, que abarque todas esferas cubiertas por la Declaración sobre las Empresas Multilaterales, se recomienda que el método de encuesta se simplifique teniendo en cuenta la experiencia resultante del ejercicio piloto. La encuesta también podría reforzarse mediante su combinación con un examen de antecedentes.
21. Este enfoque conduciría a un proceso de encuesta mejorado aunque, sin actividades simultáneas o de seguimiento a escala nacional, no contribuiría al logro del indicador 3.4 del resultado 3, del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015¹⁰, que exige resultados importantes a nivel de los Estados Miembros. De acuerdo con esta opción, la Oficina llevaría a cabo una novena encuesta correspondiente al período 2006-2009. Los resultados se recogerían en los informes para las discusiones recurrentes con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

¹⁰ El número previsto de Estados Miembros que, con apoyo de la OIT, adoptan políticas para integrar los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales es de 5 para 2010-2011; 10 para 2012-2013, y 10 para 2014-2015; véase el documento GB.304/PFA/2 (Rev.), pág. 12.

Opción B. Atención centrada en varios ejercicios exhaustivos a escala nacional, en consonancia con el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y el Programa y Presupuesto para 2010-2011

22. Es importante señalar que el texto de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales no se refiere a un proceso de seguimiento específico que se llevaría a cabo bajo la forma de una encuesta. Es decir, la decisión de realizar encuestas fue tomada por el Consejo de Administración cuando, en marzo de 1979 pidió a la Oficina que preparara «un estudio fáctico sobre el grado de aceptación de los términos de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y sobre las pautas de actuación para darle efecto»; analizara «las dificultades o las deficiencias que el estudio pudiera revelar», sugiriera «la forma de resolverlas», y asesorara «sobre otros procedimientos de seguimiento adicionales»¹¹. En cambio, la Subcomisión podría recomendar que continúe la suspensión e incluso interrumpir el proceso de encuesta general y centrarse exclusivamente en los ejercicios a nivel nacional y, quizás, sectorial. La Oficina llevaría a cabo estos ejercicios con orientación del Consejo de Administración e informaría acerca de los avances realizados con miras a la concreción del indicador 3.4, utilizando los criterios de medición que se proporcionan en el Programa y Presupuesto para 2010-2011¹².
23. Los recursos que estarían disponibles si se adoptara la decisión de no llevar a cabo la novena encuesta, permitirían financiar la realización de cuatro o cinco ejercicios a nivel sectorial o de país. La elección de los países se basaría en las peticiones presentadas por los mandantes y en los conocimientos técnicos de la Oficina por lo que respecta a sus necesidades en la esfera de las operaciones de las empresas multinacionales. La elección de los sectores podría proponerse al Consejo de Administración, en consulta con los expertos a nivel de sector.
24. Este criterio guardaría conformidad con el enfoque de la Oficina respecto de la gestión basada en los resultados. Sería más rentable en cuanto al logro de un número limitado de objetivos, se basaría en las lecciones expuestas en el presente documento, y aplicaría las metodologías elaboradas a través de este ejercicio. También contribuiría a integrar la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en los Programas de Trabajo Decente por País y en las prioridades nacionales.
25. *La Subcomisión tal vez desee recomendar al Consejo de Administración que:*
- a) *apruebe un enfoque revisado respecto de su decisión de 1979 de informar periódicamente sobre el curso dado a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, reforzando y simplificando a la vez el método de encuesta (opción A);*
 - b) *sustituya su decisión de 1979 por ejercicios a escala nacional y posiblemente sectorial, a fin de apoyar la adopción de políticas por los Estados Miembros en las que se integren los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales (opción B), y*

¹¹ Documento GB.209/205, párrafo. 3.

¹² OIT: *Programa y Presupuesto para el bienio 2010-2011*, Ginebra, 2009, pág. 32.

- c) *pida a la Oficina que aplique la modalidad aprobada, a reserva de los recursos existentes, y elabore un plan de aplicación a fin de que el Consejo de Administración lo examine en su 307.ª reunión (marzo de 2010) o adopte otras medidas que estime apropiadas.*

Ginebra, 20 de octubre de 2009.

Punto que requiere decisión: párrafo 25.