



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

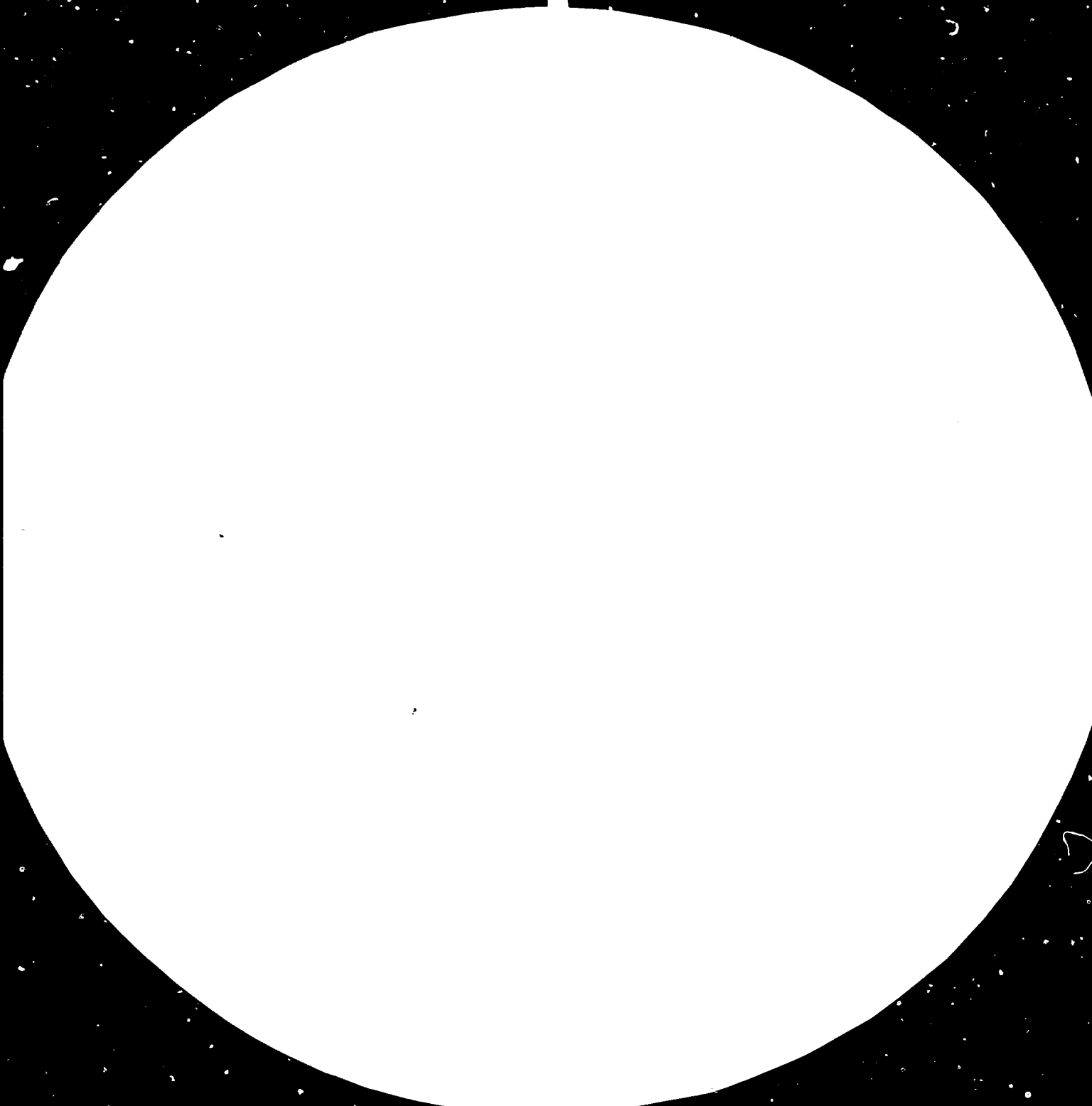
## FAIR USE POLICY

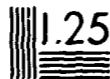
Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)





Resolution Test Chart, 1963 Edition, NBS Monograph 176

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE: 1963 O - 352-000



10482-S



Distr. LIMITADA

ID/WG.341/1  
19 mayo 1981

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

---

Reunión de Expertos sobre la Capacitación  
de Mano de Obra Industrial

Viena (Austria), 4-7 mayo 1981

CUESTIONES QUE PODRIAN CONSIDERARSE EN LA PRIMERA CONSULTA SOBRE  
LA CAPACITACION DE MANO DE OBRA INDUSTRIAL<sup>\*/</sup>

Preparado por la Secretaría de la ONUDI

001315

---

\*/ El presente documento es traducción de un texto que no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

Indice

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PREFACIO		3
INTRODUCCION	1 - 4	6
I. LAS CAPACIDADES EXISTENTES EN LOS PAISES DESARROLLADOS EN MATERIA DE CAPACITACION Y SU POSIBLE UTILIZACION Y ADAPTACION	5 - 20	7
A. Organización y coordinación en países desarrollados	6 - 9	7
B. Arreglos de cooperación: cooperación comercial y cooperación bilateral oficial	10 - 16	8
C. Posibles soluciones	17 - 20	10
a) Mejor organización y coordinación de proveedores de capacitación industrial	18	10
b) Mejores arreglos de cooperación	19	11
c) Mejores relaciones contractuales	20	12
II. LA CAPACIDAD EN MATERIA DE SERVICIOS DE CAPA- CITACION EXISTENTE EN LOS PAISES EN DESARRO- LLO, SU POSIBLE UTILIZACION Y NECESIDAD DE AMPLIACION	21 - 30	13
A. Resumen de la situación corriente	21 - 25	13
B. Posibles soluciones	26 - 30	14
a) A nivel nacional	26 - 27	14
b) A los niveles subregional, regional e interregional	28 - 30	14
III. LA POSIBLE FUNCION DE LAS INSTITUCIONES DE CAPACITACION MULTILATERALES	31 - 35	16

ANEXOS\*

- I. Extractos del Informe de la Tercera Conferencia General de la ONUDI
- II. Propuestas sobre posible asistencia técnica de la ONUDI
- III. Propuestas sobre cláusulas para incluir en contratos

---

\* Los anexos se publicaran por separado.

## PREFACIO

### El Sistema de Consultas

En la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), celebrada en Lima (Perú) en marzo de 1975, se recomendó que la ONUDI incluyese entre sus actividades un sistema de consultas continuas entre países desarrollados y en desarrollo, con el objeto de incrementar la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial mediante una mayor cooperación internacional. 1/

La Asamblea General, en su séptimo período extraordinario de sesiones, celebrado en septiembre de 1975, aprobó su resolución 3362 (S-VII) en la que decidió que el Sistema de Consultas que se pedía en la Declaración y Plan de Acción de Lima debía establecerse en los planos global, regional, interregional y sectorial 2/ y que la ONUDI, a petición de los países interesados, debía proporcionar un foro para la negociación de acuerdos en la esfera industrial entre países desarrollados y en desarrollo y entre los propios países en desarrollo.

El Sistema de Consultas se ha establecido conforme a las directrices dadas por la Junta de Desarrollo Industrial. En su 14<sup>o</sup> período de sesiones, la Junta decidió establecer el Sistema de Consultas con carácter permanente y con las siguientes características principales, incluidas las descritas en sus decisiones anteriores:

a) El Sistema de Consultas será un instrumento mediante el cual la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) servirá de foro a los países desarrollados y en desarrollo en sus contactos y consultas encaminados a lograr la industrialización de países en desarrollo; 3/

b/ Las consultas deben permitir también la celebración de negociaciones entre las partes interesadas, a petición de éstas, durante las consultas o después de ellas; 4/

---

1/ "Informe de la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial" (ID/CONF.3/31), capítulo IV, "Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación", párr. 66.

2/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, séptimo período extraordinario de sesiones, Suplemento No. 1, párr. 3.

3/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 16, párr. 151 a).

4/ Ibid., párr. 151 b).

c) Entre los participantes de cada país miembro figurarán funcionarios gubernamentales, así como representantes de la industria, los trabajadores, grupos de consumidores y otros representantes, según lo considere apropiado cada Gobierno; 5/

d) Los informes finales de las Consultas incluirán las conclusiones y recomendaciones a las que se haya arribado por consenso de los participantes, así como otras opiniones importantes expresadas durante los debates. 6/

#### Consulta sobre la capacitación de mano de obra industrial

La Junta, en su 13<sup>o</sup> período de sesiones, autorizó a la ONUDI a convocar en 1981 una Primera Consulta sobre la Capacitación de Mano de Obra Industrial. Debido a la falta de recursos financieros, esta Consulta debió aplazarse hasta 1982.

En 1978, la Junta decidió que "la ONUDI, en colaboración con la UNESCO y la OIT, deberá establecer un grupo de trabajo entre secretarías con el objeto de que examine los medios de aprovechar al máximo las instalaciones y servicios de capacitación de mano de obra industrial existentes en los países desarrollados y en los países en desarrollo, y de que analice las posibilidades de expansión de estos servicios en relación con las necesidades de los países en desarrollo. El Director Ejecutivo de la ONUDI informará a la Junta, en su 13<sup>o</sup> período de sesiones, sobre los resultados de la labor del grupo, con miras a recomendar a la Junta, si procede, la convocación de una Reunión de Consulta sobre Capacitación de Mano de Obra Industrial".

El Grupo de Trabajo ONUDI/OIT/UNESCO, que se estableció en diciembre de 1978, sugirió que en los preparativos para la Primera Consulta se examinase la posibilidad:

- a) de hacer mayor uso de las instalaciones y servicios de capacitación existentes en los países desarrollados en beneficio de los países en desarrollo;
- b) de hacer mayor uso de las instalaciones y los servicios de capacitación existentes en los países en desarrollo, examinando al mismo tiempo la necesidad de su expansión para que, entre otras cosas, pueda incrementarse la cooperación entre los países en desarrollo;
- c) de mejorar los arreglos contractuales para la adquisición de conocimientos técnicos industriales.

La ONUDI ha llevado a cabo actividades en países en desarrollo seleccionados a fin de estudiar el potencial de las instalaciones y los servicios existentes en esos países y de evaluar la naturaleza de las necesidades de los países en desarrollo a corto y largo plazo. Esto permitirá formular sugerencias respecto de:

5/ Ibid., párr. 152.

6/ Ibid., trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 16, párr. 163.

- a) el mejoramiento de la organización y coordinación de los servicios de capacitación en países desarrollados y en desarrollo;
- b) el mejoramiento de las modalidades de cooperación para la adquisición de aptitudes industriales y las correspondientes relaciones contractuales;
- c) la identificación de fuentes adicionales de capacitación industrial en beneficio de los países en desarrollo mediante un mayor uso de las instituciones de capacitación multilaterales y la cooperación entre países en desarrollo.

En 1979, la ONUDI, en consulta con la CIT y la UNESCO, preparó un informe titulado "Adquisición y desarrollo de conocimientos técnicos industriales por los países en desarrollo" (ID/CONF.4/8). 7/ Este informe fue considerado por países miembros en la Tercera Conferencia General de la ONUDI (ID/CONF.4/22, párrs. 202 a 210); 8/ los países en desarrollo pusieron de relieve la similitud de sus propuestas con las contenidas en el documento de la ONUDI, y todos los países en general las apoyaron.

En el presente documento, que ha de considerar la Reunión de Expertos, se elaboran y refinan las cuestiones presentadas a la Tercera Conferencia General de la ONUDI, teniendo en cuenta las observaciones hechas en esa Conferencia y las conclusiones de la labor preparatoria realizada por la ONUDI en 1980.

---

7/ Este documento estará disponible en la Reunión de Expertos.

8/ Véase el Anexo I.



## INTRODUCCION

1. Las empresas industriales requieren conocimientos técnicos industriales. Las empresas son las principales protagonistas de la industria mundial, apoyadas por políticas gubernamentales e instituciones tecnológicas, de capacitación y financieras. Por consiguiente, la cooperación a nivel internacional debe considerarse a la luz de la razón de ser y la lógica de los protagonistas en el presente orden económico internacional.

2. Según se ha demostrado a lo largo de toda la historia de la humanidad, tecnología significa poder, tanto económico como político. De ahí la importancia que otorgan los países desarrollados a la necesidad de conservar su adelanto tecnológico y los países en desarrollo a la necesidad de adquirir y desarrollar tecnología. Esto constituye la raíz del problema y es el punto de disputa entre el Norte y el Sur respecto del tema de la tecnología y la capacitación. Pero no es de un día para el otro que el Tercer Mundo habrá de adquirir tecnología y know-how conexo; ello requiere un proceso largo y difícil.

### Los objetivos de los países en desarrollo

3. A corto plazo, los países en desarrollo consideran necesario movilizar plenamente la capacidad de las instalaciones y servicios de capacitación existentes en países desarrollados y en desarrollo a fin de satisfacer las necesidades inmediatas de capacitación industrial de sus proyectos industriales (es decir, capacitación que se pueda aprovechar inmediatamente).

4. El objetivo a largo plazo de los países en desarrollo es el establecimiento de capacidades nacionales de capacitación industrial, que les permitan alcanzar sus objetivos generales de industrialización. Cada país establece sus prioridades industriales y evalúa las correspondientes necesidades en materia de financiación, tecnología y know-how conexo. Estos objetivos prioritarios se pueden lograr sólo si se van desarrollando y difundiendo localmente en forma gradual know-how conocimientos técnicos y programas de capacitación conexos. Por consiguiente, la capacitación es un conducto obligatorio por el que debe pasar el proceso de industrialización, a fin de reducir progresivamente la dependencia unilateral de los países en desarrollo respecto de los países industrializados, que son los principales proveedores de know-how y conocimientos técnicos.

I. LAS CAPACIDADES EXISTENTES EN LOS PAISES DESARROLLADOS EN MATERIA DE CAPACITACION Y SU POSIBLE UTILIZACION Y ADAPTACION 9/

5. El aprovechamiento de las capacidades existentes en materia de capacitación depende que se las organice y coordine en beneficio de los países en desarrollo y de que se establezcan los mecanismos de cooperación a través de los cuales los países en desarrollo pueden obtener acceso a esas capacidades.

A. Organización y coordinación en países desarrollados

6. Para las empresas de exportación, la capacitación industrial para países en desarrollo constituye sólo una preocupación secundaria. La capacitación que pueden proporcionar las empresas exportadoras es sólo de naturaleza limitada en términos del proyecto objeto del contrato, con lagunas importantes en su capacidad para formar técnicos y capacitadores. Tiene por objeto casi exclusivamente la operación eficiente de la planta de producción o del equipo que se vende. En otras palabras, se proporciona sólo capacitación parcial y fragmentaria para satisfacer las necesidades a corto plazo únicamente.

7. La mayoría de las empresas pueden proporcionar capacitación sólo obteniendo el apoyo de instituciones de capacitación especializadas y del sistema de enseñanza; requieren también el apoyo de instituciones financieras a fin de financiar el componente de capacitación de sus contratos de exportación. Por lo general, ese apoyo institucional o financiero es difícil de obtener.

8. Las instituciones especializadas en capacitación industrial pueden clasificarse en varias categorías y tipos; aunque son numerosas, parece que sólo entre el 10% y el 20% de ellas están cualitativamente organizadas para proporcionar capacitación industrial. No obstante, en general no están vinculadas directamente a ninguna empresa industrial determinada, y, por lo tanto, tampoco a su equipo y procesos tecnológicos. Como resultado de ello, en los casos de subcontratación las instituciones de capacitación industrial deben primero familiarizarse plenamente con el equipo y la tecnología de la empresa exportadora, adaptando sus métodos de capacitación a ellos y preparando los correspondientes programas de capacitación específicos. El proceso de familiarización y adaptación representa

---

9/ CEST/SICOFEF: "L'acquisition de compétences industrielles dans les pays en développement et la situation française de l'offre de formation", febrero de 1981.

TETOC: "Potential for increasing utilization of training institutions in the United Kingdom for the benefit of developing countries", febrero de 1981.

mayores costos para el comprador del país en desarrollo, y también coloca al comprador frente a un intermediario respecto de la compra de conocimientos tecnológicos y know-how conexo.

9. Las instituciones de financiación también forman parte de los acuerdos de cooperación entre empresas y tienen una influencia directa sobre la capacidad de los países desarrollados para proporcionar capacitación industrial a los países en desarrollo. No obstante, la financiación de la capacitación no es uno de sus principales objetivos; el objetivo principal es más bien financiar la venta de mercadería y equipo, etc. Por este motivo, cuando un comprador considera que han de reducirse los costos uno de los elementos que se eliminan primero son los programas de capacitación. Aunque recientemente se ha prestado mayor atención a este problema, sobre todo en el Banco Mundial y en las instituciones de la CEE, queda mucho por hacer para lograr que las instituciones de financiación asignen alta prioridad a la financiación de la transferencia de know-how y conocimientos técnicos conexos.

B. Arreglos de cooperación: cooperación comercial y cooperación bilateral oficial

10. Los países en desarrollo han tropezado con dificultades respecto de los arreglos de cooperación comercial debido a que no pueden tratar un solo copartícipe, plenamente responsable por la organización y coordinación del abastecimiento de equipo junto con los correspondientes programas de capacitación. En general, los arreglos comerciales que se caracterizan por la existencia de varios proveedores (por ejemplo, empresa e institución de capacitación industrial) con el resultado de que ninguno tiene la responsabilidad general por la ejecución satisfactoria del componente de capacitación del contrato o los contratos.

11. Los arreglos de cooperación comercial suelen también ser deficientes por las siguientes razones: cuando la cooperación comprende sólo actividades de montaje (es decir, aproximadamente un 10% de integración en el proceso de producción nacional), la capacitación que se requiere es mínima y la dependencia del país en desarrollo respecto del proveedor extranjero es muy grande. Con menos frecuencia se da el caso en que la integración en el proceso de producción nacional llega al 60% o más; es sin embargo en tales casos en que se requiere capacitación más complicada y completa y, lo que es más importante, en que se puede reducir significativamente la dependencia unilateral respecto del proveedor extranjero.

12. El análisis de las relaciones contractuales que rigen la exportación de equipo, tecnología, licencias, etc., a países en desarrollo revela la medida

en que la capacitación suministrada es parcial y fragmentaria; a menudo se concede a este aspecto poca o ninguna importancia. 10/ Las disposiciones contractuales relativas a la capacitación industrial por lo general no cubren suficientemente los siguientes puntos:

a) el objetivo del contrato; definición del know-how y los conocimientos técnicos que se han de transferir; tareas que se han de realizar como resultado de la capacitación;

b) determinación del precio de los programas de capacitación; fuentes de financiación;

c) propiedad de los programas de capacitación y del know-how conexo, particularmente cuando este último no está protegido legalmente;

d) elaboración del programa de capacitación, incluida la definición de "colaboración estrecha", formación de capacitadores, niveles de la capacitación, etc.;

e) selección y contratación de candidatos: definición de calificaciones y otros criterios para la selección; evaluación del movimiento porcentual, etc.;

f) ejecución de los programas de capacitación; porcentaje de capacitación teórica y práctica, métodos de capacitación, etc.;

g) verificación de la transferencia de conocimientos técnicos y know-how conexo; obligación de lograr resultados, tanto colectiva como individualmente.

13. Aun en los casos en que cada uno de los operarios está extremadamente bien capacitado en conformidad con los programas que ha seguido, la planta de producción puede no funcionar satisfactoriamente. Con frecuencia, la razón es que hay una brecha considerable en la capacitación individual y la colectiva. Esto subraya la importancia de la organización y la gestión que se requieren para la transferencia de know-how y conocimientos técnicos a países en desarrollo. En otras palabras, la capacitación no es puramente técnica; es preciso garantizar que se le integre a la planta de producción en su totalidad. En los arreglos contractuales se debe velar por que se atiendan debidamente estas consideraciones.

14. La capacitación proporcionada se concentra en el nivel del operario calificado y, en menor medida, a un nivel superior (ingenieros, gerentes, etc.); la principal deficiencia se encuentra al nivel intermedio (técnicos), cuyos conocimientos son fundamentales para dar aplicación práctica en la producción al proceso tecnológico teórico; asimismo, se observa una deficiencia en la formación de capacitadores, cuyo efecto multiplicador es de vital importancia para los países en desarrollo.

15. En el caso de la cooperación bilateral oficial, con mucha frecuencia los países en desarrollo deben tratar con un solo copartícipe (un organismo de un

---

10/ M. Salem: "Contrats de formation et de transferts technologiques: une approche juridique", abril de 1980.

ministerio de cooperación), que es responsable por la organización y coordinación de los suministros a los países en desarrollo. Esta situación parece ser la que prefieren los países en desarrollo, que desean arreglos de cooperación comercial caracterizados también por la existencia de un copartícipe que asume responsabilidades similares en cuanto a la organización y la coordinación.

16. No obstante, la cooperación bilateral se ha concentrado hasta ahora en el suministro de un número considerable de becas para candidatos de empresas públicas o paraestatales de países en desarrollo; no se ofrece directamente a candidatos de empresas del sector privado, salvo cuando se utilizan fuentes de financiación del sector público en relación con proyectos o programas de capacitación determinados. También debe tenerse presente que las empresas de los países en desarrollo prefieren tratar con los proveedores (del sector público o del sector privado) y con los servicios de capacitación extranjeros directamente en lugar de utilizar los canales burocráticos de los mecanismos gubernamentales.

### C. Posibles soluciones

17. Sería conveniente:

- a) mejorar la organización y coordinación de los proveedores;
- b) mejorar los arreglos de cooperación;
- c) mejorar las relaciones contractuales.

#### a) Mejor organización y coordinación de proveedores de capacitación industrial 11/

18. De los párrafos precedentes se desprende que diversos obstáculos impiden a los países en desarrollo utilizar plenamente las instalaciones y servicios de capacitación de los países desarrollados. Para superar esos obstáculos se podría organizar y coordinar mejor el suministro de capacitación industrial; en particular, parecería conveniente que un solo órgano u organismo de un país desarrollado asumiese la responsabilidad por las siguientes funciones:

#### i) Información sobre posibles proveedores y su capacidad cuantitativa

Como parte de esta información se deberían indicar los sectores industriales respecto de los cuales se dispone de capacitación a diversos niveles, los métodos de enseñanza, y la experiencia anterior en materia de capacitación industrial para países en desarrollo.

#### ii) Diagnóstico de las necesidades de los países en desarrollo

Antes de negociar un contrato, el proveedor debe examinar la naturaleza de las necesidades del comprador; esta diagnóstico de las necesidades del comprador

---

11/ CESI/SICOFEP: op.cit.

debe incluir un examen de los servicios e instalaciones de capacitación disponibles en el país en desarrollo de que se trate y su capacidad para satisfacer las necesidades del comprador; asimismo, se deben evaluar las aptitudes de la mano de obra disponible.

iii) Establecimiento de contactos entre compradores y los proveedores más adecuados de un país desarrollado determinado.

iv) Coordinación de los proveedores

Esto se requiere para satisfacer la demanda de los países en desarrollo: deben coordinarse las actividades de las empresas y de las instituciones de capacitación y financiación. La función de una institución de capacitación asume más importancia si se establece un centro de capacitación para una rama industrial determinada. En resumen, la coordinación de los proveedores de conocimientos tecnológicos y know-how conexo debe realizarse de modo que permita a los países en desarrollo satisfacer sus objetivos a corto y a largo plazo.

v) Adaptación

Por lo general se requiere la adaptación de productos, que comprende la adaptación de tecnologías y de los correspondientes programas de capacitación; ello exige cierta inversión por parte del proveedor del equipo y de una institución de capacitación cuyos programas deben adaptarse a las necesidades del comprador y al equipo del proveedor. La financiación para esta adaptación debe estar disponible desde el principio.

b) Mejores arreglos de cooperación

19. Se formulan las siguientes propuestas preliminares: 12/

i) En el marco de un acuerdo intergubernamental

Un Ministerio de la Cooperación (u organismo gubernamental equivalente) asume en principio la responsabilidad por las cinco funciones mencionadas precedentemente y por lo general suministra financiación con cargo a fuentes públicas. Si la demanda del país en desarrollo se dirige al sector público del país desarrollado, es relativamente fácil para el organismo gubernamental organizar y coordinar el suministro de los servicios necesarios. Si la demanda se dirige al sector privado, el organismo gubernamental debe escoger el proveedor apropiado de tecnología y servicios de capacitación. En ambos casos, el organismo gubernamental es el único copartícipe del país en desarrollo.

ii) Fuera del marco de un acuerdo intergubernamental

En estos casos no hay un copartícipe único con el cual puede negociar la empresa del país en desarrollo, la cual, por consiguiente, se encuentra en una situación muy desventajosa en cuanto a la selección de posibles copartícipes y en las fases de negociación y ejecución del contrato.

No obstante, es posible prever que la demanda de los países en desarrollo se dirija a las asociaciones profesionales de un sector industrial determinado, las cuales pasarían entonces a ser el único copartícipe del país en desarrollo. Del mismo modo, en caso de que se requiera sólo capacitación industrial, la demanda podría dirigirse a una asociación de instituciones de capacitación, la cual asumiría entonces esa misma función.

iii) Integración en la producción industrial nacional

En la medida de lo posible, los arreglos de cooperación debieran prever una mayor integración en el proceso de producción nacional, comenzando, por ejemplo, con una fase de montaje en la que el contenido local sea de aproximadamente 60%-70%. Esto es importante para que los países en desarrollo puedan progresivamente absorber tecnología y adquirir los conocimientos técnicos necesarios. Por lo tanto, el establecimiento de centros de capacitación para sectores industriales determinados es importante a fin de crear capacidades nacionales en materia de capacitación, parcial o totalmente basadas en los conocimientos técnicos obtenidos de los proveedores extranjeros.

iv) La financiación de la cooperación en materia de capacitación industrial

Es preciso superar los problemas de la financiación de la capacitación industrial para satisfacer las necesidades a corto y a largo plazo de los países en desarrollo. Lo que aquí se sostiene es que la cooperación bilateral oficial podría ser más eficazmente utilizada abarcando el suministro de capacitación industrial por empresas y financiando el establecimiento de centros de capacitación para sectores industriales prioritarios de los países en desarrollo. Esa complementariedad entre arreglos de cooperación comerciales y arreglos bilaterales oficiales permitiría a los países en desarrollo satisfacer más eficazmente sus objetivos a corto y a largo plazo.

No obstante, seguirán necesitándose otras fuentes de financiación. Es conveniente que las instituciones de créditos para la exportación de los países desarrollados y los bancos comerciales se ocupen de la capacitación industrial para países en desarrollo como parte integrante de las transacciones comerciales. En resumen, las instituciones de financiación deben considerar a la financiación de la capacitación industrial en la misma forma que a la financiación del suministro de equipo.

v) Posible asistencia de organismos de las Naciones Unidas

En cualquiera de los casos mencionados precedentemente, se podría solicitar a las organizaciones internacionales que prestaran asistencia en la preparación de arreglos de cooperación para la adquisición, por países en desarrollo, de conocimientos técnicos: esto comprendería el suministro de asesoramiento en las siguientes esferas:

- la identificación de necesidades de capacitación nacionales y de las empresas, y medios para satisfacer esas necesidades;
- la selección de copartícipes;
- la negociación y formulación de contratos;
- la ejecución;
- la verificación de la consecución de los objetivos del contrato.

La función de las organizaciones internacionales sería reestablecer el equilibrio entre las empresas de los países desarrollados y en desarrollo, y prestar asistencia a estas últimas en la satisfacción de sus objetivos a corto y a largo plazo. En el Anexo II figura una propuesta relativa a la posible asistencia técnica de la ONUDI.

c) Mejores relaciones contractuales 13/

20. En los contratos se deben incluir cláusulas relativas a los puntos ya identificados que en la actualidad no reciben suficiente atención (véase el párrafo 12 supra). En el Anexo III se describen las cláusulas propuestas en relación con cada uno de estos puntos.

13/ M. Salem: "Les aspects juridiques de la formation industrielle", octubre de 1980.

II. LA CAPACIDAD EN MATERIA DE SERVICIOS DE CAPACITACION EXISTENTE  
EN LOS PAISES EN DESARROLLO, SU POSIBLE UTILIZACION  
Y NECESIDAD DE AMPLIACION 14/

A. Resumen de la situación corriente

21. Por lo general, los servicios e instalaciones de capacitación de los países en desarrollo no se utilizan plenamente debido sobre todo a la falta de idoneidad de los programas en relación con la satisfacción de las necesidades de las empresas, y también de los costos elevados.

22. Por lo general, las empresas industriales son demasiado pequeñas para tener cada una un centro de capacitación; las empresas tienden a compartir los recursos para establecer centros de capacitación para ramas industriales determinadas, por lo general con el objeto de satisfacer objetivos inmediatos, más que a largo plazo, concentrándose en la capacitación al nivel del operario calificado. Cada vez con más frecuencia recurren también a fuentes de tecnología y know-how conexas extranjeras para satisfacer sus necesidades inmediatas relacionadas, por ejemplo, con un proyecto industrial concreto.

23. El problema suele agravarse por la falta de coordinación, al nivel de los planes de desarrollo industrial, entre enseñanza y capacitación, por una parte, y la industria, por la otra. Las vinculaciones entre las instituciones de capacitación y la industria dejan mucho que desear, con el resultado de que estas instituciones tienen por lo general exceso de capacidad estructural pero no están en condiciones de satisfacer las necesidades de la industria; además, los vínculos entre las empresas y el sistema de enseñanza son muy débiles. La consecuencia de ello es que las necesidades de las empresas industriales, a corto y mediano plazo, no siempre se satisfacen adecuadamente con servicios de capacitación nacionales o extranjeros.

24. En unos pocos casos, los gobiernos tienen políticas destinadas concretamente a crear instituciones de capacitación para los sectores prioritarios de la industria y en conformidad con los objetivos a largo plazo del país. No obstante, las instituciones de capacitación están por lo general orientadas hacia la capacitación de operarios calificados; no tienen capacidad para formar capacitadores y técnicos, que constituyen el personal clave de las empresas industriales. Pocas

---

14/ Z. Fares: "Etude de cas de coopération en matière de formation - l'expérience algérienne de l'acquisition de savoir-faire technologique par le biais de la formation industrielle", junio de 1980.

TEFOC: "Study of industrial training in Kenya", febrero de 1981  
"Study of industrial training in Peru", febrero de 1981.



instituciones tienen información suficiente para evaluar las necesidades futuras de las empresas industriales. Además, en la mayoría de los países en desarrollo, se ha hecho relativamente poco por desarrollar o adaptar procesos y know-how tecnológico a fin de satisfacer sus objetivos a largo plazo.

25. Por lo general, los países en desarrollo tropiezan con considerables dificultades al tratar de definir las necesidades de capacitación industrial tanto a nivel de empresas como a nivel nacional; en consecuencia, la demanda expresada por los países en desarrollo a los proveedores extranjeros suele ser deficiente en cuanto a la expresión de sus necesidades reales y pueden dar por resultado una asignación ineficaz de los recursos.

## B. Posibles soluciones

### a) A nivel nacional

26. No cabe duda de que la responsabilidad por la capacitación industrial reside en los propios países en desarrollo. Son ellos los que tendrán que superar los problemas de organización y coordinación de los servicios de capacitación para sus empresas industriales; estos problemas son bien conocidos y con mucha frecuencia han sido examinados por organismos del sistema de las Naciones Unidas, tales como la OIT y la UNESCO. (Se espera que estos organismos especializados presenten propuestas concretas a la Consulta sobre la Capacitación de Mano de Obra Industrial.)

27. Además, se requiere también coordinación y organización para aprovechar mejor la tecnología y los conocimientos técnicos obtenidos del exterior. Esto significa que esos conocimientos no deben limitarse a una empresa y deben ser puestos sistemáticamente a disposición de otras empresas; es decir, este proceso no debe dejarse al movimiento "accidental" de personal de una empresa a otra. Las políticas gubernamentales deben proporcionar estructuras orgánicas adecuadas para absorber y perfeccionar la tecnología y los conocimientos técnicos obtenidos mediante arreglos de cooperación internacional. Esto es sumamente importante si se desea establecer una capacidad de base nacional.

### b) A los niveles subregional, regional e interregional

28. La cooperación entre países en desarrollo en materia de capacitación industrial puede desempeñar una función fundamental incrementando la competencia a nivel internacional respecto del suministro de aptitudes tecnológicas y know-how conexo, sobre todo debido a los precios más bajos y a las mejores condiciones ofrecidas por los proveedores de otros países en desarrollo. También puede dar por

resultado el mejoramiento de la posición negociadora de los países en desarrollo en relación con los países desarrollados.

29. Se reconoce que los costos involucrados en el establecimiento de capacidades nacionales en materia de capacitación industrial para industrias prioritarias son muy elevados y que no todos los países en desarrollo pueden financiar por sí solos estos costos. Como se ha mencionado precedentemente, se dispone de financiación externa de una variedad de fuentes de países desarrollados. No obstante, los costos pueden ser compartidos entre grupos de países en desarrollo de manera que cada uno pueda especializarse en la capacitación para uno o varios sectores industriales determinados. Esto significa que es preciso establecer mecanismos de cooperación apropiados a los niveles subregional y regional.

30. Se podría preparar un programa de acción para la cooperación entre países en desarrollo en base a las siguientes pautas:

i) Cada país en desarrollo debe identificar los sectores industriales en los que puede proporcionar capacitación para candidatos extranjeros a todos los niveles, sobre todo el de técnicos y capacitadores.

ii) La adopción de medidas de política por parte de los Gobiernos a fin de estimular la capacitación de nacionales de otros países en desarrollo; asimismo, la adopción de medidas concretas por parte de instituciones de capacitación y otras entidades con miras a aceptar candidatos de otros países en desarrollo. Como corolario, las empresas y los Gobiernos de los países en desarrollo que requieran capacitación industrial deben estar dispuestos a reconocer que, en ciertas esferas, la capacitación disponible en otros países en desarrollo es tan buena como la disponible en los países industrializados, si no mejor.

iii) De ser necesario, debe considerarse el establecimiento de servicios de capacitación comunes a los niveles subregional y regional para satisfacer las necesidades de las empresas en conformidad con las prioridades industriales de los países de esa región.

iv) En caso de cooperación comercial, las empresas exportadoras y las instituciones de capacitación deben hacer todo lo posible por proporcionar capacitación plena y completa, incluida la financiación de la misma, en condiciones mejores que las aplicadas a las empresas exportadoras de los países industrializados.

III. LA POSIBLE FUNCION DE LAS INSTITUCIONES DE CAPACITACION  
MULTILATERALES 15/

31. A las instituciones de capacitación multilaterales les corresponde una función cada vez mayor. Ello implica, no obstante, que se deben encontrar soluciones para superar los obstáculos, tales como los costos elevados, que impiden la utilización plena de sus capacidades. Una solución podría ser la reestructuración de sus actividades de modo que complementasen la capacitación proporcionada (o no proporcionada) por medio de la cooperación comercial. Como se ha examinado antes, las empresas exportadoras por lo general no están en condiciones de proporcionar capacitación industrial a todos los niveles y necesitan apoyo institucional, ya sea de los países desarrollados o de los servicios de las instituciones de capacitación multilaterales. Para los países en desarrollo, esa complementariedad entre la cooperación comercial y la multilateral presentaría la ventaja de que el comprador aumentaría progresivamente su autonomía en relación con el proveedor del equipo.

32. Igualmente importante es el asesoramiento que pueden proporcionar las instituciones de capacitación multilaterales en la fase de negociación de los arreglos de cooperación comerciales. 16/ Sin embargo, su objetivo no debe ser sólo el suministro de asesoramiento, sino más bien ejercer influencia en la naturaleza y el alcance de las relaciones contractuales en la esfera de la capacitación industrial. De esta forma, la demanda de asesoramiento por parte de los países en desarrollo disminuiría con el tiempo, y tanto las empresas como las instituciones de capacitación nacionales establecerían gradualmente su capacidad para negociar y para proporcionar los programas de capacitación requeridos. Para iniciar esto, las instituciones de capacitación multilaterales deben elaborar una estrategia y programas de acción apropiados aplicables a los arreglos de cooperación comerciales específicos que se celebren entre países en desarrollo y desarrollados.

33. Las actividades de las instituciones de capacitación multilaterales deben concentrarse en las necesidades específicas a corto plazo de las empresas y en las necesidades a largo plazo del sector en su totalidad, sobre todo el establecimiento de un centro de tecnología y capacitación para ese sector. En este contexto, se debe volver a dar prioridad a las siguientes actividades complementarias:

---

15/ F. Viallet: "Réflexions sur le rôle des institutions multilatérales de formation industrielles pour réduire la dépendance des pays en développement à l'égard des pays industrialisés", febrero de 1981.

16/ Véase el anexo II.

a) la formación de técnicos, particularmente en los sectores fundamentales de la industria tales como bienes de capital, maquinaria agrícola, electrónica, productos químicos, etc.;

b) el establecimiento de instituciones de capacitación que pueden satisfacer las necesidades a corto plazo de las empresas y al mismo tiempo perfeccionar el know-how tecnológico;

c) la formación de capacitadores, a fin de facilitar el logro por los países en desarrollo de sus objetivos a largo plazo, es decir, el establecimiento de capacidades nacionales en materia de capacitación industrial. Por lo tanto, se debe disponer de capacitadores en las siguientes especialidades:

- personal docente;
- personal encargado de la organización de la capacitación industrial;
- directores de programas de capacitación;
- conceptos de capacitación, es decir, personal con capacidad para innovar respecto de nuevas necesidades;

d) la difusión de información, tanto a proveedores como compradores de know-how tecnológico y capacitación conexas, sobre casos de éxito y de fracaso en la adquisición de conocimientos técnicos.

e) Junto con las instituciones nacionales de capacitación, realización de investigaciones sobre la forma en que los candidatos absorben las aptitudes tecnológicas; aparentemente, se han realizado pocas investigaciones en esta esfera.

34. Las instituciones de capacitación multilaterales no deben considerar a la capacitación de técnicos en sus sedes como una actividad permanente. A largo plazo, la capacitación de técnicos debe realizarse en los países en desarrollo, si es preciso creando la infraestructura institucional necesaria. A corto plazo, sólo en dos situaciones se justifica la capacitación de técnicos en el extranjero:

a) cuando el país en desarrollo no posee la infraestructura institucional necesaria;

b) cuando la tecnología y los conocimientos técnicos conexos sólo se pueden obtener en el extranjero.

35. Con respecto a la formación de capacitadores, esto debe estar a cargo sobre todo de los que trabajan en la industria y además tienen competencia en las esferas específicas mencionadas en el apartado c) del párrafo 33 supra. Por este motivo, las instituciones de capacitación multilaterales deben mantener estrechos contactos con la industria a fin de proporcionarles los métodos de capacitación que les permitan formar capacitadores en los países en desarrollo. Cabe recordar que por lo general sólo en los países desarrollados y en algunos países en desarrollo más avanzados hay industriales capaces de formar capacitadores.

Extractos del informe de la Tercera Conferencia General de la ONUDI  
Nueva Delhi, 1980Tema 5 b) ii)Recomendaciones sobre políticas, procedi-  
mientos y marcos para fomentar, desa-  
rrollar y robustecer la formación de  
mano de obra industrial

202. Un representante de la Secretaría puso de relieve la importancia suprema del factor humano en el desarrollo industrial. Observó que la cuestión del desarrollo de los recursos humanos para el desarrollo industrial tenía cada vez más importancia internacional y que la Junta de Desarrollo Industrial había convenido en celebrar una reunión de consulta sobre mano de obra industrial. Hizo referencia a los diversos documentos que se habían preparado para la Conferencia y señaló en especial el informe sobre "Adquisición y desarrollo de conocimientos técnicos industriales por los países en desarrollo"<sup>1/</sup> que había sido preparado conjuntamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y la ONUDI.

203. Un delegado, hablando en nombre de un grupo de países, señaló a la atención de la Comisión la importancia que los países en desarrollo atribuyen a la capacitación industrial. Al preparar el proyecto de Declaración y Plan de Acción de Nueva Delhi se había incluido un capítulo especial (capítulo VI)<sup>2/</sup> sobre desarrollo de recursos humanos. El orador señaló la semejanza entre las propuestas del Grupo de los 77 y las contenidas en el documento de la ONUDI. Otros delegados pusieron de relieve el potencial de cooperación entre países en desarrollo en la esfera de la formación técnica.

204. Otros varios delegados expresaron su enérgico apoyo a la necesidad de intensificar actividades de capacitación industrial e indicaron sus programas de asistencia técnica, sobre una base bilateral o en cooperación con la ONUDI, para la capacitación de personal industrial de los países en desarrollo. Algunos de esos delegados expresaron su apoyo a las propuestas del Grupo de los 77 contenidas en el proyecto de Plan de Acción de Nueva Delhi, así como su voluntad de intensificar la futura cooperación con la ONUDI en esa esfera. Un delegado indicó que existía una oferta para celebrar en los Estados Unidos de América la reunión de consulta de la ONUDI sobre capacitación de mano de obra industrial, prevista para 1981.

205. El representante de la OIT confirmó que su organización estaba cooperando eficazmente con la ONUDI y que participaría en los preparativos de la reunión de consulta sobre mano de obra industrial. El representante del PNUD informó a la Comisión sobre la decisión de la OIT, del PNUD y de la ONUDI, de emprender una evaluación conjunta de las actividades de capacitación industrial de las Naciones Unidas.

---

<sup>1/</sup> ID/CONF.4/8.

<sup>2/</sup> ID/CONF.4/CRP.16/Add.1.

206. La capital importancia de la capacitación para el desarrollo industrial fue destacada por todos los oradores, quienes subrayaron que la capacitación debía abarcar todo el espectro de aptitudes necesarias en el proceso de industrialización, con especial hincapié en la capacitación de tecnólogos, gerentes y técnicos. Cierta número de delegaciones indicaron que en los contratos sobre suministro de equipo industrial debían incluirse cláusulas apropiadas relativas a la participación de personal de los países receptores en el proceso de diseño mecánico y de construcción e instalación, lo que está de acuerdo con la necesidad de hacer un mayor hincapié en la capacitación básica en el trabajo en países en desarrollo. También se hizo hincapié en lo siguiente: capacitación de instructores en los países en desarrollo y mejora de los métodos de capacitación; promoción de capacitación avanzada en países en desarrollo; aumento de la capacitación en industrias pequeñas, a todos los niveles; salud y seguridad para la mano de obra industrial, en cooperación con sindicatos; y promoción de vínculos entre instituciones de capacitación y la industria.

207. Se reconoció que el programa de desarrollo de mano de obra industrial estaba directamente relacionado con los sistemas educacionales existentes en los países en desarrollo. Era, pues, necesario reformar el sistema educacional de los países en desarrollo, a fin de dar mayor importancia a la capacitación científica y técnica con arreglo a las necesidades nacionales y a los objetivos de desarrollo social y económico. Algunos delegados opinaron que el desarrollo de los recursos humanos nacionales era un proceso diversificado y a largo plazo que podía llevarse a cabo eficazmente en base a una planificación nacional. Se reconoció que el problema del éxodo intelectual requería especial atención, pues los países en desarrollo estaban perdiendo valioso personal técnico formado a un costo elevado.

208. Hubo acuerdo general sobre la necesidad de prestar especial atención a una mayor participación de la mujer en las actividades del desarrollo industrial. Se reconoció la necesidad de programas de capacitación especiales para acrecentar la contribución de la mujer.

209. Era necesario un amplio programa de acción encaminado a proporcionar a los países en desarrollo asistencia en gran volumen y con urgencia en materia de capacitación industrial. Se acogió con satisfacción la alta prioridad concedida por la ONUDI a sus actividades de capacitación industrial, especialmente en su programa de asistencia técnica, y se hizo un llamamiento en favor de su ampliación, sobre todo en las esferas de la capacitación básica, los programas de capacitación colectiva y el desarrollo de instituciones de capacitación sectoriales y de fines múltiples. Se instó a la ONUDI a que intensificara sus esfuerzos en el establecimiento y utilización de instalaciones y servicios de capacitación viables, particularmente en los países en desarrollo.

210. También se pidió a la ONUDI que estableciera una cooperación más estrecha con otros organismos de las Naciones Unidas, especialmente con la UNESCO y la OIT, sobre todo en cuanto a la planificación y celebración de la reunión de consulta sobre mano de obra industrial. Se pidió al Director Ejecutivo de la ONUDI que informara sobre los progresos realizados en la promoción de actividades de capacitación industrial en países en desarrollo, no solamente en la siguiente Conferencia General de la ONUDI, sino también en los próximos períodos de sesiones de la Junta de Desarrollo Industrial.

Propuestas sobre posible asistencia técnica de la ONUDI<sup>1/</sup>

Observaciones preliminares

Las posibilidades de acción de la ONUDI con vistas a mejorar las actividades de capacitación de mano de obra industrial deberán buscarse teniendo en cuenta la viabilidad de las propuestas que se han de formular. Ahora bien, esa viabilidad dependerá íntimamente de dos condiciones: una de orden material y otra de orden ético.

Se sabe de manera patente que las posibilidades de acción están subordinadas a la existencia de los recursos humanos y financieros de que la organización puede disponer. Es este un punto que no necesita demostración especial.

En cambio, la percepción de esas posibilidades de acción es más difícil desde el momento en que éstas se enfrentan a las diferentes concepciones de las que proceden. En efecto, es preciso recordar a este propósito las divergencias que separan a los grupos (B - D - 77) en lo que se refiere al cometido que deberá asignarse a la organización: las divergencias entre una concepción maximalista y una concepción minimalista aparecen tanto en los debates sobre la adopción de la Constitución de la ONUDI (8 de abril de 1979) como en las deliberaciones de la Tercera Conferencia General de Nueva Delhi (enero-febrero de 1981).

Referida a nuestras preocupaciones actuales, esta diferencia de concepción reviste a nuestros ojos una significación especial: a saber, la dificultad de apreciar el margen de maniobra de la ONUDI cuando se trata de intervenir en las relaciones comerciales que pueden mantener las empresas entre sí.

La aclaración de esta dificultad no tiene así más que un solo objetivo, es decir, el de recordar que las posibilidades de adopción de propuestas de acción de la ONUDI dependen, en cierta medida, de que se tenga en cuenta esa dificultad sin, por lo demás, preocuparse por su fundamento.

Teniendo en cuenta estas indicaciones, se harán propuestas de asistencia técnica de la ONUDI sobre los tres puntos siguientes:

---

<sup>1/</sup> M. Salem, Consultor de la ONUDI

- I. Asistencia técnica para la evaluación de las necesidades nacionales de capacitación industrial y la definición de los medios para atender a las mismas.
- II. Asistencia jurídica para la redacción de contratos.
- III. Asistencia técnica para la evaluación de los progresos de la capacitación.

I. Asistencia técnica para la evaluación de las necesidades nacionales de capacitación industrial y la definición de los medios para atender a las mismas

Esta propuesta se expondrá en tres puntos:

- 1) Razones de la asistencia técnica
  - 2) Objeto de la asistencia técnica
  - 3) Composición de los equipos de expertos
1. Razones de la asistencia técnica de la ONUDI

La necesidad de evaluar las necesidades de capacitación industrial se desprende tanto de la lectura de los planes de desarrollo económico considerados globalmente, como del examen de proyectos concretos de industrialización. En efecto, la planificación en numerosos países en desarrollo peca de insuficiencias respecto del problema del desarrollo de recursos humanos.

Esta situación se deriva de la conjunción de dos causas y acarrea efectos perjudiciales para la eficacia de los planes de ejecución de proyectos económicos.

a) Causas de la falta de evaluación

La ideología dominante en materia de estrategia de desarrollo económico oculta de manera patente el problema del desarrollo de los recursos humanos, insistiendo principalmente en la capacidad de atraer el ahorro para financiar las inversiones. Los países en desarrollo se han sumado en su gran mayoría a este punto de vista; basta con recorrer los códigos de inversiones para ilustrar esta tendencia: con la letra y el espíritu confundidos, estos códigos están casi exclusivamente consagrados a los medios y modalidades de atraer capitales financieros con miras a su inversión;



por este medio, se oculta el factor trabajo. Se trata en este caso, a nuestro parecer, de un error teórico de concepción de las estrategias de desarrollo económico. Pero esta no es la única causa de falta de evaluación de las necesidades en materia de capacitación industrial. Es preciso reconocer que esa operación de evaluación representa una tarea delicada que exige competencias técnicas a veces inexistentes en los países interesados.

b) Efectos de la falta de evaluación

La marginación, y hasta en algunos casos el hecho de subestimar el problema del desarrollo de recursos humanos, provoca varios efectos negativos en la eficacia de la ejecución de proyectos industriales. En efecto, como ya se mencionó en el cuerpo del estudio, la solución de este problema no se prevé más que en las etapas finales del proceso, es decir, en la fase de ejecución de proyectos concretos. Ello tiene como consecuencia una serie de inconvenientes inherentes a la falta de preparación, tales como las dificultades que entraña la precipitación, la rigidez de la demanda de capacitación, la dependencia respecto de instructores extranjeros, etc.

En segundo grado surgen efectos que obstaculizan la eficacia de funcionamiento de las unidades industriales instaladas: capacitación demasiado rápida e inadaptada, obligación de dejar que perdure la presencia de la asistencia extranjera con las cargas financieras que ello entraña, etc.

c) Necesidad de evaluación de las necesidades

De lo que precede se derivan dos conclusiones: por una parte, consideramos que las consecuencias que acarrea la falta de evaluación de las necesidades deberían llevar a la convicción de que es necesario proceder a tiempo a una evaluación de las necesidades nacionales en materia de capacitación industrial; por otra, las causas de esa falta de evaluación demuestran que la propia operación de evaluación, si coincide con la voluntad de los países interesados, podría en muchos casos sobrepasar las competencias técnicas de estos últimos. Convendría, pues, prever la intervención de una institución cuyas prestaciones fueran a la vez gratuitas y desprovistas de toda ambigüedad. Una misión de esa índole podría confiarse a la CNUDI en el marco de su asistencia técnica a los países en desarrollo.

## 2. Objeto de la asistencia técnica

El objeto de la asistencia técnica examinado aquí se refiere a dos aspectos. Se trata, por una parte, de evaluar las necesidades en materia de capacitación industrial y, por otra, de definir los medios que puedan responder a esas necesidades. La evaluación de las necesidades consistiría en traducir en cifras, incluso de manera aproximada, y por categorías profesionales, las existencias del personal necesario para la explotación y la gestión de las unidades industriales que se han de instalar en cumplimiento del plan. Se trata de ilustrar a los poderes públicos del país peticionario sobre la naturaleza y la importancia de las necesidades en materia de capacitación industrial tal como éstas figuran en filigrana en los imperativos del plan.

Pero la operación de evaluación de las necesidades no reviste importancia más que en la medida en que representa una etapa previa de la búsqueda de los medios para responder a esas necesidades.

Por ello, la asistencia técnica de la ONUDI debería poder ampliarse a la operación de definir los medios de satisfacer esas necesidades. La misión de definición consistiría en determinar los medios de poner en pie a un personal capacitado y de proponérselo a las autoridades públicas del país interesado. Esta misión tendría principalmente por función individualizar la parte de esos medios que pueden utilizarse o crearse en el territorio nacional (especialmente, creación de una sección profesional en los establecimientos existentes, o de una institución de capacitación); a la inversa, la misión podría indicar al país interesado las mejores posibilidades de capacitación en el extranjero en el caso de que la capacitación necesaria no pudiera darse en el país mismo y no justificara en lo inmediato esfuerzos de inversión.

En los casos en que el país interesado no poseyera un plan suficientemente atractivo y, por consiguiente, muy difícil de materializar desde el punto de vista de la capacitación industrial, la misión de asistencia técnica de la ONUDI conservaría, con todo, su interés; apoyándose en las potencialidades económicas del país de que se trate, esa misión podría

sugerir los tipos de capacitación que el país necesita o podría necesitar: a título indicativo, se podría sugerir promover capacitaciones en ramas técnicas directamente relacionadas con la existencia de un recurso natural determinado.

Además, hay otro caso en que podría preverse la asistencia técnica de la ONUDI: la evaluación de las necesidades y la definición de los medios en el marco más limitado de un proyecto concreto de implantación industrial.

En todos los casos, las operaciones de evaluación de las necesidades y de definición de los medios deberían efectuarse y, por consiguiente, solicitarse con suficiente antelación a la decisión de ejecutar el proyecto o los proyectos de que se trate.

### 3. Elección de los expertos encargados de la asistencia técnica

La ONUDI podría confiar esas misiones a expertos que ella misma elija. No obstante, a nuestro juicio, para que la asistencia técnica sea eficaz es de sumo interés asociar a la actividad de los expertos a personas más motivadas por los problemas relativos a la capacitación industrial. Una colaboración de esa índole presenta ventajas recíprocas. Por una parte, las personas locales podrían ilustrar a los expertos extranjeros sobre las características específicas locales que no lograran captar; su participación podría influir en el sentido de una mejor adaptación a las condiciones locales de las soluciones que se han de encontrar. Por otra parte, esa participación podría agudizar la sensibilidad de los responsables locales y, por consiguiente, facilitar la adopción de futuras decisiones.

Por último, se podría prever la posibilidad de clausurar la misión de asistencia técnica con la celebración de un seminario durante el cual las conclusiones del informe final podrían ser examinadas por un auditorio más amplio.

## II. Asistencia jurídica para la redacción de contratos de capacitación

Paralelamente a la asistencia técnica antes mencionada, se podría concebir una asistencia jurídica de la ONUDI en lo que se refiere a la redacción de contratos. Se trataría principalmente de la posibilidad de organizar seminarios nacionales o regionales destinados, según los casos, a iniciar o a perfeccionar la competencia técnica de los encargados de la

redacción de contratos. Esos seminarios, al analizar ejemplos tipos de convenciones jurídicas de capacitación, permitirían identificar los problemas fundamentales y sugerir posibles soluciones.

### III. Asistencia técnica para la evaluación de los progresos de la capacitación

En el cuerpo del estudio se han formulado algunas observaciones sobre el espinoso problema de la efectividad de los conocimientos o del know-how transmitidos en el curso del contrato de capacitación. A este respecto se han sugerido algunos mecanismos destinados a comprobar la efectividad de la transferencia. Entre esas observaciones figuraba la de que en los tribunales de control de los conocimientos adquiridos, interviniera un tercero independiente de las partes en el contrato.

Se podría prever la designación de ese tercero sobre la base de una lista de expertos que elaboraría la ONUDI. Pero en este caso, el cometido de la ONUDI sería demasiado limitado, puesto que la organización no haría sino expedir "certificados" a los expertos. Convendría, pues, orientarse a una acción más útil de la ONUDI. Esta no se contentaría con elaborar una lista de expertos, sino que, a petición de las partes, encargaría a un experto la misión de participar en los tribunales de control tal como éstos se prevén en las disposiciones del contrato de capacitación. La función del experto no sería la de arbitrar un posible litigio entre las partes a propósito de la evaluación de los conocimientos adquiridos, sino sencillamente formular sus apreciaciones sobre la forma en que se desarrolla el control y sobre los resultados del mismo. En la perspectiva de intervención de un experto de la ONUDI, las partes en el contrato deberían, por supuesto, prever esa posibilidad en el texto contractual.

Cabe considerar que esa intervención constituye una presión moral y que incita a las partes a un mayor rigor en el cumplimiento de sus obligaciones.

Anexo III

3. PROPUESTAS ENCAMINADAS A MEJORAR LAS RELACIONES CONTRACTUALES 1/

a) PROPOSITO DE LA CAPACITACION

Es necesario asegurar que en el contrato se exprese el propósito específico de la capacitación. Nos parece que la mejor manera de tomar en consideración el propósito de los contratos de capacitación es la de velar por que exista concordancia perfecta entre los objetivos de la capacitación y los objetivos del receptor. La declaración se hará constar en el preámbulo del contrato: primero, la declaración del receptor, seguida de la declaración del proveedor.

- Declaración del receptor

"El receptor está a cargo de la misión siguiente ...  
(sigue una definición precisa de esta misión)"

o bien

"El receptor aspira a cumplir los objetivos siguientes ...  
(sigue una enumeración de estos objetivos)"

Tras enumerar sus objetivos, el receptor indicará que su decisión de participar en el contrato y la selección del proveedor fueron determinadas por la voluntad de cumplir estos objetivos.

"Para cumplir sus objetivos (o llevar a cabo su misión), el receptor desea confiar a un proveedor competente la realización de las prestaciones de capacitación correspondientes".

- Declaración del proveedor

"El proveedor ha tomado nota de los objetivos (o misión) del receptor y se declara competente para llevar a cabo las prestaciones de capacitación correspondientes que se definen seguidamente."

o bien

"El proveedor conviene en los objetivos (o misión) del receptor y declara que dispone de la capacidad y la experiencia necesarias para realizar las prestaciones de capacitación correspondientes que se definen seguidamente."

---

1/ M. Salem: Les aspects juridiques de la formation industrielle,  
octubre de 1980.

Esto no constituye un acuerdo formal entre las dos partes. Sin embargo, la convergencia de las dos declaraciones unilaterales no deja lugar a dudas en cuanto a la voluntad del receptor y a la disposición del proveedor.

b) OBJETO DEL CONTRATO

Es necesario expresar las obligaciones del proveedor y especificar su contenido y modo de cumplimiento que puedan satisfacer las necesidades del receptor. Se observa que el proveedor tiene una función ambivalente: dar consejo y prestar un servicio. Por tanto, sería útil si la función de asesoramiento apareciera como tal en el contrato, si de hecho ha sido ejercida por el proveedor. Por ejemplo:

"Los servicios que se definen seguidamente se han determinado de acuerdo con el estudio realizado por el proveedor."

o bien

"Los servicios que se definen seguidamente se basan directamente en el estudio realizado por el proveedor."

El único caso que no causa confusión entre la función de asesoramiento y la de prestación de un servicio es aquél en que el receptor tiene un departamento competente de investigación, o comisiona a un tercero para que emprenda el estudio: por ejemplo, la asistencia técnica de la ONUDI u otras instituciones. La capacitación se debería definir en función de los objetivos: o sea, adiestrar a personas "capaces de": se trata de asumir una tarea específica (de gestión o de producción) en el taller (o fábrica) cuyo nombre se indica. Respecto de los aspectos cualitativos, se podría redactar una disposición general que, claro está, no excluiría definiciones precisas del tipo de capacitación previsto:

"La capacitación de que se trata se concebirá y llevará a cabo de manera que cumpla los objetivos expresados en el preámbulo."

c) RECURSOS DE CAPACITACION

Se entiende por recursos de capacitación los recursos humanos, los recursos materiales (instrumentos pedagógicos) y el programa en su definición material (contenido) así como su definición funcional (desarrollo de las operaciones de capacitación). De la lectura del contrato no se puede sacar una idea precisa de los medios de que se dispone para cumplirlo. Sin embargo,

ciertos elementos nunca están ausentes del contrato: éstos son la duración de la capacitación y, en el caso de contratos de asistencia técnica, el número de instructores asignados a las actividades de capacitación. La idea de meses-hombre, que constituye la columna vertebral de los contratos de capacitación está basada en una combinación de estos dos elementos. Ahora bien, el enfoque de los contratos basado en la idea de meses-hombre se exagera, y desnaturaliza el contrato de capacitación. De ahí la necesidad absoluta de ir más allá de la idea de meses-hombre y especificar los elementos esenciales de un verdadero contrato de capacitación.

Explicación de las lagunas en las definiciones de los recursos de capacitación

Se podrían exponer tres supuestos para explicar estas lagunas.

- i) El caso de las definiciones implícitas: Es el caso clásico de la inscripción de un grupo de becarios para un curso de capacitación predeterminado: los programas, recursos, métodos, etc.,... son los que habitualmente utiliza la institución de capacitación.
- ii) Existe una definición convencional de recursos de capacitación entre las partes, pero no se expresa en el contrato: En este caso, las partes deberían incluir en el contrato una estipulación redactada, por ejemplo, como sigue: "Para cumplir los objetivos de capacitación, el proveedor usará los recursos de capacitación definidos en el documento titulado (.....), adjunto al presente contrato." En estas condiciones, el documento adjunto se considera como parte integrante del contrato y obliga al proveedor en el mismo grado que las estipulaciones del propio contrato.
- iii) Definición de los recursos con posterioridad a la firma del contrato: En este caso, las partes firman el contrato de capacitación, pero difieren la definición de los medios hasta una etapa posterior. Sin embargo, las partes no deberían redactar un contrato dejando espacios en blanco para que el proveedor los complete a su discreción. Por tanto, se debería especificar en el contrato el procedimiento de definición de los recursos.

En la práctica se observan dos variantes:

El contrato confía expresamente al proveedor la tarea de definir los recursos. Esto restringe la posición del receptor.

El contrato prevé un procedimiento de negociación para la definición de los recursos. Puede prever que el proveedor proponga estos recursos y que el receptor los apruebe.

La estipulación correspondiente debe especificar:

- la fecha en que estos recursos habrán de estar definidos
- el modo de definición (propuesta de recursos, discusión, decisión, etc., ...)

Estipulación relativa a la fecha límite:

"El programa de capacitación y los medios de llevarlo a cabo se definirán (o completarán) antes de transcurridos ... desde que se completen las operaciones de selección de los participantes."

A menudo sucede que no se pueden determinar o mejorar el programa y los recursos en tanto no se haya realizado un estudio del nivel de los pasantes a los que está destinada la referida capacitación. Este procedimiento es técnicamente coherente.

La condición referente al modo de definición, en la que se hace hincapié en la necesidad de una cooperación estrecha entre las partes, podría expresarse como sigue:

"El proveedor propondrá el programa de capacitación y los recursos, que se determinarán de común acuerdo."

El problema principal en este contexto parece ser la incompetencia técnica del receptor con respecto a la selección del programa y los recursos. Por tanto, se debería destacar la necesidad de mejorar las capacidades técnicas del receptor. En este caso, la ONUDI podría suministrar asistencia técnica al receptor.

d) SELECCION DE CANDIDATOS

El objetivo principal de las actividades de selección es escoger entre los candidatos presentados a los que parezcan capaces de pasar la capacitación establecida en el contrato.

Sin embargo, este objetivo tiene una aplicación limitada ya que la selección separa a los que serán seleccionados para la capacitación y a los que son pura y simplemente eliminados. Es como si de un depósito se pescaran los elementos necesarios para una actividad especial sin preocuparse del porvenir



y las posibilidades de los candidatos eliminados. La preocupación por el éxito de la actividad industrial en el sentido estricto prevalece sobre la capacitación de las personas.

El proveedor, a cargo de la selección de los candidatos, entonces tendría que cumplir ambos objetivos: por una parte, seleccionar los candidatos para capacitación y, por otra, evaluar las aptitudes y sugerir profesiones para los candidatos no seleccionados, contribuyendo así considerablemente a la creación de un know-how técnico nacional.

Parece que la búsqueda simultánea de ambos objetivos no tendría consecuencias económicas y no cambiaría sus índoles o esferas de aplicación.

e) EXPERIENCIA EN TRABAJO INDUSTRIAL

i) Selección de lugares

La elección debería regirse por el propósito principal de los períodos de capacitación práctica: la adquisición de experiencia para dominar las técnicas y máquinas que el pasante deberá usar en la fábrica del receptor.

Por tanto, en el contrato se podría establecer la disposición siguiente:

"La experiencia en el trabajo industrial se dispondrá en fábricas similares a las del receptor, en un país desarrollado o en un país en desarrollo".

ii) Selección de fábrica

En teoría, el proveedor está mejor informado de las posibilidades de capacitación práctica, ya que es el más competente para realizar una elección conveniente. Por tanto, es lógico encargarle a él esta tarea.

"El proveedor emprenderá la colocación de los pasantes en fábricas similares a las del receptor, en un país desarrollado o en un país en desarrollo."

iii) Definición de las condiciones técnicas de los períodos de capacitación

Se sabe que la eficacia de un período de capacitación depende en gran parte de las condiciones en que tiene lugar. Por ejemplo, será necesario asegurar que exista un equilibrio entre un procedimiento pasivo (el pasante observa las actividades de su homólogo en la fábrica de acogida) y un procedimiento activo (el pasante participa activamente ocupando el puesto de su homólogo). También debería especificarse si el pasante puede beneficiarse de ciertos servicios, especialmente el acceso a la documentación, y en qué medida.

Mientras que el principio de la definición de condiciones de capacitación quizá no sea motivo de discusión, la determinación de estas definiciones puede causar problemas. Por ejemplo: El proveedor de capacitación está personalmente a cargo de los períodos de capacitación al recibir en sus propias fábricas, las de sus filiales o hasta con las que tiene relaciones institucionales a los pasantes. En este caso, nada impide a las partes contratantes que definan conjuntamente las condiciones técnicas de capacitación e incluirlas en el contrato.

El procedimiento es diferente en el segundo caso: en el que el proveedor de capacitación no está a cargo por sí mismo de organizar períodos de capacitación. Esto se refiere particularmente a las instituciones de capacitación que, al ser económicamente independientes, aunque orgánicamente sean empresas industriales, piden a las últimas la colocación de los pasantes.

El examen de los contratos nos informa que las condiciones en que se llevan a cabo los períodos de capacitación a menudo se acuerdan tácitamente y se dejan implícitamente a la discreción de la compañía que recibe a los pasantes.

Aunque el mismo proveedor no disponga los períodos de capacitación, no está exento de sus obligaciones.

En realidad, la relación contractual que el proveedor establece con la empresa que recibe a los pasantes se deriva de la idea de subcontratación. Actualmente, en lenguaje jurídico normal, la subcontratación está unida al contrato principal y no es un sustituto de éste. En otras palabras, el proveedor no podría normalmente hacer uso de la poca disposición de sus subcontratistas potenciales para limitar el contenido y extensión de su obligación hacia el receptor en el contrato principal. En derecho internacional, la ausencia de legislación obliga a que se encuentre otro modo para restablecer la armonía. Esta tarea corresponde a los mismos actores: las partes contratantes.

La dificultad de definir condiciones respecto a los períodos de capacitación podría resolverse del modo siguiente:

- . En primer lugar, se podría aprobar el principio de una definición común de las condiciones técnicas de los períodos de capacitación.
- . En segundo lugar, se podrían modificar los compromisos del proveedor.

Se podría expresar este procedimiento mediante una estipulación del tenor siguiente:

"El proveedor se esforzará por que las empresas de acogida de los pasantes acepten las condiciones siguientes ... (sigue una enumeración de las condiciones deseadas)"

o bien

"La definición de las condiciones técnicas de los períodos de capacitación deberá inspirarse en los principios siguientes ... (sigue una enumeración de principios)"

Se conservarán dos principios: se permitirá al pasante tomar parte activa en operaciones de producción o de gestión: el objetivo de la capacitación práctica sería asegurar que los pasantes estén capacitados para el empleo que deberán desempeñar en la fábrica del receptor.

f) LA VERIFICACION DE LA EFICACIA DE LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y KNOW-HOW

La evaluación de casos estudiados ha mostrado que el problema de la verificación de la transferencia de conocimientos y know-how es eliminada casi sistemáticamente del contrato. Sólo es necesario investigar los métodos de verificación.

- i) Indole de las comprobaciones: Van dirigidas a evaluar la adquisición de conocimiento comunicado y también postulan el establecimiento de personal operacional: personal "eficaz", no sólo personal "informado".

Con este fin, podrían introducirse en el contrato las siguientes estipulaciones:

"Una vez terminada la capacitación, los pasantes serán sometidos a exámenes para evaluar las capacidades adquiridas. Los exámenes comprenderán principalmente -pero no exclusivamente- pruebas prácticas y se celebrarán en la empresa del receptor."

"Si, por motivos independientes de los deseos del proveedor, no se pudieran celebrar los exámenes en la empresa del receptor, entonces deberán tener lugar en una empresa similar o bien en la empresa donde se celebró el último período de capacitación."

"Los pasantes serán examinados en materias relativas a los empleos para los que han sido capacitados."

- ii) Tribunal examinador: Se podría encargar al proveedor la función de evaluar las capacidades adquiridas. Aunque esta es la práctica más común, podría conducir a una confusión de funciones: el proveedor sería tanto juez como parte del contrato. Podría estar a cargo de la evaluación un jurado bipartito conjunto. Sin embargo, los riesgos de llegar a un punto muerto en el caso de evaluación divergentes del receptor y del proveedor constituyen una razón para

Otra solución sería la de que sólo el receptor estuviera a cargo de la evaluación de los candidatos. Dos objeciones principales serían la incompetencia técnica del receptor y el hecho de que el receptor se convertiría tanto en juez de los resultados como en parte del contrato. Si sólo el receptor estuviera a cargo de la evaluación de las capacidades adquiridas, podría convertirse en juez y parte a la vez.

Si las partes interesadas adoptaran esta solución, el proveedor tendría que disponer del derecho de oponerse a cualquier violación injustificada de sus derechos. Podrían conservarse las cláusulas siguientes:

"El receptor emprenderá la evaluación de las capacidades adquiridas por los pasantes una vez finalizada la capacitación".

Debería acompañarse esta estipulación de las siguientes garantías:

"El proveedor y el receptor determinarán la fecha, el lugar y la duración de la evaluación de las capacidades adquiridas".

"Se informará al proveedor del contenido de las pruebas y del sistema de calificación".

"El proveedor está facultado a asistir a la evaluación y de expresar reservas".

"Si el proveedor pone en duda la regularidad de la evaluación, el receptor no se opondrá a la intervención de un experto independiente árbitro".

Para que esta última garantía surta efecto positivo, el árbitro experto debería mediar dentro de un tiempo muy breve.

Se podría seleccionar al candidato de una lista de expertos preparada por la ONUDI.

En cuanto a la aceptación del costo de mediación de un árbitro experto y la aceptación de la evaluación, podrían aprobarse las cláusulas siguientes:

"Las dos partes compartirán equitativamente los costos de mediación de un árbitro experto".

"Si el receptor, o en su caso, el árbitro experto, juzgan que los resultados de la evaluación son satisfactorios, las partes firmarán una declaración certificando la conclusión de la capacitación".

"Si los resultados de la evaluación no son satisfactorios, el proveedor se comprometerá a facilitar los técnicos facultados para ultimar la capacitación en la fábrica del receptor, a su propia costa. Las partes fijarán el número de esos técnicos adscritos a la fábrica y la duración de sus servicios".

iii) Un jurado tripartito conjunto realiza la evaluación.

Podría crearse un jurado que representara tanto a las partes contratantes como a un tercero (experto independiente). Sin embargo, en este caso es automático la mediación de un experto externo. Sin duda, esta solución es por lo menos tan justificable como la anterior, pero tiene el inconveniente de que complica el procedimiento.



