



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th 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 for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

07689-S

Distr. RESERVADA

UNIDO/IOD.106

11 agosto 1977

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

TRANSMISION INTERNACIONAL DE TECNICAS DE GESTION INDUSTRIAL^{1/}

Programa de acción

preparado por

William R. Millager

Jefe interino

Sección de Establecimiento y Gestión de Fábricas

^{1/} El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

id.77-8632

Indice

	<u>Página</u>
1. Introducción	2
2. La transmisión de técnicas de gestión es una necesidad prioritaria de la industrialización	2
3. Ejemplos de oportunidades de cooperación de la ONUDI en la transmisión de técnicas de gestión	4
- Caso N° 1: Establecimiento de una fábrica de utensilios agrícolas	5
- Caso N° 2: Establecimiento de una fábrica de fertilizantes	6
- Caso N° 3: Aplicación de un programa de industrialización para una comisión de desarrollo de una cuenca fluvial	6
- Caso N° 4: Gestión de fábricas existentes	6
4. La transmisión de técnicas de gestión beneficia tanto al país huésped como a los participantes extranjeros	7
5. Esbozo de un Programa de Cooperación de la ONUDI	8

1. Introducción

Las probabilidades de éxito de un proyecto de inversión industrial se determinan en gran parte en el momento de la firma de los acuerdos de ejecución pertinentes. Para aumentar esas probabilidades se presta actualmente mucha atención a la promoción de las inversiones y a la transmisión de tecnología. La transmisión de técnicas de gestión es una esfera no menos importante, pero por el momento mucho menos explorada que las anteriores.

La ONUDI viene cooperando con los gobiernos en esta esfera desde hace tiempo. Ahora se ha acometido una nueva iniciativa que, junto con otros programas, puede permitir que se saquen beneficios económicos y sociales mucho mayores de los inmensos recursos dedicados a la industrialización. En la presente monografía se explica la base de esta nueva iniciativa y se presenta un esbozo de un programa de trabajo preliminar para 1978-79.

2. La transmisión de técnicas de gestión es una necesidad prioritaria de la industrialización

Se reconoce, por lo general, que para crear con éxito nuevas industrias es preciso dominar no sólo los aspectos financieros y técnicos de la empresa sino también las técnicas de gestión.

La Declaración de Lima pide la adopción de medidas pertinentes al respecto en sus secciones sobre "Medidas de alcance nacional", "Cooperación entre países en desarrollo", y "Cooperación entre países en desarrollo y países desarrollados"^{1/}.

El informe^{2/} de la Reunión intergubernamental de expertos sobre industrialización de los países en desarrollo menos adelantados (que se celebró en Viena en noviembre de 1976) habla de la importancia de la gestión en muchas de sus recomendaciones. El Grupo de expertos pidió la colaboración de la ONUDI, entre otras cosas, en: la preparación de contratos especiales para facilitar el establecimiento provechoso de fábricas entregadas llave en mano; la creación de servicios de consultoría industrial que integren la gestión con los elementos técnicos y bancarios; y el desarrollo urgente de sistemas

^{1/} Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación, marzo 1975. Véanse especialmente los párrafos 58 i), k), n), o), 59 g), h); 60 h), k); 61 d), n); 62; y 66.

^{2/} ID/WG.234/13, 5 de enero de 1977.

y técnicas de contabilidad industrial. Puso también de relieve^{1/} la importancia de las técnicas de organización y de gestión para el éxito de los proyectos industriales seleccionados como propulsores de un desarrollo diversificado de la economía nacional.

Al tiempo que la reunión sobre industrialización de los países menos adelantados, se celebró también en Viena una reunión de altos directivos industriales sobre Proyectos para el establecimiento de fábricas en los países en desarrollo. En esta reunión^{2/} se aprobó oficialmente cierto número de sugerencias a la ONUDI sobre medidas para el futuro desarrollo de su programa de cooperación.

Los siguientes extractos^{3/} tienen mayor relación con la transmisión de técnicas de gestión:

- "Facilitar asistencia intensiva mediante el desarrollo y la aplicación de métodos y proyectos piloto, atendiendo preferentemente a los países más necesitados de asistencia y aplicando, en general, metodologías [como las siguientes]:

....

- b) Facilitar un coordinador de proyecto y/o asesores técnicos y de gestión especializados a una nueva empresa durante la planificación, la construcción y las operaciones de funcionamiento inicial.

....

- d) Prestar asesoramiento en la negociación de contratos para la adquisición de conocimientos tecnológicos y de gestión especializados para evitar concesiones innecesarias.

....

- "...Cuando participan asociados extranjeros, la ONUDI tratará de estimular una cooperación conducente a la concertación y aplicación de acuerdos de proyectos que sean mutuamente provechosos. La ONUDI ha de identificar los obstáculos que se oponen al aumento de la cooperación técnica y económica con miras a acelerar el establecimiento de nuevas fábricas, y adoptar medidas apropiadas para superar estos obstáculos.

^{1/} Ibid, pág. 18; bajo "Prime-mover industries".

^{2/} Se reunieron participantes de Austria, Francia, Ghana, India, Irlanda, Italia, Marruecos, Nigeria, Suiza, Turquía, Venezuela.

^{3/} Sacados del documento ID/WG.237/16, 4 de enero de 1977.

- "Deben incrementarse los recursos financieros disponibles para proyectos piloto a fin de que éstos resulten ilustrativos para los interesados tanto nacionales como extranjeros. Convendría diseminar lo más posible los estudios de casos y los manuales basados sobre estos proyectos para aumentar su efecto multiplicador y activador. La ONUDI ha de preparar también otros manuales y estudios de casos para ampliar y/o aprovechar mejor la capacidad de producción existente en el mundo en desarrollo.
- La ONUDI debe desempeñar una función activa de ayuda a las empresas de tamaño mediano de los países industrializados para que puedan liberar su capacidad tecnológica y humana en provecho de posibles empresarios locales de los países en desarrollo."

Como se mencionó en la Sección 1, la atención prestada a la transmisión de técnicas de gestión es relativamente baja si se la compara con la otorgada a la transmisión de tecnología y a la promoción de las inversiones. Los artículos corrientes de índole operacional sobre este tema parecen escritos para el provecho casi exclusivo del participante extranjero. Se observa en ellos una cierta falta de sensibilidad por los problemas y aspiraciones de los países en desarrollo, así como falta de una visión de la industrialización como proceso integrado e interrelacionado. Un ejemplo notable de contribución positiva a este respecto, pero que evidentemente no ha creado escuela, es un libro de hace 10 años titulado "The International Transfer of Corporate Skills"^{1/}.

B. Ejemplos de oportunidades de cooperación de la ONUDI en la transmisión de técnicas de gestión

Como se indicó en la Sección 1, la ONUDI viene cooperando con gobiernos de distintos países desde hace algunos años para conseguir la transmisión de técnicas de gestión en condiciones equitativas. Los expertos de la ONUDI asociados con proyectos de cooperación técnica en la esfera de los proyectos de inversión industrial asesoran a menudo a sus organizaciones huésped sobre las condiciones de los acuerdos propuestos para la adquisición de servicios de gestión. Los funcionarios de la ONUDI enviados en misiones de asesoramiento a corto plazo y los Altos Asesores Industriales Extrasede facilitan también servicios especiales de asesoramiento sobre la base de sus propios conocimientos y experiencias.

^{1/} Gabriel, Peter P. - Tesis doctoral publicada por División of Research, Harvard University School of Business Administration.

Pero a medida que avanza la industrialización, aumentan en proporción geométrica los recursos financieros y de otra índole que se le dedican. Por consiguiente, son enormes las oportunidades de la cooperación entre la ONUDI y los gobiernos a fin de obtener ahorros importantes de tiempo y dinero o elevar los beneficios de los proyectos para las economías nacionales. A título de ejemplo, se citan a continuación cuatro solicitudes recientes recibidas por la ONUDI para ilustrar la necesidad urgente de fortalecer aun más la capacidad de asistencia técnica operacional de la ONUDI en esta esfera.

Caso N° 1: Establecimiento de una fábrica de utensilios agrícolas

Se invitó a varias empresas internacionales a presentar propuestas para el establecimiento de una fábrica de montaje/producción en un país menos adelantado. El Gobierno solicitó la asistencia de la ONUDI para evaluar las propuestas presentadas.

La oferta más favorable de las tres contenía (además de las cláusulas sobre transmisión y licencia de tecnología) los siguientes proyectos adicionales de acuerdos referentes a la prestación de servicios de gestión:

- Acuerdo de fundadores
- Acuerdo de asistencia para la gestión
- Acuerdo de suministros
- Acuerdo sobre marcas comerciales
- Acuerdo de asistencia operacional

Al examinar estos textos, la ONUDI comprobó que las condiciones propuestas en estos contratos, que engranaban entre sí, restringirían de modo sensible las ventajas que el país anfitrión podría obtener para su industrialización. Por ejemplo:

- La transferencia de funciones directivas a personal nacional calificado no se efectuaría hasta pasados muchos años, si es que se efectuaría alguna vez. Las cláusulas relativas a la capacitación de personal de gestión estaban redactadas en términos extremadamente vagos.
- El diseño de productos estaría fuertemente controlado por la sede internacional, aun cuando se prohibía la exportación del producto, restringiéndose así severamente las posibilidades de subcontratación a otras industrias locales.
- La empresa extranjera se reservaba un eficaz derecho de veto sobre casi todas las decisiones de la dirección de la empresa local y se atribuía la condición de único proveedor de la mayoría de los materiales de producción a precios fijados unilateralmente.

- Los honorarios solicitados por concepto de gestión igualarían en pocos años a la inversión ofrecida por la empresa extranjera.

Algunas omisiones de los proyectos de acuerdo eran también particularmente significativas. Por ejemplo, la empresa extranjera no aceptaba responsabilidad alguna en materia de comercialización o de servicios de posventa (reparaciones y mantenimiento), función sin duda crítica en este caso.

Caso N° 2: Establecimiento de una fábrica de fertilizantes

Hace varios años el Gobierno de un país en vías de industrialización se dirigió al funcionario local de la ONUDI y le dijo: "hemos firmado un contrato para el establecimiento de una fábrica de fertilizantes. Muchas de las cláusulas del contrato son flexibles y requieren cuidadosas medidas por parte del Gobierno durante la construcción y el funcionamiento de la planta, así como durante la fabricación del equipo. Nuestro director general es un hombre muy competente pero sin experiencia industrial. Desearíamos obtener ayuda de la ONUDI para evitar concesiones innecesarias y el despilfarro de recursos durante la ejecución del proyecto."

Caso N° 3: Aplicación de un programa de industrialización para una comisión de desarrollo de una cuenca fluvial

La secretaria de una comisión de desarrollo de una cuenca fluvial ha completado estudios sobre condiciones físicas e infraestructura y ha elaborado planes para futuras obras hidroeléctricas, de navegación y de riego. Ha estudiado también las posibilidades industriales de la zona y ha otorgado prioridad a cierto número de proyectos concretos, en parte con asistencia de la ONUDI. El director ha solicitado la cooperación de la ONUDI en el diseño, la instalación y el funcionamiento de un sistema de gestión moderno que servirá para: vigilar y controlar la aplicación de proyectos; identificar puntos de decisión y obstáculos críticos; y prestar asistencia en la asignación de recursos a las soluciones más prácticas.

Caso N° 4: Gestión de fábricas existentes

El Gobierno de un país que está experimentando un proceso de industrialización repentino y rápido envió un cable urgente para solicitar modelos de contratos respecto a la adquisición de servicios de gestión para fábricas que elaboran diversos artículos en los sectores de la industria química y de la industria mecánica.

La ONUDI estima que estos casos reflejan tan sólo una fracción de las oportunidades de cooperación entre los gobiernos y la ONUDI, que puede suponer un ahorro paulatino de millones de dólares y aumentar los beneficios económicos y sociales resultantes de la industrialización.

4. La transmisión de técnicas de gestión beneficia tanto al país huésped como a los participantes extranjeros

Debe ponerse en claro que la adopción de medidas apropiadas en esta esfera resultará beneficiosa para ambas partes. El país huésped obtendrá mayores beneficios económicos y sociales en el contexto de su desarrollo nacional. Los participantes extranjeros obtendrán beneficios de: 1) el hecho inevitable de que el éxito de la industrialización significa oportunidades más numerosas y mejores de participación más adelante; y 2) el necesario reajuste de las condiciones que pretendían para la prestación de servicios de gestión en determinado caso puede reducir las remesas en los primeros tiempos, pero las modificaciones ayudarán a mantener buenas relaciones con el gobierno huésped y permitirán que aumenten las oportunidades de beneficios a plazo más largo.

No hace falta decir que un acuerdo de transmisión de técnicas de gestión sólo se firma si ambas partes esperan obtener algún provecho de su ejecución. Este principio básico de toda transacción comercial permanece inalterable. Sin embargo, es posible modificar progresivamente los acuerdos sobre servicios de gestión para que vayan aumentando los beneficios reales del país huésped. La dificultad está en conseguir esto sin indisponer o alejar a los participantes extranjeros. Entre las posibilidades que se ofrecen cabe destacar la circunstancia de que la mayoría de las cláusulas de estos acuerdos pueden ser modificadas en favor del país huésped sin perjudicar materialmente los intereses de los participantes extranjeros.

Como ejemplo, en el mencionado caso N° 1, sería posible que los colaboradores extranjeros prestaran asistencia, remunerada, para la organización de servicios de reparación y mantenimiento. Con ello se resolverían muchas de las dificultades del país huésped para la mecanización de su agricultura. Además, se podría modificar la prohibición de introducir modificaciones locales en el diseño sin perjuicio de la fiabilidad funcional de los productos. Evidentemente, aumentaría la producción local de piezas y disminuirían las importaciones, pero se conseguiría más pronto la rentabilidad del negocio en

su conjunto y pudiera muy bien acelerarse la diversificación de productos. El participante extranjero obtendrá mayores beneficios a la larga si trata las oportunidades con imaginación.

5. Esbozo de un Programa de Cooperación de la ONUDI

El punto de partida de la ONUDI —como se mostró brevemente en la sección anterior— es que los acuerdos de transmisión de técnicas de gestión pueden hacerse mucho más eficaces para contribuir a una industrialización de impulso propio y, a la larga, a una autosuficiencia empresarial del país huésped, sin resultar por ello inaceptables o faltos de interés para los posibles participantes extranjeros serios. La ONUDI se propone ayudar a acelerar el logro de las ganancias posibles mediante un programa de servicios de desarrollo, información y consultoría. Este programa está concebido para funcionar a nivel de medidas nacionales, así como mediante la cooperación entre países en desarrollo, y entre países en desarrollo y países industrializados. Se trata de un programa estrechamente coordinado con los programas de la ONUDI en materia de transmisión de tecnología y promoción de las inversiones.

El objetivo a largo plazo de este programa es ayudar tanto a los países en desarrollo como a los países industrializados a aumentar la eficacia de la transmisión de los procesos de gestión, para que el establecimiento de nuevas fábricas reporte de hecho los beneficios económicos y sociales que se esperan. A este fin se prestará particular atención a integrar la transmisión de las técnicas de gestión con la transmisión de tecnología, la promoción de las inversiones y otros elementos necesarios.

Los objetivos a mediano plazo del programa son:

1) fortalecer la competencia y autosuficiencia de los funcionarios encargados, en los países en desarrollo, de sentar las bases, negociar y obtener todo el provecho posible en los acuerdos con proveedores extranjeros de los servicios de gestión necesarios para la industrialización, subrayando su vinculación esencial con la transmisión de tecnología y la promoción de las inversiones; y

2) ayudar a los posibles proveedores extranjeros de este tipo de servicios a comprender las condiciones especiales y objetivos de desarrollo de los países huéspedes, y preparar acuerdos que faciliten la aplicación de sus respectivas técnicas en pro de mayores beneficios económicos y sociales para el país huésped, junto con mantener los incentivos para su propia participación.

En suma, el programa sobre transmisión internacional de técnicas de gestión industrial incluye los tres elementos siguientes:

- a) Estudios de casos, guía, fuentes de información^{1/}
- b) Celebración de reuniones y simposios consultivos conjuntos para diseminar información y compartir experiencias
- c) Creación de una red de consultoría, aplicación piloto de resultados, y creación en su día de un servicio de transmisión de consultas.

La Sección de Establecimiento y Gestión de Fábricas ha emprendido trabajos preparatorios relacionados con los puntos mencionados y coopera con otras secciones de la ONUDI, en particular con la Sección de Desarrollo y Transferencia de Tecnología y la Oficina del Programa Cooperativo de Inversiones. Aprovechando fondos internos disponibles y contribuciones voluntarias, se está desarrollando desde hace varios años un modesto programa de reuniones internacionales y publicaciones, en que se dedica creciente atención a este tema.

En los planes actuales se prevé también la realización de esfuerzos conjuntos con las secciones de la ONUDI relacionadas con la cooperación entre países en desarrollo y con los países menos adelantados. Se están buscando nuevos recursos, de acuerdo con las pautas mencionadas, y se están negociando propuestas detalladas de financiación de proyectos. A continuación puede verse un plan de trabajo para 1978-79 provisional pero detallado:

- a) Seleccionar de 3 a 5 países en desarrollo en distintas fases de industrialización y obtener que accedan a participar en el programa. Efectuar un estudio de las actividades existentes, incluida la literatura sobre el tema. (Tanzania, Egipto, Sudán, Panamá, Guatemala, Corea, México, Arabia Saudita, y los países de la ASEAN y del Pacto Andino constituyen posibles ejemplos.)
- Acuerdo con los países antes de enero de 1978. Estudio enero-febrero 1978.

^{1/} La ONUDI ha publicado algunos manuales sobre programación, contratación y vigilancia de la adquisición de equipo y construcción de nuevas instalaciones de fabricación. Existe también un manual sobre licencias de tecnología así como uno sobre subcontratación. La única publicación que trata de la adquisición de servicios de gestión industrial es el "Manual para la preparación de acuerdos de constitución de empresas mixtas en países en desarrollo" que se publicó en 1971. Es muy necesario actualizar y ampliar de manera integrada los estudios sobre este tema, a fin de fortalecer la autosuficiencia de los países en desarrollo en el establecimiento de nuevas industrias económica y socialmente viables.

- b) Un equipo de consultores (y un funcionario de la ONUDI) visitarán cada país para obtener información sobre varios proyectos industriales. (Algunos de los proyectos estarán en la fase de preparación y otros ya funcionando). Los casos se seleccionarán con miras a poner de relieve los problemas y las oportunidades relacionados con la transmisión de técnicas de gestión y la integración de los factores de gestión con los factores tecnológicos y financieros en el contexto de los objetivos nacionales de desarrollo.
- Febrero-abril 1978
- c) Los consultores prepararán informes por países basados sobre sus visitas y formularán recomendaciones. Se celebrará una reunión de expertos que agrupará a los representantes de los países cooperantes con los consultores, personal de la ONUDI y funcionarios de países aportantes, para considerar todos los aspectos de las conclusiones y recomendaciones de los consultores. Otras secciones de la ONUDI, especialmente la Sección de Desarrollo y Transferencia de Tecnología, participarán plenamente en el programa.
- Preparación abril-mayo 1978
- Reunión de expertos junio 1978
- d) A base de las conclusiones del grupo de expertos, los consultores prepararán un manual detallado en que se recogerán directrices, listas-guía, estudios de casos y fuentes de información para su publicación en español, francés e inglés. Con este manual se pretende facilitar la adquisición por los países en desarrollo de todos los elementos necesarios para establecer industrias nuevas y vigorosas, integrando los aspectos de gestión con los demás insumos necesarios.
- Julio-diciembre 1978
- e) Se establecerá una red oficiosa de firmas de consultoría de países en desarrollo y de países industrializados para ayudar en la aplicación de las conclusiones del programa sobre una base experimental en cierto número de países. La experiencia adquirida con estas aplicaciones piloto será objeto de publicaciones adicionales y constituirá un insumo de un programa de seguimiento (de 1980 en adelante)
- Establecimiento de la red durante 1978
- Aplicaciones piloto octubre 1978-julio 1979
- Planificación para 1980-81 a partir de mayo-junio 1979 (para fines presupuestarios)

para difundir el conocimiento y la aplicación del enfoque integrado para el establecimiento de industrias.

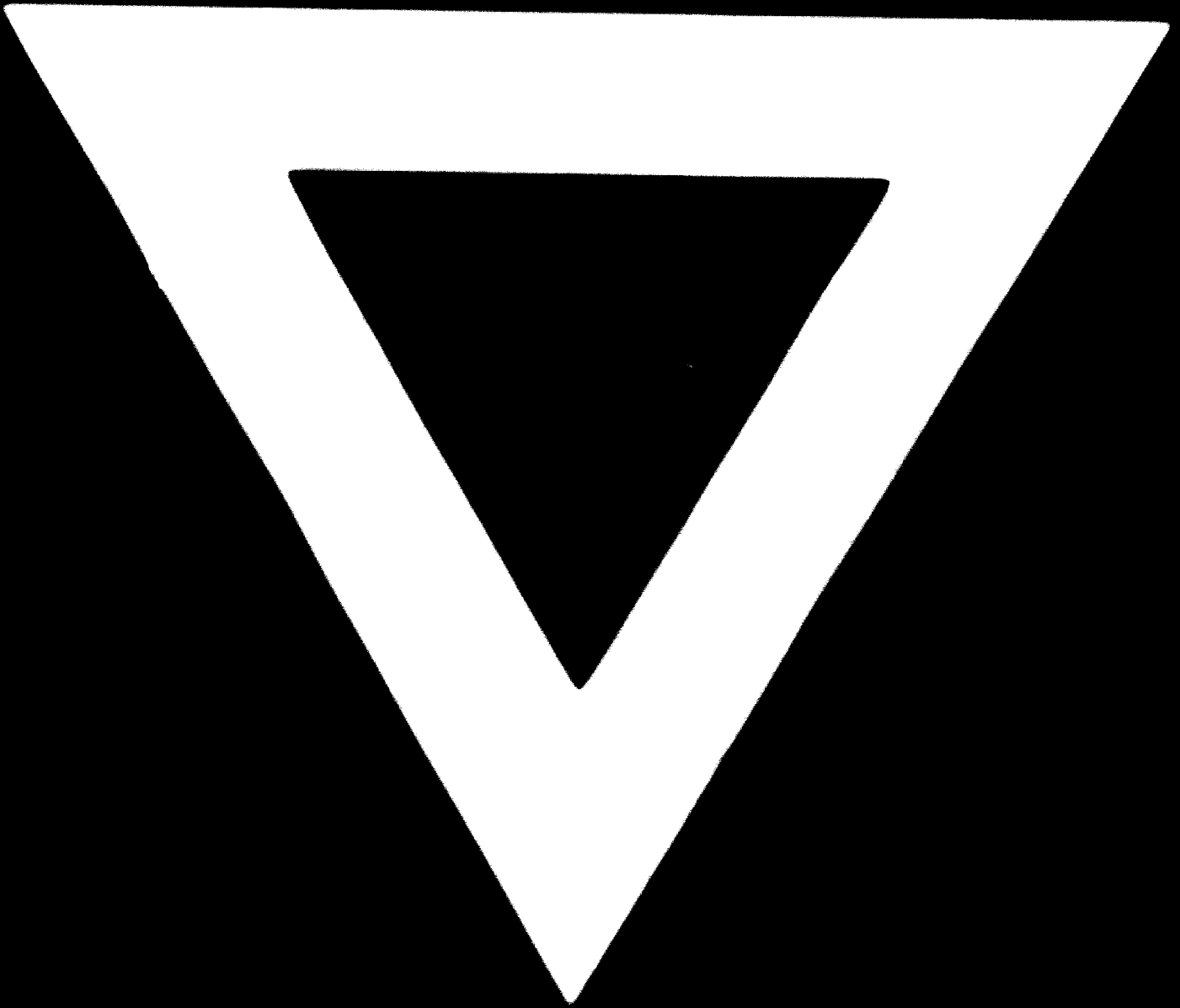
- f) Se examinarán los resultados del proyecto y los planes de seguimiento en una reunión preparatoria de consultores, personal de la ONUDI y funcionarios de países aportantes, a fin de ultimar los planes para el simposio.
- g) Se celebrará hacia finales del proyecto un simposio con una participación mayor de países, para diseminar y promover la utilización de los resultados del proyecto.

Agosto o septiembre 1979

Noviembre 1979



C-35



79.12.03