



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

07956 - S

Distr. LIMITADA

UNIDO/IOD.167/Rev.1
3 agosto 1978

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

EL "BENEFICIO MUTUO": CLAVE PARA LA CELEBRACION DE ACUERDOS MAS
EQUITATIVOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS INDUSTRIALES^{1/}

Preparado para su presentación a la
CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LAS REPERCUSIONES, EN EL TERRENO
DE LA GESTION, DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA DE
PAISES DESARROLLADOS A PAISES EN DESARROLLO

(Seúl (Korea))

13 - 14 junio 1978

por

William R. Millager^{2/}

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

^{2/} Jefe Interino de la Sección de Establecimiento y Gestión de Fábricas, División de Operaciones Industriales.

Indice

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. La desigualdad de fuerzas: desventaja para el interés nacional	2
3. Mecanismos de corrección	6
4. Modificación del clima de "presunto conflicto" en las negociaciones	7
- Pauta 1: Posición básica de negociación	9
- Pauta 2: Examen de las posibles variantes	10
- Pauta 3: Adopción de decisiones a nivel nacional	10
- Pauta 4: La función de apoyo del Gobierno	12
5. Función de la cooperación internacional	12
6. Anexos	
- Anexo 1: Esquema preliminar de una guía para la preparación y celebración de contratos equitativos de transferencia de recursos industriales	14
- Anexo 2: Ejemplos de cooperación técnica de la ONUDI	16
- Anexo 3: Bibliografía	18

1. INTRODUCCION^{1/}

La cantidad de recursos que se destina a la industrialización de los países en desarrollo es enorme, y va aumentando año tras año a ritmo acelerado. Las inversiones monetarias son un indicio del avance de este proceso histórico, pero sólo constituyen la parte visible del iceberg. Mucho más importantes son las personas cuyas vidas se ven profundamente afectadas por la industrialización, las materias primas y la energía que se consumen, y los efectos de la industrialización sobre los ambientes social, económico, político, físico y tecnológico.

Como los países en desarrollo dependen en diversos grados de las transferencias de recursos industriales externos, el bienestar de esos países depende a su vez de las características y del costo de dichas transferencias. Pero hoy en día existe insatisfacción en muchas partes por las prácticas que se han venido desarrollando desde 1945. Las objeciones se basan, en parte, en el simple conocimiento de la situación desfavorable en que se encuentran muchas empresas establecidas con participación extranjera, y en parte, en la firme convicción de que los proyectos podrían haberse concebido y ejecutado de forma que resultaran mucho más beneficiosos para la economía y el medio ambiente del país receptor.

En suma, por diversas razones muchos proyectos de inversión industrial tienen defectos que limitan gravemente su efecto en las economías de los países receptores. Esos defectos no siempre son causa de debilidad financiera, aunque las deficiencias en esta esfera se observan muy rápidamente y atraen la máxima atención. Los defectos de concepción y ejecución pueden también dar lugar a resultados no satisfactorios en toda la gama de ventajas no financieras. Sin embargo, los gobiernos dependen igualmente de esos factores para conseguir que el proceso de industrialización sea o llegue a ser capaz de generarse a sí mismo, es decir, que la industrialización desempeñe su función de promotora del desarrollo.

^{1/} Esta monografía es una versión revisada y ampliada de la presentada al Curso práctico sobre productividad en la industria manufacturera, celebrado en Kuala Lumpur en mayo de 1978.

En el presente documento se sugieren algunos medios de acción económicos para transformar posibles deficiencias en beneficios positivos para el país receptor. Se propone una técnica de negociación basada en la identificación y aceptación de los intereses legítimos de las distintas partes como medio de orientar la concepción del proyecto en la dirección deseada.

2. LA DESIGUALDAD DE FUERZAS; DESVENTAJA PARA EL INTERES NACIONAL

Para empezar, se deben identificar algunos de los beneficios económicos que más frecuentemente tratan de obtener los gobiernos.

- Más puestos de trabajo y una distribución del ingreso más equitativa
- Más "valor agregado" nacional
- Menor salida de divisas
- Menor dependencia de aptitudes técnicas extranjeras
- Desarrollo por etapas del personal nacional técnico y de gestión
- Estímulo de las capacidades empresariales del país
- Integración de la economía nacional: tanto dentro del sector industrial como mediante la creación de vínculos con la agricultura y la infraestructura
- Dispersión de la industria dentro del país
- Desarrollo y aplicación de tecnología independiente
- Menores daños al medio ambiente (o incluso una franca mejora del mismo, especialmente en lo tocante a los aspectos social y tecnológico)

El interés nacional exige que en los proyectos de inversión industrial se haga hincapié en estos beneficios, que por lo general quedan subordinados a intereses comerciales más estrechos. Para entender la situación, conviene analizar los objetivos naturales de los participantes en un propuesto proyecto de inversión industrial. En primer lugar, el patrocinador nacional tiende a interesarse fundamentalmente por proyectos que tengan éxito desde el punto de vista financiero, y en los que el riesgo de problemas graves sea mínimo. Sabe por experiencia que cuanto más completo e independiente sea su proyecto, menos serán los organismos exteriores de quienes dependerá el éxito de éste, y menores los riesgos que correrá.

Los participantes extranjeros se interesan en mayor o menor grado por las utilidades a corto y a largo plazo según cual sea la complejidad de su organización y su estrategia comercial. Las utilidades previstas deben ser proporcionales a los riesgos que se perciben, y el diseño y concepción del proyecto deben reducir al mínimo las probabilidades de que las cosas vayan rotundamente mal. Por último, como se ha sugerido anteriormente, al gobierno huésped le preocupa que de cada unidad de inversión financiera y de cada obrero o funcionario nacional calificado se obtenga el máximo efecto positivo. De manera ideal, debe producirse un efecto multiplicador que desemboque en un desarrollo acumulativo de la base industrial nacional mediante un desarrollo acumulativo de, por ejemplo, la industria auxiliar.

En principio, estos tres tipos de objetivos pueden ser complementarios. Más aún, se puede afirmar que los beneficios a distribuir entre las distintas partes no están fijados de manera rígida, sino que suelen ser extensibles, especialmente en la esfera no financiera. El Sr. W. E. Halal, en "Beyond the Profit Motive" (véase la bibliografía), dice que la función de las empresas consiste en establecer una coalición dedicada a crear valor social para distribuirlo entre quienes contribuyen a la marcha del negocio. El autor se refiere a los empleados, a los clientes, al público en general, a las firmas con que la empresa realiza negocios, y, por supuesto, a los accionistas de la empresa. En el análisis del Dr. Halal, el total de las "inversiones" de quienes contribuyen a la marcha del negocio y de los valores creados como resultado de las operaciones de la empresa es mayor, aproximadamente en un orden de magnitud, que el que figura en los tradicionales balances de resultados o cuentas de pérdidas y ganancias.

Dicho esto, puede sostenerse, por ejemplo, que los participantes extranjeros que cooperen en los esfuerzos por incrementar las ventajas para la economía local se encontrarán a la larga en mejor posición. Si bien es posible que sus beneficios inmediatos disminuyan ligeramente, tendrán la compensación de un desarrollo general de la empresa más rápido y la creación de oportunidades comerciales adicionales. Por consiguiente, no hay ninguna razón para que las negociaciones constructivas no desemboquen en el diseño y la ejecución de proyectos en los que razonablemente tengan cabida los tres intereses, y que reporten toda la gama de beneficios posibles.

Sin embargo, en la práctica es mucho más probable que el tercer grupo de objetivos, los que reflejan el interés nacional, se vean gravemente perjudicados. Esta lamentable situación se produce por tres razones. Primero, los parámetros comerciales para medir la viabilidad del proyecto se entienden y aceptan mejor que los parámetros no financieros, los cuales todavía se ven afectados por diversos grados de incertidumbre y controversia (a veces estimuladas por los propios intereses comerciales). En efecto, no existen ni un lenguaje ni una base comunes que permitan la negociación fácil de estas cuestiones. En segundo lugar, es probable que las organizaciones directamente responsables de representar el interés nacional no cuenten con el personal suficiente y tengan exceso de trabajo. Su eficacia no es uniforme: es probable que sus esfuerzos por influir en los proyectos sean marginales desde el punto de vista profesional, y que las demás partes los consideren únicamente como una serie más de obstáculos burocráticos que el "hombre de negocios práctico y sufrido" deberá superar. Por último, la obtención de los beneficios deseados supone con frecuencia gastos financieros a corto plazo.

Así pues, mientras los intereses comerciales se satisfacen tarde o temprano, es probable que la economía del país receptor sólo alcance una fracción de los beneficios potenciales de la industrialización. Este perjuicio es grave porque su efecto negativo es directamente acumulativo: los recursos gastados son relativamente ineficaces y el tiempo perdido no se puede recuperar.

A menudo se afirma que para diseñar un proyecto que sirva mejor a los objetivos nacionales e incremente los beneficios de la industrialización para la economía nacional no es necesario sacrificar la rentabilidad y la seguridad que buscan los participantes extranjeros y los patrocinadores nacionales. Si este es el caso, ¿por qué a menudo se ejecutan proyectos comercialmente viables pero económicamente estériles?. Como ya se ha indicado, los intereses nacionales suelen no estar bien representados durante el proceso de desarrollo del proyecto. Además, desde el punto de vista operacional, a los participantes les es mucho más fácil seguir aplicando los conceptos tradicionales de "la mejor práctica", "los diseños existentes" y "los contratos modelo" que hacer aportaciones creativas al proceso de diseño y ejecución.

Al reconocer las dificultades inherentes a este desafío, los gobiernos procuran encontrar medios de aplicar políticas progresivas. Algunos han tratado de imponer las mejoras sancionando leyes sobre normas. Ejemplos bien conocidos de ello son la legislación mexicana y la Decisión 24 del Pacto Andino.^{1/} No cabe duda de que la legislación y los reglamentos administrativos surten cierto efecto, pero tienden también a fomentar las tácticas evasivas que pueden ser muy ingeniosas. Así, pues, en cierto sentido las leyes podrían crear la peligrosa ilusión de que el problema se está tratando de manera constructiva.

Evidentemente, un elemento esencial de esta ecuación es una fuerza creadora, pragmática y eficaz que represente el interés nacional. Esta fuerza existe, por lo menos en principio, en casi todos los países. A menudo la responsabilidad y el poder están repartidos entre un ministerio de industria, a veces por intermedio de un "centro de desarrollo industrial", y un ministerio central como el de hacienda o economía. Hoy en día se están creando, e introduciendo en el proceso, otros organismos. Dependencias tales como los consejos de investigación científica e industrial o las "oficinas de transferencia de tecnología" pueden cumplir una función de asesoramiento ante el ministerio central. La concesión de incentivos tales como prórrogas fiscales y exenciones de derechos puede depender de una "certificación" y, por consiguiente, de procedimientos administrativos prolongados. En este sistema se suele disponer el establecimiento de una secretaría, la cual forma un expediente basado en las aportaciones de las instituciones interesadas. Dicha secretaría formula luego una recomendación favorable o desfavorable a la certificación, conforme a su interpretación de la legislación y las políticas aplicables.

La dinámica del proceso suele desembocar en una determinación favorable a los solicitantes, sin consecuencias importantes para el proyecto mismo, salvo un posible retraso en su ejecución. En esta etapa, los patrocinadores cuentan generalmente con el apoyo de por lo menos una institución financiera

^{1/} Para un comentario reciente sobre la eficacia de dicha Decisión, véase "Las reglamentaciones del Pacto Andino en materia de capital extranjero dan lugar a resultados favorables", Grupo Andino, enero de 1978, publicado por la Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima (Perú).

prestigiosa, la Cámara de Comercio e Industria, y una o dos personalidades locales. De hecho, se crea una fuerte sensación de éxito, al que todos quieren sumarse, que confiere al proyecto un poder de atracción casi irresistible. También los reportajes de los periódicos y de la televisión hacen su aportación en esta etapa. Y cuando por fin se logra acuerdo sobre el proyecto, las ceremonias de la firma de los documentos pertinentes dan a los altos funcionarios la ocasión de afirmar que continúa el proceso de crecimiento industrial dinámico.

3. MECANISMOS DE CORRECCION

Si bien en la práctica el desarrollo del proyecto puede ser deficiente, no escasean las técnicas que pueden aplicarse cuando los intereses nacionales están mejor representados. A lo largo de los años se han elaborado diversos métodos para diseñar y ejecutar proyectos de inversión industrial en forma tal que incrementen los beneficios de la industrialización para el país receptor. La mayoría de estas medidas tienen un elemento en común: traen consigo una dependencia amplia y deliberada con respecto a los recursos locales, tanto en la creación del proyecto como en su ejecución y explotación. Sin pretender agotar la materia, se enumeran algunas medidas que resultan especialmente útiles y que pueden adaptarse, según convenga, a un contexto nacional de objetivos, políticas y legislación específicos.

- Participación nacional en la proyección técnica y en la construcción;
- Producción nacional de materiales y equipo para la planta (por ejemplo, materiales de construcción, estructuras, depósitos, tanques, tuberías, equipo de manutención);
- Empleo de materias primas, suministros y servicios nacionales;
- Subcontratación en el plano nacional;
- Producción nacional de componentes, por ejemplo, piezas de fundición;
- Utilización de las fuentes de energía renovables disponibles en el país;
- Producción nacional de piezas de repuesto;
- Redes nacionales de distribución y mantenimiento;
- Vinculación con otros proyectos industriales y con otras actividades de desarrollo llevadas a cabo en otros sectores económicos (agricultura, transportes, infraestructura).

Ninguna de las medidas incluidas en esta lista es nueva ni revolucionaria, pero tomadas en conjunto reflejan un criterio de diseño de proyectos con participación nacional. Para diseñar un proyecto de inversión industrial de conformidad con este criterio se requiere un conocimiento detallado de la situación del país, y la ejecución de estos proyectos exige un alto grado de intimidad con las instituciones nacionales. Un participante extranjero podría percibir en este enfoque riesgos adicionales; podría sentir cierta inseguridad, pues carecería del conocimiento detallado del país que hace falta para llevar a cabo el proyecto. En cuanto al patrocinador nacional, descubrirá sin duda alguna que el criterio de diseño "nacional" le impone un mayor volumen de trabajo puesto que él si posee los conocimientos sobre el país y los contactos indispensables.

Desde luego, existen numerosos tipos de participación nacional, la cual puede darse en muy diversos grados. Un extremo está dado por la oferta actual de fábricas que han sido construidas y completamente montadas en un país industrializado. Todos los ensayos se realizan antes de enviarlas, por vía marítima, al país donde deberán funcionar. Se supone que nada puede salir mal. Este enfoque es lo que más se acerca a un proyecto herméticamente sellado, pero tal vez sería justo señalar que tiende a perpetuar un tipo de dependencia en materia de técnica y de gestión que es tan indeseable como innecesaria.

4. MODIFICACION DEL CLIMA DE "PRESUNTO CONFLICTO" EN LAS NEGOCIACIONES

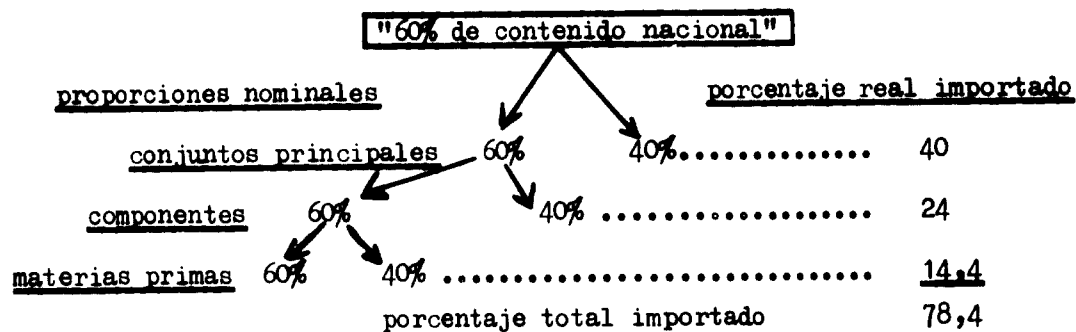
Así pues, los proyectos se pueden diseñar para que reporten más beneficios a la economía nacional. Aún suponiendo que existan la voluntad política y la fuerza institucional necesarias, se sigue planteando la cuestión de "¿cómo puede concebirse una variante realista y alcanzable, que sirva mejor el interés nacional"? ¿Cuáles son los medios de negociación que pueden influir en la proyección y ejecución del proyecto a fin de realizar los beneficios potenciales?

Es fácil racionalizar el retraso o la suspensión indefinida de las negociaciones directas entre los intereses nacionales y extranjeros con respecto a los criterios fundamentales del diseño del proyecto. Existe una

aversión comprensible, e incluso cierto miedo, a identificar obstáculos insuperables y precipitar una confrontación. Nadie quiere "perder" un proyecto. Por ejemplo, se considera a menudo que los proyectos de elevado índice de mano de obra son incompatibles con un margen de beneficios atractivo. Otro ejemplo es la enorme importancia que en muchas propuestas de proyecto se da a los porcentajes nominales de contenido nacional, pese a que esas cifras pueden inducir a errores graves. En efecto, esta cuestión puede ilustrarse señalando que se insiste en el "60% de contenido nacional", y luego ese contenido "nacional" se define utilizando la misma regla del 60%. Si estas proporciones nominales se aplican secuencialmente a los principales conjuntos, componentes y materias primas, el contenido nacional real puede descender hasta un 21,6%^{1/}. Pueden darse afirmaciones igualmente engañosas con respecto a los efectos sobre la disponibilidad de divisas y otros índices de beneficios, tales como el valor agregado.

Es bastante fácil atascarse al recalcular estos porcentajes, e incluso al definir conceptos básicos como contenido nacional y valor agregado. Esta confusión podría evitarse, y podrían explotarse las oportunidades disponibles, si se adoptase un enfoque positivo basado en los resultados, en el que se evitasen las normas inflexibles. Tal enfoque tiende a identificar y adoptar de manera pragmática las oportunidades que encierran posibilidades realistas.

1/ Se obtiene esta cifra por el cálculo siguiente:



No existe ninguna "fórmula" para alcanzar este resultado y la flexibilidad misma de este enfoque significa que también él puede ser objeto de abuso. Además, cada país debe adaptar los criterios y técnicas a su propia situación. Pero la posible ganancia es inmensa, tanto con respecto a los beneficios a breve plazo como a los de largo plazo, por medio del efecto multiplicador. Así pues, existe un enorme incentivo para elaborar un sistema nacional de desarrollo de proyectos.

Si bien los detalles deben ajustarse a la situación concreta del país, es posible dar algunas pautas de aplicación general. A continuación se sugieren cuatro de ellas, que se refieren a la posición básica de negociación, la identificación y evaluación de variantes, la adopción de decisiones a nivel nacional, y la función de apoyo de la legislación y las políticas del gobierno^{1/}.

Pauta 1: Posición básica de negociación

Desde el principio conviene adoptar el punto de vista de que debe evitarse la confrontación. Se puede dejar en claro que se entienden y respetan las necesidades de todas las partes en materia de control de los riesgos y de un nivel de beneficios razonable. Este reconocimiento abierto y franco de las ventajas mutuas proporciona una buena base para influir en el diseño del proyecto de conformidad con las pautas 2 y 3 que abarcan las posibles variantes y la adopción de decisiones. También crea un clima adecuado para dar el paso esencial de descomponer el acuerdo global, es decir, separar los distintos arreglos relativos a la ejecución del proyecto. El que dichos arreglos estén incorporados en uno, varios, o muchos acuerdos separados no tiene demasiada importancia. Lo fundamental es que los bienes y servicios que deben obtenerse del exterior estén claramente descritos y agrupados en acuerdos de alcance moderado, compatibles con la información disponible. También se desglosa la compensación correspondiente a cada elemento de bienes y servicios. Especialmente cuando se trata de servicios técnicos y

^{1/} La ONUDI está preparando un documento más completo sobre este tema, según se indica en el anexo 1.

de gestión, como también de capacitación, es importante considerar cuidadosamente los resultados que se requieren obtener y fijar plazos realistas para su consecución. Debe prestarse particular atención a los medios que permitan llevar a cabo el traspaso efectivo de las responsabilidades al personal nacional.

Pauta 2: Examen de las posibles variantes

De este examen resulta, en gran parte, el carácter técnico y comercial del proyecto. Las variantes que han de examinarse son las relacionadas con factores tales como escala de producción, ubicación de la planta, diseño de productos, mercados, proceso de producción, selección de tecnología, fuentes de materiales y componentes, y formas de enfocar el desarrollo de las aptitudes nacionales. Aquí es donde más se necesitan un buen conocimiento de las posibilidades del país y mucha imaginación. Es la esfera en que puede haber varias fuentes de talento creador nacional en gran parte no utilizado. Es indispensable encontrar formas de establecer una interacción creadora entre dichas fuentes, con miras al bienestar nacional. Importantes fuentes potenciales de aportaciones técnicas y económicas para este fin pueden existir en universidades, institutos de investigación y organizaciones de consultoría, así como en organismos públicos y en empresas privadas. Con un poco de esfuerzo, esos recursos pueden quedar disponibles para efectuar trabajos a nivel sectorial y de proyectos. También puede buscarse asistencia catalítica del exterior, tal como se examinará más adelante.

Durante el desarrollo de un proyecto es necesario identificar y evaluar las variantes disponibles respecto de cada uno de los factores clave del mismo. Las negociaciones con los posibles participantes en el proyecto determinarán la medida en que éste puede contribuir a los objetivos de desarrollo nacionales, satisfaciendo al mismo tiempo intereses comerciales razonables.

Pauta 3: Adopción de decisiones a nivel nacional

Otro aspecto fundamental de los proyectos de inversión industrial es el de la adopción de decisiones. ¿Quién adoptará las decisiones relativas al personal, las cuestiones técnicas, financieras y comerciales, y la comercialización? ¿Qué facultades tendrá y como funcionará la Junta Directiva? Si un participante extranjero tiene derecho a nombrar algunos de los ejecutivos técnicos ¿ante quién serán éstos responsables? ¿De qué forma se protegerá el interés nacional?

Se conoce el caso de un proyecto de Acuerdo de Miembros Fundadores que concedía a un accionista extranjero minoritario poder de veto general sobre las decisiones de la Junta Directiva. También se prohibían las exportaciones, aún cuando se controlaban estrictamente todas las características de diseño del producto de conformidad con los diseños básicos del asociado extranjero. No parecía quedar mucho campo para las innovaciones o la adaptación en el ámbito nacional. En cambio, si la empresa hubiera gozado de cierta autonomía se podrían haber logrado menores costos, productos mejor adaptados a las condiciones locales, y un desarrollo más rápido de las aptitudes técnicas y de gestión nacionales, y se hubiera estimulado a otras empresas nacionales a convertirse en proveedoras de bienes y servicios.

En principio, hay campo para modificar esos proyectos de acuerdo de modo que sirvan mejor los intereses nacionales sin causar perjuicios graves a los participantes extranjeros.

Otra cuestión clave en cuanto a la adopción de decisiones en el plano nacional es el proceso por el que se llega en realidad a la adopción de decisiones sobre planificación y funcionamiento. Varios son los sistemas corrientes de adopción de decisiones y las diferencias entre ellos son considerables. Por ejemplo, en una monografía dedicada a este tema se comparan los métodos japonés y americano. En dicho trabajo se habla de la "forma racional y analítica con que los ejecutivos americanos eligen entre varias opciones posibles" en reuniones de grupos pequeños de gerentes de alto nivel. "Por el contrario, la empresa japonesa prefiere que la cuestión la examine un gran número de personas, logrando con ello una participación y acuerdo orgánicos mucho mayores antes de que se adopte una decisión."^{1/} Esto indica que ningún sistema puede ofrecer un método de validez universal que permita atender las necesidades de todos los países en desarrollo. En sendos artículos publicados recientemente se hicieron otras dos observaciones -relativas en esta ocasión a la República Federal de Alemania y a los Países Bajos- sobre la utilidad de la participación amplia del personal en la adopción de decisiones de las empresas.^{2/}

1/ Modern Japanese Organization and Decision Making, pág. xxxiii (referencia completa en la bibliografía).

2/ "West Germany Reaps Dividends From Cooperation in Industry" y "The Evolution of Industrial Democracy in the Netherlands", International Herald Tribune, 20 de febrero de 1978.

Pauta 4: La función de apoyo del Gobierno

Se adujo antes que toda legislación que fija normas puede fomentar una falsa sensación de seguridad, al tiempo que estimula la habilidad de los empresarios para eludirías. A pesar de que es necesario obrar con prudencia, la adopción de medidas legislativas y administrativas cuidadosamente proyectadas pueden contribuir a crear un clima en el cual los participantes en el proyecto, tanto nacionales como extranjeros, elaboren proyectos que estén en consonancia con los objetivos fundamentales de la política nacional. Desde luego, deberán contar con alguna orientación práctica y con cierta ayuda estatal o paraestatal. Esta legislación puede ser más "permissiva" que restrictiva, y es conveniente dar a conocer las técnicas adoptadas para alcanzar el propósito de dichas medidas.^{1/} La participación creadora de expertos nacionales de diversas instituciones, como se ha dicho antes, es probablemente indispensable para aplicar con éxito el enfoque que se sugiere. Otra posibilidad importante para complementar los recursos nacionales es la cooperación entre países en desarrollo.

Las cuatro pautas que se acaban de examinar no lo abarcan todo, pero destacan formas de aumentar considerablemente los beneficios que la industrialización reporta a las economías nacionales. Desde luego, su realización depende de que se lleve a cabo una campaña para cada proyecto, lo cual exige a su vez que existan la voluntad política y la fuerza institucional a que se ha hecho referencia anteriormente.

5. FUNCIÓN DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Evidentemente, la meta a largo plazo de gran parte de lo que acabamos de examinar es el logro acelerado de la autosuficiencia en materia técnica y de gestión. Puesto que en la mayoría de los países todavía existen vacíos a este respecto, a menudo la ayuda exterior es bienvenida. Las organizaciones comerciales suelen suministrar el volumen más importante de esta ayuda exterior. Sin embargo, por su naturaleza misma, esas organizaciones son poco

^{1/} El sistema de regulación y orientación elaborado por el Ministerio de Comercio Internacional e Industrial del Japón constituye un interesante punto de comparación. Véase Japan's Managerial System, especialmente las págs. 181-195 (referencia completa en la bibliografía).

sensibles a los aspectos no comerciales de los intereses nacionales. En consecuencia, la mayoría de los gobiernos tratan también de conseguir la colaboración de organizaciones internacionales no comerciales, que contribuyan a la aplicación de enfoques equilibrados y objetivos.

Algunos organismos internacionales han ayudado a los gobiernos en sus esfuerzos por desarrollar la autosuficiencia en el diseño, la negociación y la ejecución de proyectos. Actualmente, la ONUDI lleva a cabo actividades en este sentido en más de 50 países. Entre los servicios que suministra a solicitud de los gobiernos figuran servicios de asesoramiento a corto y largo plazo, consultas relativas a organización, y programas de capacitación, a niveles local, nacional y multinacional.^{1/}

^{1/} Véase Anexo 2.

Para más información, se ruega dirigirse a: Sección de Establecimiento y Gestión de Fábricas, División de Operaciones Industriales, P.O. Box 707, A-1011 Viena (Austria).

6. ANEXOS

Anexo 1: Esquema preliminar de una guía para la preparación y celebración de contratos equitativos de transferencia de recursos industriales

(Proyecto de índice)

1. Introducción
2. Bases para un acuerdo bien concebido
 - 2.1 Objetivos de los países huéspedes
 - 2.2 Objetivos de los participantes extranjeros
 - 2.3 Condiciones para realizar acuerdos mutuamente beneficiosos
3. Diversos tipos de contratos y alcance de los mismos
 - 3.1 Adquisiciones
 - 3.2 Construcción y puesta en marcha
 - 3.3 Suministro
 - 3.4 Gestión
 - 3.5 Concesión de licencias
 - 3.6 Apoyo técnico
 - 3.7 Comercialización
 - 3.8 Marca de fábrica
 - 3.9 Empresa mixta
 - 3.10 Financiación
4. Condiciones comunes de los acuerdos: gama de opciones
 - 4.1 Alcance del contrato
 - 4.2 Definición de Competencias
 - Construcción
 - Gestión
 - Diseño técnico
 - Amplitud del mercado
 - 4.3 Capacitación
 - 4.4 Transferencia de responsabilidades al personal nacional
 - 4.5 Duración del contrato
 - 4.6 Retribución
 - 4.7 Modificaciones del contrato
 - 4.8 Rescisión del contrato
 - 4.9 Garantías
 - 4.10 Mantenimiento
 - 4.11 Inspección
 - 4.12 Garantías de cumplimiento
 - 4.13 Solución de controversias
5. Enfoque operacional para los países huéspedes
 - 5.1 Tácticas en materia de negociaciones
 - 5.2 Apoyo nacional mediante leyes y reglamentos
 - 5.3 Apoyo institucional
 - 5.4 Apoyo técnico
 - 5.5 Otros posibles acuerdos financieros
 - 5.6 Cooperación entre diversos países (CTPD)
 - 5.7 Desarrollo de la autosuficiencia
 - 5.8 Cooperación técnica internacional

6. Anexos

- 6.1 El enfoque común del Pacto Andino
- 6.2 Repertorio de modelos de contrato disponibles
- 6.3 Protección contra riesgos políticos
- 6.4 Seguro contra pérdidas consecuenciales
- 6.5 La función de los acuerdos bilaterales
- 6.6 Solución de controversias
- 6.7 Bibliografía y fuentes de información adicionales

Anexo 2: Ejemplos de cooperación técnica de la ONUDI

Los proyectos de cooperación técnica de la ONUDI tienen por finalidad satisfacer las necesidades concretas de cada país. Teniendo en cuenta los actuales intereses de los distintos gobiernos, la Sección de Establecimiento y Gestión de Fábricas se ha organizado de modo de poder ofrecer asistencia del siguiente tipo:

- Establecimiento acelerado de fábricas
Esto entraña la organización y construcción de nuevas fábricas. La asistencia correspondiente puede dedicarse a un solo proyecto de inversión o al programa total de una entidad de desarrollo industrial.
- Desarrollo de servicios nacionales de consultoría industrial
Tales servicios son útiles en las fases de preinversión, de construcción y operacional. Ofrecen muchas ventajas a corto y a largo plazo, y tienen un elevado efecto multiplicador.
- Transferencia de competencias en materia de gestión
Pueden proporcionarse pautas, modelos de contratos y asistencia especial para facilitar la concertación de acuerdos equitativos.
- Establecimiento de "dependencias de operaciones industriales"
Las citadas dependencias tienen por objeto aplicar técnicas de gestión, en nombre de los respectivos gobiernos, en el establecimiento de empresas y en la vigilancia y control de sus operaciones (financieras, de producción, de ampliación, etc.).
- Técnicas de gestión especiales
Mediante estas técnicas pueden elaborarse programas eficaces, a un costo relativamente bajo, para reforzar esferas tales como las siguientes: contabilidad industrial, sistemas de información para la gestión, planificación y presupuestación, y comercialización.
- Gestión de actividades de investigación y desarrollo
Pueden emplearse sistemas sencillos para mejorar la selección de proyectos, vigilar los costos y el cumplimiento de calendarios, así como para velar por que los resultados se utilicen.
- Planificación y ejecución de proyectos
Existe una variedad de sistemas de redes y de "señalizaciones" que pueden adaptarse para ayudar a mejorar y acelerar la creación de nuevas fábricas, controlando al mismo tiempo los costos.
- Plantas piloto a escala comercial
En tales plantas, los métodos de gestión y técnicos adquiridos se pueden adaptar a las condiciones locales, y también se puede capacitar a personal nacional para el establecimiento de otras plantas análogas.

- Perfiles de proyectos

La ONUDI está preparando varios perfiles de proyectos industriales a título de guías preliminares para el establecimiento de fábricas. La evaluación de los perfiles y los intercambios de información pueden indicar esferas que sería ventajoso desarrollar.

- La función de las universidades en las actividades operacionales

Las técnicas y los conocimientos especiales disponibles en las universidades son a menudo aplicables a las necesidades operacionales de la industrialización. Podrían concertarse acuerdos de consultoría relativos, por ejemplo, al diseño de proyectos de inversión.

- Redes de información y "hermanamiento" entre países

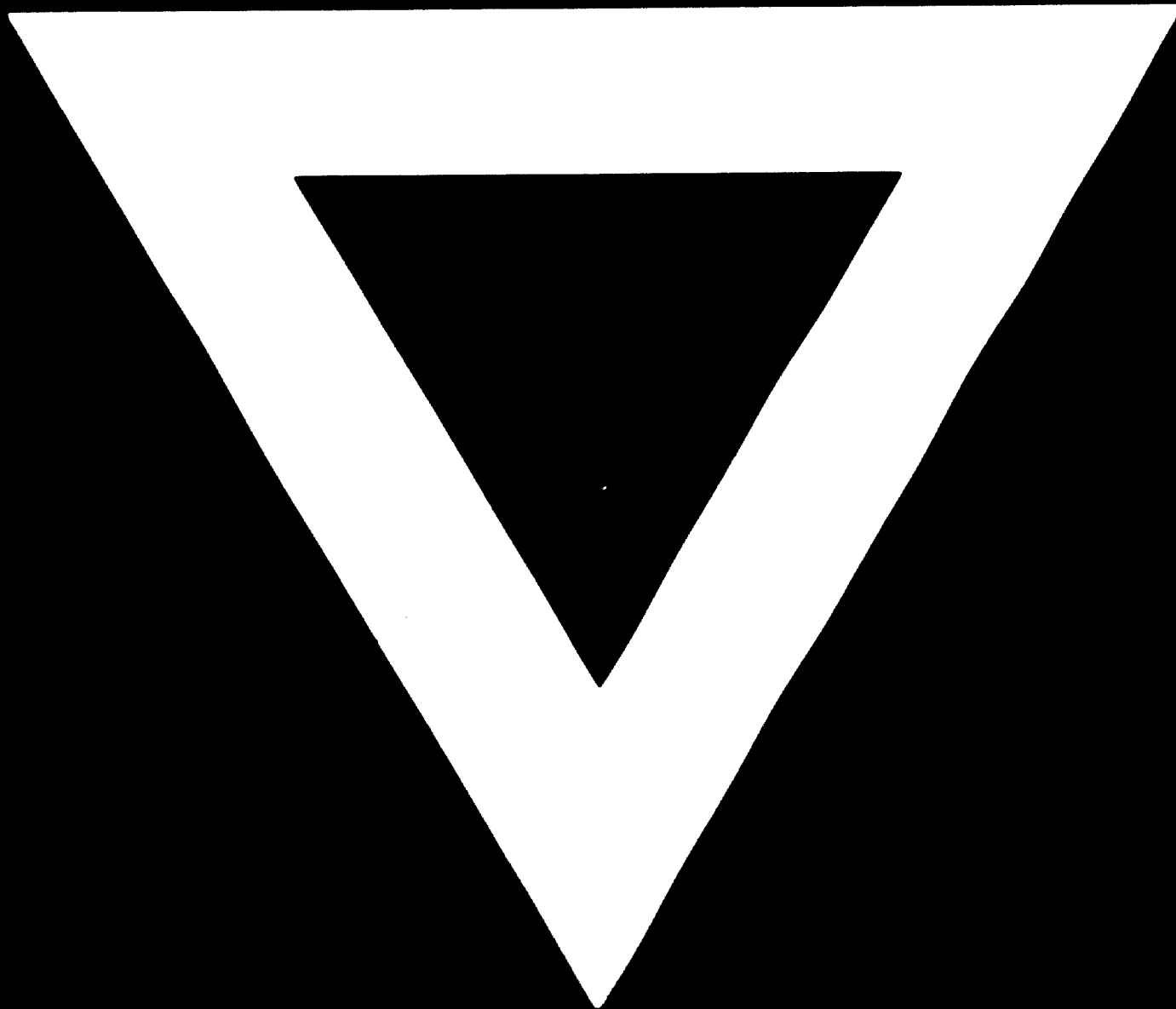
Tales arreglos constituyen un medio excelente y barato de compartir, entre dos o más países, experiencia y técnicas especiales poco comunes. Pueden aplicarse a consultoría, gestión de investigación y desarrollo, etc.

Anexo 3. Bibliografía

- Managerial Self-Reliance for Industrialization: Issues and Opportunities. ID/WG.262/2, 1977
- Cómo superar la solución de continuidad en el proceso de establecimiento de fábricas, UNIDO/IOD.105, 1977
- Transmisión internacional de técnicas de gestión industrial, UNIDO/IOD.106, 1977
- The Uncertain Promise, Denis Goulet, IDOC/North America, Nueva York, 1977
- Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación, ONUDI, 1975
- Global Reach: The Power of the Multinational Corporations, Richard J. Barnet y Ronald E. Muller, Nueva York, Simon and Schuster, 1974
- Pautas para la adquisición de tecnología extranjera por los países en desarrollo con especial referencia a los acuerdos de licencia para la transmisión de tecnología, Naciones Unidas, núm. de venta S.73.II.B.1
- Systems Approaches to Developing Countries, MA Cuenod et al, ed., Pittsburgh, Instrument Society of America, 1973
- Potenciación del papel de las universidades en la esfera del desarrollo industrial, UNIDO/IOD.150, 1978
- Guidelines for Contracting for Industrial Projects in Developing Countries, Naciones Unidas, núm. de venta E.75.II.B.3
- The Multinational Corporation As An Instrument of Development, Gustav Ranis, en The Multinational Corporation and Social Change, Praeger, Nueva York, 1976
- The Purchase of Knos-Hos from Abroad, Claude McMillan, en International Handbook of Management, McGraw Hill, Nueva York, 1965
- Beyond the Profit Motive, W.E. Halal, en Development Forum, Ginebra, Naciones Unidas, enero-febrero 1978
- Modern Hapanese Organization and Decision Making, Ezra F. Vogel, ed., Berkeley, University of California Press, 1975.
- Japan's Managerial System: Tradition and Innovation, M.Y. Yoshino, Cambridge, M.I.T. Press, 1968
- Guía de organizaciones existentes en países en desarrollo para el desarrollo y ejecución de proyectos de inversión industrial, UNIDO/IOD.135
- Manual sobre empleo de consultores en países en desarrollo, Naciones Unidas, núm. de venta: S.72.II.B.10
- Argumentos en favor de los servicios nacionales de consultoría industrial, UNIDO/IOD.125, 1977
- Desarrollo de servicios nacionales de consultoría industrial - Programa por fases, UNIDO/IOD.134

- Establecimiento de fábricas para la producción a bajo costo de cartón gris para cartonaje. Gufa preliminar, UNIDO/IOD.157
- Establecimiento de fábricas de transformadores distribuidores de electricidad en países en desarrollo, UNIDO/IOD.139
- Establecimiento, en países en desarrollo, de plantas de depuración de aceite lubricante para automóviles, UNIDO/IOD.111
- Management and the Transfer of Technology, UNIDO/IOD.2
- La gestión de instituciones técnicas con miras a la industrialización, UNIDO/IOD.116
- Marketing Research and Sales Promotion in Africa. ID/WG.222/8
- Sistemas de minicomputadoras para la gestión de industrias, UNIDO/IOD.91
- Opportunities and Problems for Factory Establishment in Developing Countries: Issues for Consideration. ID/WG.237/7
- Fuentes y aplicación de los medios de acción económicos para el desarrollo y la ejecución de proyectos de inversión industrial, UNIDO/IOD.167
- Normalización de los métodos de contabilidad industrial. Perfeccionamiento de los sistemas de contabilidad industrial y capacitación del personal correspondiente en los países en desarrollo, UNIDO/IOD.147
- Cómo estimular el desarrollo industrial mediante modernas técnicas de gestión de la distribución, UNIDO/IOD.115
- Report of the Consultation Panel on the Use of Management Information Systems (MIS) for Raising Industrial Performance, ID/WG.230/11, diciembre 1976
- Final Report of the Meeting of Top-Level Industrialists on Factory Establishment Projects in Developing Countries, ID/WG.237/16, noviembre 1976
- Industrial Executive Conference: Computer Applications for Policy and Decision Making, UNIDO/IOD.103
- Final Report of the Joint Consultation on the Promotion of Industrial Management Clinics for the Least Developed Countries of Africa, ID/WG.222/7, diciembre 1975

C-675



78.11.13