

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LAFM-62/3
ST/ECLA/CONF.14/L.3
Agosto de 1962
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

REUNION TECNICA SOBRE PROBLEMAS DE PRODUCTIVIDAD
Y PERFECCIONAMIENTO DE PERSONAL DIRIGENTE

Patrocinada por la Organización Internacional del
Trabajo y la Comisión Económica para América Latina

Santiago de Chile, 15 a 26 de octubre de 1962

MEDIOS PARA HACER EFECTIVA UNA POLITICA DE PERFECCIONAMIENTO
DE PERSONAL DIRIGENTE Y DESARROLLO DE LA
PRODUCTIVIDAD EN LA AMERICA LATINA

Documento preparado por la Oficina
Internacional del Trabajo



MEDIOS DE HACER EFECTIVA UNA POLÍTICA DE
PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DIRIGENTE Y
DESARROLLO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LATINOAMÉRICA

NOTA:

El contenido de este texto se basa en ciertos documentos preparados en diversas ocasiones por la O.I.T., de los cuales se han enviado copias a los miembros de la Reunión Técnica. Dichos documentos son los siguientes:

El aumento de la productividad: Conclusiones de tres reuniones internacionales de expertos.

Estas reuniones son las siguientes:

Parte I - Reunión de Expertos procedentes de varios países de Asia - Bangalore, India - febrero-marzo de 1959.

Parte II - Reunión de Expertos sobre los métodos para aumentar la productividad en las industrias manufactureras - Ginebra, diciembre de 1952.

Parte III - Reunión de Expertos sobre los sistemas de remuneración por rendimiento - Ginebra, abril de 1951.

Proyecto de un pequeño centro de productividad y de desarrollo de métodos racionales de dirección (mimeografiado) LAPM/62. Documento de trabajo num. 5.

Algunas notas sobre la organización de centros únicos encargados del desarrollo de métodos racionales de dirección y de la formación de especialistas y capacitados (mimeografiado) LAPM/62. Documento de trabajo num. 4.

O.I.T.: Informe del "Viaje de Estudio sobre la Productividad" (30 de septiembre - 4 de noviembre de 1961). Ginebra, 1962.

Además, con carácter de texto general relacionado con el presente documento, se proporcionan copias de "Aumento de la productividad en las industrias manufactureras", que constituye el principal informe sobre la Reunión de Expertos cuyas conclusiones se publican en la citada Parte II de "El aumento de la productividad".

INTRODUCCIÓN

1. En el primer documento¹ que se preparó para esta reunión, se lleva a cabo un estudio sobre los factores determinantes del desarrollo económico y el papel que desempeña la dirección de la empresa en relación con dichos factores. En la segunda parte de este mismo documento se examina brevemente la influencia que puede ejercer sobre el progreso económico las actitudes de la dirección. Así, en el primer documento, la materia sobre la que ha de ocuparse la reunión queda definida, concentrándose la atención sobre lo que constituye, en efecto, la principal finalidad de esta reunión, es decir, el estudio de los problemas que lleva consigo el aumento de la productividad en todos los sectores de la economía nacional, mediante la mejora de los métodos racionales de dirección.

2. En el documento 2², el estudio del problema alcanza una nueva etapa, examinándose la posibilidad de una política específica en este campo con destino a la América latina.

3. Este tercer documento se ocupa de los medios de poner en práctica tal política. En consecuencia, centra su atención sobre la acción que debe emprenderse para estimular un empleo más eficaz de los recursos existentes, a través, precisamente, de una mejora de la organización y de los métodos de dirección, y no mediante una inversión masiva de capital ni un avance de tipo técnico. Por supuesto, está fuera de discusión que estos dos últimos procedimientos son de enorme importancia para aumentar la productividad y estimular la actividad económica, pero, en general, sus efectos se dejan sentir a largo plazo, mientras que una mejora de los métodos de dirección puede conseguir, en un plazo breve, progresos sorprendentes en dicha productividad. En relación con lo expuesto, el cuadro núm. 1, transcrito de la publicación de la C.I.T. "Introducción al estudio del Trabajo", ofrece un análisis comparativo de los medios de mejorar el rendimiento que pueden ser empleados por una empresa determinada y los órdenes relativos de gastos, eficacia y tiempo requeridos para conseguir un cambio según el tipo de medida adoptada. Con pequeñas modificaciones esto puede ser aplicado al ámbito nacional.

¹ Función del Personal directivo en el desarrollo económico, LAPM/62. Documento de trabajo núm. 1.

² Elementos determinantes para una política de mejora de la productividad en América latina. LAPM/62. Documento de trabajo núm. 2.

Si la inversión de capital y la introducción de un proceso de fabricación más avanzado desde el punto de vista técnico, constituyen la base de la industrialización y, a la larga, del aumento de la productividad a escala nacional, también es cierto que el empleo productivo del capital depende de una fuerza de trabajo de técnicos y obreros bien equilibrada y preparada. Se reconoce, sin excepción alguna, la necesidad de que la formación técnica marche en perfecto concierto con la inversión de capital, aunque, en el caso de los países que adquieren del extranjero un procedimiento de fabricación completo o incluso una instalación completa, se observa con demasiada frecuencia un vacío entre el comienzo del procedimiento que se aplica y la posibilidad de disponer de un personal técnico y obrero adecuadamente preparado. Esto trae invariablemente como resultado una productividad baja del equipo, y, además, ocurre que éste se deteriora más rápidamente de lo debido a causa de su manejo y conservación defectuosos. Sin embargo, también se ha reconocido de modo general la conexión existente entre el rendimiento de la instalación y la competencia y asiduidad del personal técnico y obrero; a pesar de que no siempre se adoptan las medidas oportunas para asegurar que sea posible disponer, cuando sea necesario, de una fuerza de trabajo bien equilibrada.

4. La industrialización ha sido pues concebida, primeramente, en función de la inversión de capital, y, en segundo lugar, en función de la formación profesional de quienes han de ser responsables del manejo y conservación del equipo instalado como resultado de dicha inversión. Han sido necesarias muchas décadas de industrialización en Europa y en Estados Unidos para poder darse cuenta de que éstos no son los únicos factores que cuentan y de que un empleo eficaz y completo de los recursos económicos y de los servicios de los técnicos y obreros encargados de su manejo, no es posible sin la adecuada planificación, coordinación y control de sus actividades, en una palabra, sin contar con la debida dirección.

5. La Reunión de Expertos para la cual ha sido preparado este documento, es la cuarta de una serie de ellas que vienen siendo patrocinadas por la O.I.T. desde 1951. Las conclusiones de las tres primeras reuniones se hallan expuestas en el folleto titulado "El aumento de la productividad", el cual está impreso en orden cronológico inverso. Las dos series de conclusiones que resultan más reveladoras para esta reunión son las contenidas en las Partes I y II. En la reunión celebrada en Ginebra en 1952 se llegó a una serie de conclusiones, contenidas en la Parte II, en las que se indican, con cierto detalle, las medidas prácticas que pueden adoptarse para promover un aumento de la productividad dentro de una determinada empresa manufacturera. Esto contribuyó a determinar la política, en particular la política de tipo técnico, a seguir por las misiones de productividad de la O.I.T., las cuales por aquel tiempo estaban precisamente empezando a funcionar.

6. La reunión cuyas conclusiones se encuentran en la Parte I, fué de carácter reducido y estuvo compuesta por expertos procedentes de varios países de Asia y de Medio Oriente. En 1959, las misiones de productividad de la O.I.T. llevaban ya funcionando siete años, principalmente en las citadas regiones¹. Se había podido obtener una experiencia capital sobre la formación necesaria para una mejora de la productividad, y se pensó que había llegado el momento de intentar sacar algunas conclusiones de esta experiencia, en especial en lo que se refiere a las medidas de ámbito nacional. Se realizó un intento para esbozar las principales cuestiones sobre las que ha de versar la formación profesional, y cuál es el tipo de institución que ha de proporcionar los medios necesarios para esta formación.

7. Esta reunión se celebró en un momento crítico del desarrollo del programa de la O.I.T. en este campo. Hasta ese momento, tanto la formación profesional como las demostraciones se habían limitado a la organización del trabajo en los talleres, aplicando las técnicas del estudio del trabajo, planificación y control de la producción, control de la calidad y las demás que quedan abarcadas por la expresión "ingeniería industrial". La experiencia había demostrado una vez más que limitar las medidas a adoptar en este sentido a un aspecto de la dirección, reducía considerablemente su eficacia a largo término. Al objeto de alcanzar y mantener un alto nivel de productividad, era necesario emprender una acción que abarcara la totalidad de una organización, y, en particular, que asegurara que las personas que ocupaban los puestos más altos de la dirección estaban familiarizadas con las prácticas modernas de la misma. Esto fué reconocido en la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebró un año antes (1958), la cual decidió mediante votación y por una mayoría abrumadora, que la O.I.T. debía intervenir para ampliar el campo de desarrollo de los métodos racionales de dirección. Las conclusiones de esta Reunión incluyen unas recomendaciones sobre el desarrollo de estos métodos, así como un breve examen del modo en que debe organizarse la enseñanza de los mismos a los distintos grados de la dirección, el cual contiene una declaración sobre la política a seguir por la O.I.T. para llevar a la práctica la amplia actividad en que se comprometía.

8. Aunque el desarrollo de los métodos racionales de dirección y la formación profesional de un personal especializado en la

¹ Constituyeron una excepción Bolivia, América Central y Yugoslavia.

mejora de la productividad, se ha estado aplicando durante algunos años en ciertos países de América latina, en especial en México, Argentina y Chile, lo realizado en este sentido a través de todo el continente presenta, en su conjunto, un carácter desigual. En este campo, la obra de la O.I.T. en América latina hasta el momento actual, ha sido limitada. Las primeras misiones fueron en Bolivia y América Central (donde aún continúan operando tres pequeñas misiones). En Argentina, está en proyecto actualmente un Fondo Especial de gran importancia destinado al desarrollo de los métodos de dirección y a la formación profesional.

Existen además, pequeñas misiones en Colombia y Venezuela. En el Perú, ha estado actuando durante dos años una misión compuesta de una persona, y en otros dos o tres países han actuado también otras misiones durante un plazo breve. Por otro lado, los Estados Unidos han proporcionado a ciertos países una amplia asistencia y otros proyectos han tenido lugar con carácter bilateral, pero, sin embargo, una visión de conjunto nos muestra más bien una actividad fragmentaria. El hecho de que la acción de la O.I.T. sobre el desarrollo de los métodos racionales de dirección con toda posibilidad aumente substancialmente en un futuro próximo, es una de las principales razones que justifican la celebración de una reunión en este momento. Dicha reunión ofrece una oportunidad para dar un nuevo paso adelante en la cuestión de que se trata, partiendo del punto en que fué dejada por la reunión anterior, así como para examinar el modo en que la amplia experiencia de que se dispone, principalmente la ya obtenida en otras partes del mundo, puede ser adaptada a las necesidades específicas de los países latinoamericanos.

I. FACTORES QUE DETERMINAN LA EJECUCIÓN DE UN PLAN PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD

9. Al realizar un intento de formular y llevar a la práctica un plan nacional destinado al aumento de la productividad, deben tomarse en consideración tres grupos de factores, a saber, los factores psicológicos, los factores institucionales y los factores técnicos. El primero de estos grupos incluye los siguientes elementos:

- a) el ambiente político y social del país interesado;
- b) las actitudes personales de quienes depende la productividad;
- c) motivos que influyen en sentido positivo o negativo sobre una acción eficaz que abarque todos los niveles.

Un estudio sobre la influencia del ambiente político y social ya citado, se halla expuesto en el documento de trabajo núm. 1.

10. El segundo grupo abarca el campo de acción y la calidad del sistema de leyes e instituciones relacionadas con la industrialización e incluye materias tales como las siguientes:

- los bancos y otras instituciones de crédito;
- organización de la distribución y del mercado, que incluye las instalaciones portuarias, los transportes, el comercio al por mayor y al por menor;
- cámaras de comercio, asociaciones sindicales, asociaciones de empleadores y sindicatos;
- la estructura de la industria, la cual incluye la existencia de industrias complementarias, subcontratistas, medios para efectuar las reparaciones, etc.;
- los medios destinados a la formación técnica y científica, así como a la formación profesional, y leyes que regulan la práctica de varios oficios y profesiones;
- medios destinados a la investigación científica e industrial;
- leyes que regulan la conducta en el comercio y la industria incluídos los contratos, patentes, campañas públicas y privadas, la emisión de valores y acciones, etc.;
- leyes que regulan el comercio internacional, la importación y la exportación, la inversión de capital extranjero y otras materias afines;
- leyes laborales, incluídas aquellas relacionadas con la condición del trabajador, seguridad e higiene, empleo, indemnizaciones, sindicatos, etc.

11. A menos que un país disponga de un sistema de leyes e instituciones lo bastante desarrollado como para permitir que la industria actúe en las debidas condiciones de estabilidad y eficacia, es muy poco probable, en general, que pueda alcanzarse una alta productividad, ya que el personal directivo de cada empresa se verá forzado a emprender por sí mismo muchas actividades que en los países más desarrollados se llevan a cabo, bien sea por el Estado, bien por algún otro organismo público. También se perderán tiempo y esfuerzos en regateos y negociaciones, exigidos por la ausencia del adecuado sistema de leyes necesario para que los distintos empleadores, directores o trabajadores puedan de esta manera proteger sus intereses en todo tipo de transacción. Sin embargo, es conveniente añadir que la mera existencia de las leyes e instituciones arriba citadas no constituye una garantía de su carácter útil y positivo, ya que instituciones mal organizadas o mal dirigidas y leyes deficientes pueden ser aún peores que la ausencia total de las mismas.

12. El tercer grupo está constituido, como se dijo anteriormente, por factores técnicos, en el sentido del número y carácter de las medidas técnicas necesarias para alcanzar un alto nivel de productividad, dadas las condiciones existentes. Entre dichas medidas se incluye la formación profesional y el perfeccionamiento necesario de los distintos niveles del personal, al objeto de capacitarles, primeramente, para que conozcan sus propias necesidades y problemas y, en segundo lugar, para hacer frente a los mismos de manera efectiva. Entre ellos se incluyen factores tales como:

- recursos disponibles en materias primas;
- recursos disponibles en artículos manufacturados, especialmente de equipo básico;
- el estado en que se halla y el nivel de rendimiento del equipo industrial (y de aquí se deduce la naturaleza y alcance de la acción requerida para conseguir un nivel de productividad aceptable);
- el nivel general del rendimiento cualitativo y cuantitativo del personal de la industria, tanto pública como privada, incluyendo la agricultura en gran escala, donde resulte aplicable.

Un ejemplo aclarará el efecto de estos factores. El estado del equipo industrial, es decir, maquinaria, instalaciones, herramientas, etc., antes de emprenderse la acción destinada a aumentar la productividad indicará hasta qué punto debe ser drástica dicha acción. Si, por ejemplo, la instalación se halla en mal estado de conservación y su rendimiento es muy inferior al debido, entonces puede ser necesario emprender una formación profesional intensiva del personal encargado de la conservación de la misma y, además, adoptar amplias medidas destinadas a obtener piezas de recambio y, seguidamente, debe emprenderse una campaña de gran escala para llevar el conjunto de la instalación a su situación normal. La magnitud de la diferencia entre la productividad real de todos los factores y lo que puede considerarse como un nivel aceptable de productividad, determinará la dirección y la intensidad de la actuación inicial para conseguir la productividad normal y, entre otras cosas, determinará también el alcance de las instituciones de formación profesional requeridas, la materia de los cursos a celebrar, el nivel de los mismos, así como el número de personas a quienes debe proporcionarse dicha formación.

13. La finalidad que persigue el aumento de la productividad en cualquier país es capacitar a éste para acelerar su desarrollo económico asegurando la producción máxima, teniendo en cuenta los recursos de que dispone. Entre otras cosas, el efecto de aumentar la producción con las mismas instalaciones y materias primas de que se dispone, es que la nación se verá forzada a emplear menos

dinero en el extranjero para la adquisición de equipos o de materias primas. La medida en la que un país produce las materias primas y artículos manufacturados que necesita su industria, condiciona en gran parte el tipo de acción que debe emprenderse para elevar la productividad. Si se dispone de la mayor parte de estas materias primas y productos manufacturados, la actuación debida puede concentrarse sobre el modo de mejorar su empleo y el rendimiento del personal. En caso contrario, el actuar con ingeniosidad puede compensar algunas veces al menos una parte de esta carencia. Al considerar los problemas de la autosuficiencia, oficialmente no se concede la debida atención a todo lo que puede conseguirse con la inventiva, que es una de las grandes aliadas de la productividad. A menudo se encuentra un gran fondo de inventiva, incluso entre pueblos completamente primitivos, la cual puede ser canalizada y estimulada y puede contribuir de modo substancial al aumento de la productividad, tanto de las empresas como de la nación. Uno de los rasgos más sobresalientes del estudio del trabajo, en cuanto técnica para aumentar la productividad, es que capacita a la gente para desarrollar su inventiva natural y aplicarla de manera sistemática.

II. MEDIDAS QUE INFLUYEN SOBRE LOS FACTORES DETERMINANTES DEL NIVEL DE PRODUCTIVIDAD

14. No ofrece ninguna clase de dudas que una campaña no puede abarcar al mismo tiempo todos los distintos factores que determinan el nivel de productividad, tanto en la industria como en la agricultura. Primeramente, será necesario actuar sobre ciertas zonas críticas. Estas pueden variar entre sí en cierto grado, según el nivel de desarrollo económico e industrial del país de que se trate, pero, en general, las medidas a adoptar al comienzo de una campaña destinada a la mejora de la productividad, son las siguientes:

- A. Conseguir la ayuda y la comprensión de las personas que ocupan puestos decisivos en el gobierno de entre los empleadores, dirigentes sindicales y otras de quienes dependen directamente tales medidas.
- B. La implantación del sistema de instituciones necesarias para llevar a cabo la mejora de la productividad, de tal modo que puedan canalizarse y coordinarse los esfuerzos de todos.
- C. Formación profesional y perfeccionamiento del personal de todos los niveles.

15. En línea paralela con esta última actividad se halla la tarea de educar y formar la opinión pública sobre lo que significa una alta productividad, al objeto de crear a su alrededor un clima

favorable. La clave radica, sin embargo, en la implantación del sistema de instituciones necesarios para la ejecución del programa, ya sea una sola, ya un conjunto de ellas. Una vez que este sistema se halle firmemente establecido y se ha aceptado de modo general la autoridad de la institución de que se trate, puede ejercerse poco a poco y de modo directo o indirecto una presión capaz de introducir los cambios necesarios en un campo más amplio de instituciones y leyes, creando así las condiciones más favorables para alcanzar el máximo de productividad y desarrollo económico en todos los sectores.

La parte que resta de este documento está dedicada a un examen de las tres medidas arriba citadas, poniendo un énfasis particular en las instituciones a las que compete esta actividad, así como la esfera que ha de abarcar la formación profesional y el perfeccionamiento del personal de dirección.

A. El apoyo de personalidades sobresalientes.

16. A través de toda la historia, tanto en las grandes cuestiones como en las pequeñas, los cambios han sido siempre el resultado de la iniciativa de un número de personas muy reducido, la minoría creadora, que actúa como una especie de fermento en la masa de la población. Hablando en general, los cambios y las innovaciones se introducen con más rapidez y mayor eficacia si han sido implantados por iniciativa de personas con autoridad, personas que pueden imponer o ganar la aceptación de dichos cambios, ya sea en virtud del puesto que ocupan, ya a causa del respeto de que disfrutan dentro de la comunidad. En todos los países, personas tales son, por ejemplo, ministros, altos funcionarios gubernamentales, determinados empleadores, los grandes empresarios industriales, tanto del sector público como privado, los dirigentes sindicales, así como otras personas capaces de influir en la actitud de los trabajadores, tales como escritores y periodistas, que pueden influir sobre la opinión pública. En una situación especialmente favorable se hallan los banqueros y los dirigentes de las instituciones financieras, los cuales pueden influir sobre la dirección de las empresas mediante la concesión de préstamos que dependan de los esfuerzos de ésta para mejorar la productividad y el rendimiento. En Argentina, se han adoptado recientemente unas medidas en este sentido.

17. La experiencia de la O.I.T., la cual sin duda está confirmada por otros organismos en el mismo campo, es que el éxito de toda iniciativa para aumentar la productividad está en relación directa con la importancia de las personas que la patrocinan. Tales iniciativas, especialmente en las primeras etapas, han tenido un gran éxito en aquellos países donde la misma Jefatura del Estado ha mostrado hacia ella un interés vivo y persistente. Ni en una empresa individual ni en una nación existe nada que pueda substituir el entusiasmo de la persona que ocupa el puesto supremo,

cuando ésta se propone que las cosas se lleven a efecto. La importancia de aumentar la productividad total de modo substancial en una economía nacional, es tan grande que un interés constante por parte del Jefe del Estado está perfectamente justificado. Aparte de su autoridad directa sobre los distintos funcionarios y departamentos ministeriales, el Jefe del Estado representa para los particulares, incluso los más ricos y poderosos, una fuente de reconocimiento nacional y de honores que pueden constituir un incentivo para una acción de tipo popular. Además, puede añadirse que la primera autoridad del Estado y sus principales ministros, especialmente aquellos que son competentes en materias financieras, industriales y laborales, pueden acelerar en gran medida los cambios en el sistema económico, legal e institucional del país, una vez que se han convencido de la necesidad de tales cambios como un medio de mejorar la producción industrial. Cuanto se ha expuesto anteriormente puede aplicarse a la mayor parte de los países latinoamericanos al menos con la misma fuerza que resulta aplicable en otros países del mundo.

18. Los particulares pueden ser inducidos de muchas maneras a actuar de manera positiva en relación con la productividad. En todos los países existen actualmente unos cuantos individuos dentro del gobierno o de la industria, que ya con anterioridad conocen y comprenden el asunto y que, por tanto, son quienes han de ser atraídos en los comienzos para que colaboren en la labor de fomento.

19. En general, los ejemplos prácticos que pueden verse directamente tienen mucha mayor fuerza de convicción sobre la población que los discursos. La actuación de las misiones de productividad de la O.I.T. en sus etapas iniciales, ha consistido siempre en concentrarse sobre demostraciones de tipo práctico en la industria, las cuales pueden ofrecerse como ejemplos de lo que podría hacerse en el país interesado si se emplean las modernas técnicas de mejora de la productividad y los métodos racionales de dirección. Estas demostraciones han probado generalmente su eficacia en cuanto medios de estimular una acción ulterior más amplia, tal como la creación de un centro de productividad, pero sus efectos son limitados y es necesario siempre emplear otros medios adicionales para atraer el interés, por ejemplo, de los grandes industriales, ya que éstos, a menudo, son hombres cuyos principales intereses son más bien de tipo comercial y financiero y no de tipo técnico, y los problemas que les preocupan se centran generalmente más bien sobre las finanzas, el suministro del mercado y el personal, que propiamente sobre las cuestiones de funcionamiento y producción; si bien, desde luego, esta afirmación no puede aplicarse al sector público. En los comienzos del programa pudiera resultar acertado celebrar, durante uno o dos días, unas conferencias sobre los problemas que afectan especialmente a los grandes industriales, en las cuales estuvieran presentes los ministros y altos funcionarios gubernamentales, ya que en la mayor

parte de los países en vías de desarrollo la industria se halla afectada en gran medida por la política gubernamental, el control de los cambios, el control de la importación, etc., etc. Tales conferencias deben alcanzar el más alto grado de competencia y eficacia, ya que de no ser así constituiría un grave retroceso en la campaña emprendida para suscitar el interés general y podrían pasar literalmente años antes de que el terreno perdido pudiera recuperarse de nuevo.

B. El sistema de instituciones encargadas de aumentar la productividad.

20. Las medidas que deben adoptarse sobre los distintos sectores que integran el sistema de leyes e instituciones de un país, al objeto de introducir en el mismo los cambios necesarios para conseguir una industrialización efectiva y una alta productividad, quedan claramente fuera del alcance de este documento. En la mayor parte de los casos tales medidas serán de largo plazo y únicamente pueden efectuarse cuando las distintas partes de dicho sistema se muestren inadecuadas o incluso incompatibles con los requisitos exigidos por el cambio (por ejemplo, la introducción de la industria en un país cuyas instituciones hasta ese momento han estado enteramente orientadas hacia la agricultura). En todo caso, las medidas no se adoptarán en el conjunto del sistema con la misma intensidad; la rapidez y alcance de estos cambios, así como su eficacia, estarán en función del grado en que el grupo de personalidades del que ya se hizo mención anteriormente se haga cargo de las necesidades existentes y esté preparado para actuar al objeto de satisfacerlas. En muchos casos, pueden pasar muchos años antes de que se hayan llevado a cabo los cambios oportunos.

21. Sería demasiado esperar que en todos los países y en el momento de llevar a la práctica la primera medida destinada a elevar la productividad, todas las condiciones existentes sean precisamente las más convenientes para ello. Será únicamente a medida que la campaña avanza que se vuelve evidente que dentro del sistema de leyes e instituciones existen lagunas que habrán de eliminarse si los esfuerzos para mejorar la eficacia de la actividad económica han de alcanzar su objetivo, o bien que entre las leyes e instituciones en vigor existen algunas que realmente se oponen a un funcionamiento eficaz de la industria; poco a poco, deben introducirse cambios para cubrir estas lagunas o eliminar los factores desfavorables. Toda iniciativa para elevar la productividad, sin embargo, exige su propio sistema de instituciones.

22. La fase de demostración, y cualquier otra medida dirigida a convencer a las minorías selectas, carecerá de valor si no se actúa rápidamente en la creación de los medios necesarios para

canalizar el entusiasmo que haya surgido y satisfacer la demanda de una acción más amplia que haya podido estimularse. Se necesita algún tipo de institución capaz de planificar, dirigir, coordinar y controlar la acción en una escala nacional, así como de proporcionar la formación profesional y cuantos medios sean necesarios si, como ocurre generalmente, éstos no existen o tan sólo existen en pequeña escala. Éste ha sido el caso incluso en países muy desarrollados, tales como el Reino Unido, donde existe una larga tradición de colaboración espontánea. La historia enseña que una labor sistemática, dirigida a aumentar la productividad de la industria británica, comenzó únicamente cuando llegó a constituirse, después de la segunda guerra mundial, un organismo patrocinado por el Gobierno, denominado el Consejo Angloamericano de la Productividad.

23. Esto mismo también puede afirmarse de la formación y perfeccionamiento del personal directivo. A pesar de la existencia antes de la guerra de un conjunto de asociaciones que se ocupaban del fomento de "métodos científicos" de dirección, no se emprendió una acción efectiva de ámbito nacional hasta que el Gobierno creó, en 1948, el Instituto Británico de la Dirección. El Instituto Británico de la Dirección (British Institute of Management) fué fundado con la finalidad de asistir al personal directivo de las empresas británicas para mejorar su preparación y rendimiento durante los años críticos posteriores a la guerra. Entre sus realizaciones se cuenta el establecimiento, en colaboración con el Ministerio de Educación, de un programa de estudios uniforme en las escuelas técnicas de todo el país, dirigido a la obtención de un diploma en estudios de los problemas de la dirección. Con este mismo objetivo, el Instituto Británico de la Dirección desempeñó un papel esencial en la creación en Cranfield de la primera escuela nacional dedicada al estudio del trabajo, hoy famosa en el mundo entero y precursora de otras instituciones semejantes. Cranfield constituye, en efecto, un ejemplo admirable de una institución creada para satisfacer una demanda suscitada por la propaganda. La actuación del Instituto Británico de la Dirección se dirigió sobre todo al sector clave de la dirección. El Consejo Angloamericano de la Productividad se convirtió en 1952 en el Consejo Británico de Productividad, el cual es un organismo de naturaleza doble, ya que está compuesto tanto de representantes de los empleadores como de los trabajadores. Además, en la presidencia alternan cada año representantes de los empleadores y trabajadores.

24. El caso del Reino Unido ofrece un especial interés, ya que en este país ha existido durante muchos años una amplia esfera de organizaciones profesionales que incluía al personal directivo. A pesar de ello, se pensó que era necesario crear unos

organismos oficiales que coordinaran la labor de otras instituciones y constituyeran una especie de núcleo de toda acción de ámbito nacional y de ayuda al exterior.

25. Por ese tiempo, se creaban en otros países europeos organismos centrales de productividad aproximadamente con la misma finalidad y parecida competencia. El papel de estos distintos centros nacionales varía considerablemente¹. Algunos de estos centros limitaban su actuación a la propaganda, la coordinación, la administración de becas y la representación de la Agencia Europea de Productividad, sin hacer mucho en el campo de la formación profesional; otros, por el contrario, disponen de amplios medios dedicados a esta formación y, en algunos países, tales como Austria, Bélgica y Dinamarca, poseen unos servicios para asesorar a las industrias. A medida que estas instituciones se han ido desarrollando ha existido una tendencia a trasladar la responsabilidad de la formación profesional y el asesoramiento, a otras instituciones, y a menudo la institución central se convierte cada vez más en un organismo encargado de administrar y coordinar la actuación de las organizaciones profesionales y provinciales.

26. En Europa, si bien existen algunas excepciones, el desarrollo de los métodos racionales de dirección no depende generalmente de los centros de productividad. Sin embargo, este desarrollo tiende a organizarse de modo creciente bien sea por vía oficial o particular. En Francia se lleva a cabo principalmente mediante institutos creados por un decreto oficial y adscritos a las "Facultés de Droit" de las universidades nacionales. En Bélgica, donde este desarrollo alcanza un alto nivel, está estimulado, coordinado y controlado por la "Fondation Industrie-Université". En otros países existen varias instituciones que se encargan de la preparación del personal de dirección, bajo el control de organizaciones independientes, tales como organizaciones de empleadores, asociaciones nacionales de directores de empresa o asociaciones públicas. En España, la formación del personal directivo se halla activamente patrocinada tanto por la Iglesia como por el mismo Gobierno. Sin embargo, prácticamente en todos los países del mundo, con excepción de los Estados Unidos, se ha mostrado necesaria alguna forma de acción gubernamental, sea directa o indirecta, para poner en marcha dicho desarrollo.

¹ Véase: Informe de un viaje de estudio sobre la productividad.

27. Las funciones de un centro nacional de productividad en un país en vías de desarrollo son estudiadas en la Parte I del "Aumento de la productividad" y en el documento titulado "Proyecto de un pequeño centro de productividad y de desarrollo de métodos racionales de dirección"¹, los cuales se hallan en poder de los participantes.

28. En lo que se refiere a América latina, varían ampliamente las condiciones que determinan las medidas que están siendo adoptadas o que pueden adoptarse en este campo. En algunos países, tales como Argentina, han actuado durante algunos años una serie de instituciones voluntarias que han realizado una labor de formación y propaganda en relación con diversos sectores de la dirección de empresas. El Centro de Productividad Argentino, que fué creado en 1950, ha desempeñado, pues, en sus primeras etapas, el papel principalmente de coordinador, cubriendo, en el campo de la formación profesional, aquellas lagunas dejadas por los organismos existentes, así como estimulando y colaborando con estos organismos independientes para mejorar su rendimiento.

En México, por otro lado, el Centro Industrial de Productividad ha ejercido durante siete años una poderosa influencia y emprendido una extensa campaña para la formación profesional del personal directivo y el fomento de la productividad a través de todo el país. De hecho, este centro mexicano se ha desarrollado hasta tal punto que no solamente ejerce una poderosa acción en este campo, sino que, además, ha sido capaz de ofrecer asistencia a otros países latinoamericanos. Por otro lado en Brasil, si bien ha existido durante años una actividad de importancia considerable por parte de la Asociación Profesional del Personal Directivo, ligada al Comité internacional de l'Organisation scientifique (C.I.O.S. -la conferencia internacional del C.I.O.S. se celebró, en efecto, en Sao Paulo en 1954- hasta el momento actual sólo ha existido una escasa actividad concertada en lo que se refiere a la mejora de la productividad. Esto es, sin duda, debido al carácter federal de este país, así como a la amplia diferencia existente en el nivel de desarrollo de los diferentes Estados. El Centro de Productividad Nacional y los Centros regionales están financiados y dirigidos por la "Confederação Nacional da Indústria". La mayoría de los demás países latinoamericanos no poseen un amplio número de

¹ LAPM/62, documento de trabajo núm. 5.

instituciones profesionales y otras de carácter particular, capaces de emprender una campaña en esta cuestión del aumento de la productividad o desarrollo de métodos racionales de dirección y, como consecuencia, es probable que durante algún tiempo la mayor parte de la labor de formación del personal directivo haya de llevarse a cabo por los centros nacionales.

29. Si la productividad ha de alcanzar su punto máximo deben existir desde luego otras instituciones que sean capaces de emprender una acción paralela a la que pueda adoptarse a nivel del personal de dirección.

30. Las instituciones a quienes más directamente afecta esta Reunión son las dedicadas a la formación de carácter científico y técnico, así como profesional, de una parte -tales como universidades y escuelas técnicas donde se proporciona la formación básica a científicos, ingenieros y técnicos, así como otra formación más avanzada- y, de otra parte, las escuelas de formación profesional para los trabajadores de los distintos oficios, ya se trate de jóvenes que desean empezar a trabajar, ya de adultos. Si las necesidades de la industria han de ser satisfechas del modo debido, en línea paralela con los medios destinados a la formación y perfeccionamiento del personal de dirección, deben existir también un número suficiente de las referidas instituciones. Es necesario pensar siempre en las necesidades educativas y de formación profesional como un todo único y en su relación con el futuro desarrollo económico e industrial. De pasada puede hacerse constar que la formación técnica de tipo básico no pertenece al campo de competencia de la O.I.T., la cual se ocupa principalmente de la formación industrial bien sea de los trabajadores o bien del personal de dirección. Es de interés añadir que existen en la actualidad 14 proyectos de la O.I.T. de asistencia técnica en el campo de la formación profesional, los cuales se están aplicando en los países de América latina. Un programa destinado al aumento de la productividad no tendrá ninguna posibilidad de éxito si no establece un programa perfectamente equilibrado de formación profesional capaz de satisfacer toda la gama de necesidades de la industria.

31. El papel del centro de productividad, es, ante todo, actuar como el núcleo de todas las actividades relacionadas con el aumento de la productividad de las distintas actividades económicas. (Debe aclararse que el aumento de la productividad de la infraestructura económica, construcción y funcionamiento de ferrocarriles y carreteras, puertos, bienes públicos e incluso la agricultura, se considera al menos tan importante, sino más, que el aumento de la productividad de la industria manufacturera.) Si la mayoría de los centros se encargan directamente de actuar

tan sólo en lo que se refiere al desarrollo de métodos racionales de dirección y a la formación profesional de especialistas en estas técnicas, esto no les exime de la labor que les incumbe de estimular las actividades destinadas a la formación en otros sectores, profesional o técnico. Sin embargo, pueden existir argumentos en contra de que tanto el desarrollo de los métodos racionales de dirección como la formación profesional básica tengan lugar dentro de la misma institución. Hay que añadir que una de las funciones de un centro de productividad será sin duda alguna realizar una constante valoración de los factores que determinan en el país una productividad restringida, ya se trate de deficiencias de la estructura institucional, ya del ambiente psicológico o de factores de tipo técnico.

Objetivos de los centros de productividad.

32. Las actividades que corresponden a la esfera de competencia de un centro de productividad se hallan enumeradas en el volumen titulado "El aumento de la productividad"¹. Como puede ser útil repetir las, las reproducimos seguidamente:

- a) publicidad y actividades propias para estimular el aumento de la productividad;
- b) programas de educación y de formación destinados a la alta dirección y al personal dirigente intermedio, técnicos en productividad, contra maestros y representantes de los trabajadores;
- c) servicios de información técnica y de encuesta, y biblioteca de referencias o de préstamo;
- d) preparación (que incluya la traducción y la adaptación) de publicaciones, manuales de formación, películas cinematográficas, diapositivas, etc.;
- e) servicios de consulta;
- f) investigación sobre problemas de aumento de la productividad.

¹ Véase página 13, párrafo 29. Dichas actividades también se hallan enumeradas en términos similares en el documento Proyecto para un pequeño centro de productividad y de desarrollo de métodos racionales de dirección, pág. 2.

Además de las expuestas, podría añadirse que el centro de productividad debe constituir normalmente el punto de contacto nacional de las organizaciones internacionales y extranjeras en este campo así como el puente de enlace entre las misiones de asistencia técnica tanto internacionales como bilaterales.

33. Los distintos documentos en que se basa el presente texto describen con algún detalle la organización y funcionamiento de un centro típico de productividad, así como sus necesidades en cuanto al personal. Es evidente que, en definitiva, la organización y el papel a desempeñar por un centro han de depender de las circunstancias de cada país. El centro típico se ha mostrado en la práctica como completamente satisfactorio en todo un conjunto de países.

34. Antes de que pueda adoptarse una acción eficaz o antes de que pueda prestarse una ayuda de origen no nacional, resulta esencial la creación de algunas instituciones de este tipo. El Fondo Especial de las Naciones Unidas exige como uno de los requisitos para la concesión de asistencia financiera que el gobierno solicitante asuma ciertas responsabilidades y muestre un mínimo de cooperación para probar que está realmente interesado y preparado para actuar seriamente en relación con la ayuda que ha solicitado. La participación que se exige normalmente incluye los edificios apropiados, el personal, mobiliario y equipo necesario para que los expertos internacionales puedan contar con los medios adecuados y además se ofrece así un mínimo de seguridad de que la obra emprendida continuará funcionando eficazmente una vez que estos expertos se hayan marchado. Las primeras experiencias en la labor emprendida para aumentar la productividad y desarrollar métodos racionales de dirección en distintas partes del mundo, han mostrado que donde tal centro no ha sido creado y donde no se ha designado ningún personal para que trabaje junto con los expertos dentro de una estructura institucional que les capacite para continuar y difundir la formación recibida de dichos expertos cuando éstos se hayan marchado, la labor de asistencia técnica se desvanece rápidamente y únicamente quedan unas ideas y conocimientos cada vez más dispersos en la memoria de un cierto número de individuos dentro de las empresas particulares. A menos que estas personas dispongan de los medios necesarios para refrescar y ampliar sus conocimientos en colaboración con alguna organización que pueda actuar como fuente de expansión de los conocimientos adquiridos, perderán rápidamente su entusiasmo e incluso la capacidad para actuar de acuerdo con los conocimientos adquiridos. El elemento institucional en el fomento de una alta productividad y el desarrollo de métodos racionales de dirección, es por consiguiente esencial, y en las primeras etapas alguna forma de institución central será sin duda necesaria. Como se indicó más arriba, éste ha sido el caso tanto en los países avanzados industrialmente como en aquellos otros que se hallan en las primeras etapas de la industrialización.

35. Es necesario subrayar la importancia de un aspecto del funcionamiento de tales centros, a saber, la necesidad de un personal altamente preparado, estable y bien remunerado. Tanto en América latina como en otras partes del mundo, uno de los mayores obstáculos con que tropiezan las misiones de asistencia técnica para realizar una labor efectiva, ha sido la escasez de expertos nacionales adecuadamente preparados. En una mayoría de casos, los salarios y otras condiciones son demasiado bajos para atraer a profesionales con la debida categoría. Allí donde son atraídos, generalmente con la esperanza de adquirir una especialización adicional que les ayude en sus carreras, abandonan a menudo antes de haber recorrido la mitad del camino que exige la preparación, ya que con los conocimientos adquiridos pueden conseguir otros puestos y exigir salarios más elevados. Los gobiernos y los Consejos de los centros de productividad deben encontrar algún medio que asegure que el personal técnico está lo bastante bien pagado como para que no se vean tentados de dirigirse a otros lugares¹.

Centros provinciales.

36. A la vez que es necesario, al comienzo de toda campaña destinada al aumento de la productividad, establecer de modo firme una institución central a través de la cual puedan coordinarse y canalizarse todos los esfuerzos, en cualquier país donde la actividad económica presenta un carácter disperso, es casi seguro que será necesario además crear en las provincias otros centros filiales o sucursales del centro principal. Esto no solamente permite la celebración de cursos básicos en el área que interesa (lo cual podrían conseguirse también enviando equipos desde el centro principal sin necesidad de crear otro centro en la provincia), sino que, además, proporciona un núcleo local de actividades. En muchos lugares, los centros provinciales presentan una enorme actividad y reciben una poderosa ayuda, en parte a causa de ser considerados como motivo de orgullo local. No es posible establecer una regla única y fija respecto a la relación que debe existir entre los centros provinciales y el centro principal; existen diversas alternativas posibles y el contenido exacto de la relación habrá de elaborarse de acuerdo con las circunstancias locales.

Modos de actuar sobre el sistema de leyes e instituciones.

37. Antes de seguir adelante examinando el desarrollo y actividades docentes que corresponden normalmente a un centro de productividad, bien directamente, bien estimuladas por el mismo y llevadas a cabo por otras instituciones, vale la pena considerar, aunque sea brevemente, el papel que puede desempeñar un

¹ Véase pág. 18, párrafo 41 del volumen titulado "El aumento de la productividad".

centro de productividad en cuanto medio de influir sobre otras partes del sistema legal e institucional al objeto de mejorar la productividad. Este tema en concreto no se trata en los documentos que han servido de base al presente texto.

38. A medida que un centro de productividad se establece poco a poco como una institución nacional capaz de desempeñar un papel esencial en el desarrollo económico del país, en especial en el campo de la industrialización, y a medida que progresa cada vez más en el ejercicio de sus actividades legítimas, su director, así como su personal técnico, llegarán sin duda a encontrar en el sistema de leyes e instituciones del país, lagunas o rasgos que obstaculizan el aumento de la productividad. Estos factores pueden consistir bien en vacíos dentro de la organización de la enseñanza técnica, bien en leyes que actúan desanimando a los empleadores o a los trabajadores en la mejora de su rendimiento, bien en hábitos que disminuyen la productividad, o bien otros factores similares. Con esto no se pretende que el centro de productividad reciba ninguna clase de poderes jurisdiccionales en estas cuestiones, esto sería evidentemente absurdo, ya que muchos de los factores que obstaculizan la productividad radican en aspectos muy vastos de la vida institucional de la nación. Sin embargo, el centro de productividad ocupa una situación clave en la campaña para el aumento de la productividad de todos los sectores de la actividad económica, y su personal permanente, desde el director hacia abajo, se encuentran en una situación muy estratégica para llevar a cabo estudios e investigaciones sobre los factores que en la economía nacional o en el sistema de leyes e instituciones, favorecen o por el contrario desfavorecen una alta productividad. Aparece sin duda como deber que incumbe al director del centro llamar la atención del Gobierno hacia tales factores, presentar propuestas concretas de cambios, así como influir sobre el Gobierno, las organizaciones de empleadores y trabajadores, instituciones de enseñanza y otras semejantes, para que adopten las medidas oportunas disponiendo los medios que dicho director considere como esenciales para la consecución de una alta productividad a través de todo el país. No puede insistirse demasiado sobre la importancia de esta función, a menudo indirecta, del centro de productividad. La eficacia de tales intentos de aconsejar e influir, dependerá, naturalmente, de la personalidad y competencia del director y del alto personal del centro, del respeto de que disfrutan en el país y de hasta qué punto todo consejo ofrecido se encuentra respaldado por sólidos datos de hecho.

C. Formación y perfeccionamiento del personal directivo¹.

39. ¿Cuáles son las materias que deben abarcarse en esta preparación y perfeccionamiento si ha de emprenderse una campaña

¹ La diferencia entre "perfeccionamiento" y "formación" es que el primero se aplica normalmente a la formación de las personas a quienes se supone ya en posesión de amplios conocimientos y experiencia.

uniforme y acertada para aumentar la productividad a través del personal directivo de todos los sectores de la industria? Como se dijo anteriormente, la formación profesional de obreros especializados en número suficiente así como la preparación del personal técnico, constituye una necesidad básica, porque sin ellos no puede llevarse a cabo ninguna campaña industrial. Sin embargo, la labor de ambos elementos, por muy bien preparados que estén, será con toda probabilidad ineficaz, si se carece del personal directivo debidamente preparado. Por ello precisamente van a examinarse seguidamente las materias que ha de abarcar la formación de este último.

40. Si la moderna industria ha de funcionar de modo eficaz y alcanzar un nivel de productividad razonable, según normas de validez mundial, es necesario el conocimiento y la puesta en práctica de un gran número de técnicas de dirección¹. La mayor parte de estas técnicas se han desarrollado en estos últimos 60 años para poder hacer frente a la complejidad creciente del funcionamiento de las industrias, en cuanto a tamaño, número de los productos o de las fases de producción, número de componentes, complejidad de las condiciones que rigen el mercado, así como la creciente complejidad de la administración de personal. Mientras mayor sea el tamaño de la empresa, sea ésta pública o privada, de más valor resultan la aplicación de estos métodos y más importantes las técnicas generales empleadas por la dirección en las tareas de planificación, coordinación y control. En las grandes empresas que emplean varios miles de trabajadores, cuyo número es relativamente escaso en los países de la América latina, si bien pueden encontrarse en todas partes dentro del sector público, tales como ferrocarriles, transportes, comunicaciones, etc., puede resultar necesario la creación de secciones o departamentos completos para ocuparse de cada una de las funciones que corresponden a la dirección. En las pequeñas empresas, un solo individuo puede ocuparse de varias de estas funciones, o bien las principales funciones están representadas cada una por un solo individuo. Sin embargo, si las empresas, grandes o pequeñas, han de alcanzar un alto nivel de productividad, es decir han de funcionar empleando al máximo todos sus recursos, tendrán que emplear los principales métodos de dirección, aunque sea en forma simplificada. Es evidente que en la práctica, la pequeña empresa no necesita muchas de las técnicas refinadas que se usan en las grandes empresas, las cuales se han desarrollado sobre todo para poder hacer frente a su gran tamaño.

41. Se remite al lector a uno de los documentos que han servido de base al presente texto, es decir al "Algunas notas sobre la organización de centros únicos encargados del desarrollo de métodos racionales de dirección y de la formación de especialistas y capataces", del que ya se hizo mención anteriormente.

¹ La definición de "técnica de dirección" se encuentra en el Documento núm. 1, pág. 3.

La finalidad de este documento, redactado hace dos años, es llamar la atención sobre la amplia gama de cursos que son necesarios en este campo de la dirección, si se desea proporcionar a la industria de personal bien preparado, que abarque de modo completo todos los grados de la jerarquía de la dirección. Dicho documento se emplea actualmente por muchos gobiernos en la elaboración de sus programas a largo término, destinados al desarrollo de métodos racionales de dirección.

42. En la figura núm. 1 adjunta al documento arriba citado, se ofrece un esquema de un programa único dirigido al desarrollo de métodos racionales de dirección, al aumento de la productividad y a la formación de capataces, el cual representa lo que la experiencia ha demostrado ser el mínimo requerido por cualquier país, incluso si se halla en las primeras etapas de industrialización, para que su industria se desarrolle y funcione de modo eficaz. Se habrá observado que la formación abarca cuatro o cinco niveles diferentes, en los que quedan comprendidos desde los altos puestos de dirección, en especial empleadores, directores de empresas públicas, gerentes, etc., e incluso una parte del personal de los ministerios, pasando por la dirección intermedia (jefes de departamentos, directores intermedios, técnicos y supervisores), hasta los supervisores subalternos. También se habrá observado que la serie de cursos que se consideran como indispensables, están ligados entre sí de tal manera que una persona, comenzando como simple supervisor, puede asistir a una serie de cursos de especialización y elevarse por sí mismo; primeramente mediante una especialización limitada, por ejemplo sobre el estudio del trabajo, el control de existencias o la promoción de ventas, y eventualmente pasar a través de toda la gama de materias de cada campo en particular, por ejemplo todos los cursos de especialización de la sección directiva de la producción. Más tarde puede continuar adelante, y asistir al curso sobre los modos de dirigir la producción, el cual le capacitará para coordinar y controlar el trabajo de especialistas en materias por las que ya pasó con anterioridad. En esta etapa habrá adquirido conocimientos suficientes para actuar como un competente jefe de departamento. Aún puede ir más lejos hasta los cursos sobre métodos generales de dirección, los cuales le permitirán ampliar los conocimientos adquiridos, no tanto sobre su propio departamento técnico, sino sobre el manejo de la empresa tomada en su conjunto. De este modo llegará a comprender las relaciones entre su especialidad y las especialidades de sus colegas de otros departamentos y a tener una visión de la empresa funcionando como un todo. Por último, puede continuar con los cursos que se ocupan de los problemas de la alta dirección, los cuales, al dar por supuesto una amplia experiencia de la dirección a un alto nivel, tratan con el modo de tomar decisiones de alta jerarquía, así como de la dirección y el control de la planificación. Incluso una vez alcanzado este alto nivel, le es posible tomar parte en seminarios, conferencias y otros cursos que le proporcionarán una profunda visión sobre varios campos de la alta dirección. Todo esto, naturalmente, exigirá un período de varios años.

43. En la mayor parte de los países, en el momento de comenzar una campaña para la mejora de la productividad y el desarrollo de métodos racionales de dirección tanto a los países industrialmente avanzados como en los países de industrialización reciente, puede observarse una tendencia, por parte de quienes ocupan los altos puestos de dirección, en el sentido de enviar a sus subordinados a que asistan a los cursos, mientras ellos permanecen relativamente apartados de los mismos (existen en general algunas notables excepciones a esta regla, las cuales representan a menudo una valiosa ayuda para quienes tienen la responsabilidad de llevar a la práctica las campañas). ¡A sus ojos son siempre los otros los que necesitan asistir a un curso de perfeccionamiento! Sin embargo, en todas partes ha demostrado la experiencia que por muy completa que sea la formación recibida por los subordinados y por muy bien que hayan podido asimilar los conocimientos ofrecidos, estos conocimientos tienen muy pocas probabilidades de ser aplicados de modo efectivo en sus empresas, si quienes ocupan los altos cargos de dirección, es decir, las personas a quienes incumbe adoptar las últimas decisiones, no comprenden por sí mismas la naturaleza de la labor directiva así como el modo en que debe emplearse la formación adquirida por sus subordinados. En todo esfuerzo dirigido a poner en práctica un programa general de formación, a la vez que pueden realizarse unas cuantas demostraciones que muestran los aumentos en la productividad que pueden alcanzarse mediante el estudio del trabajo, o las mejoras en los métodos de dirección que pueden conseguirse mediante los sistemas de valoración de costos, es condición esencial en los primeros pasos lograr que las personas que ocupan los altos puestos de la industria asistan a seminarios, conferencias y, si es posible, a cursos, al objeto de que puedan llegar a apreciar la necesidad de perfeccionar los métodos de dirección en todos los planos, incluyendo el suyo propio. Generalmente, esto no resulta tan difícil como parece en un principio, con tal que se logre abrir la primera brecha satisfactoriamente y éste es el momento en que ha de conseguirse de la minoría de directores competentes y eficientes que muestran buena voluntad hacia el nuevo centro, que ayuden para introducir a sus colegas en el círculo de actividades. Una vez que la alta dirección llega a comprender el carácter del manejo de las industrias y la posibilidad que se les ofrece de mejorar la eficiencia de sus propios negocios mediante la aplicación de los modernos métodos de dirección, resulta relativamente fácil el problema de proporcionar la formación en las materias que todo ello exige. La formación y el perfeccionamiento en los problemas de la dirección, deben ser integrales, ya que unos subordinados bien preparados resultan ineficaces si carecen de superiores competentes, y de otra parte, directores experimentados y capaces verán disminuida su eficacia si no disponen de subordinados en quienes puedan confiar.

44. No cabe ninguna duda que allí donde se inicia una campaña en este sentido, será imposible organizar todos los cursos indicados al mismo tiempo. Se trata de una cuestión que ha de decidir el Director del Centro Nacional, y allí donde exista una misión

de asistencia técnica adscrita al mismo, el jefe de esta misión debe colaborar con él para adoptar esta decisión. La cuestión es que, sin embargo, deben adoptarse lo bastante pronto unas medidas destinadas al establecimiento de un programa equilibrado, ya que, de otro modo, aquellas funciones de la industria que disponen de un personal debidamente preparado, sufrirán las consecuencias de aquellas otras funciones que son comprendidas y ejecutadas de modo menos eficiente. En el ya citado documento "Proyecto de un pequeño centro de productividad", se hace observar que en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, excepto en uno o dos de gran extensión, existe una considerable escasez de textos que se ocupen de los problemas de la dirección, y uno de los principales objetivos de un centro nacional de productividad puede ser la traducción de textos adecuados de otros idiomas al idioma del país interesado. Así el manual de la O.I.T. "Introducción al estudio del trabajo" ha sido traducido, en un par de años, a varios idiomas además de los oficiales de la O.I.T.¹ entre ellos chino, japonés, surcoreano, polaco, portugués, italiano, danés y sueco, en muchos casos por propia iniciativa del centro nacional de productividad interesado.

45. El presente documento, así como los citados anteriormente, se ocupa casi exclusivamente de las medidas que deben adoptarse para lograr un aumento de la productividad en los países en vías de desarrollo y en especial en aquellos países que se hallan en las primeras etapas de su desarrollo económico y que aún no poseen un amplio campo de instituciones especializadas en la formación profesional, como es el caso de la mayoría de los países de la América latina. Por esta razón es conveniente detenerse un momento para examinar el papel que incumbe a las organizaciones especializadas en la formación profesional, así como el papel coordinador que corresponde al centro nacional de productividad. De hecho, sin embargo, existen ya en algunos países instituciones especializadas de formación profesional, tales, por ejemplo, las destinadas a contables, ingenieros industriales, personal de dirección, etc. Entonces algunos, o todos, los cursos propuestos sobre algunas de las funciones propias de la dirección, pueden ser encargados a la institución especializada correspondiente y ésta puede colaborar, durante las primeras etapas, en la celebración de los cursos en el centro nacional. Mucho puede decirse en favor de la labor realizada por una institución de carácter voluntario, caso de que sea posible, ya que los miembros de tales instituciones trabajan con entusiasmo y, por tanto, ponen un algo especial en su labor.

Centros de productividad para una determinada industria.

46. En aquel país donde una o más industrias, por ejemplo, la industria textil o las plantaciones, han alcanzado un desarrollo especialmente empujado, existen muchas razones a favor de la organización de un centro de productividad, generalmente bien en conexión

¹ Español, francés e inglés.

con la asociación de empleadores, bien bajo el patrocinio de la misma. En el Consejo de Administración debe existir además una representación de los sindicatos. Estos centros tienen la ventaja de que pueden especializarse en los problemas de la dirección y otros relacionados con la productividad que afectan a la industria de que se trate, y adquirir además una experiencia en los problemas y circunstancias particulares de dicha industria, tales como condiciones de venta, técnicas de producción, etc. La sección del centro que se ocupa de la dirección puede también estar ligada a la sección técnica y puede llevar a cabo investigaciones de carácter general que resulten de utilidad a todos los miembros de la asociación. También puede incluir un centro de formación técnica. Sin embargo, tales centros no deben actuar aisladamente. Si bien existen ventajas en la celebración de cursos para directores y supervisores dirigidos al personal de determinadas industrias, se corre el riesgo, si estos cursos se prolongan demasiado, de que la preparación resulte deformada. Es pues necesario que estos centros trabajen en íntimo contacto con el centro nacional, al objeto de facilitar a sus miembros la asistencia a cursos celebrados sobre bases interindustriales.

Misión de las instituciones regionales.

47. ¿Cuál es la misión de las instituciones regionales de productividad y desarrollo de métodos racionales de dirección, en relación con las instituciones nacionales? El éxito de la Agencia Europea de Productividad¹ fué debido en gran medida (en parte con la ayuda muy importante suministrada por América que consistió en la asistencia de expertos y en misiones de directores europeos recibidos en los Estados Unidos) al hecho de que la mayoría de los países de la Europa occidental se hallan aproximadamente al mismo nivel de desarrollo técnico, si bien no todos ellos han alcanzado el mismo nivel de desarrollo en todas las industrias. Existen siete u ocho países europeos que tienen cada uno determinadas industrias que se hallan al menos a un nivel igual o más avanzado que los demás. Entre este grupo de países existe una base auténtica de intercambio de información a través del centro regional (la A.E.P.), habiendo resultado un estímulo mutuo muy importante así como un mutuo beneficio. Con independencia de estos países industrialmente avanzados, existen varios otros que lo están algo menos y que se han beneficiado de los conocimientos adquiridos por los demás más bien que contribuido al acervo general de conocimientos. Sin embargo, no existe ninguna clase de duda de que hay un número suficiente de países que contribuyen a que el Centro Regional Europeo constituya una organización central de productividad que beneficia a todos sus miembros.

¹ Desapareció en 1961. Sus actividades se continúan por una sección de la Organización de Cooperación y Fomento Económico (O.C.F.E.).

48. La situación en América latina es algo diferente. En ella dos o tres países disponen de industrias importantes y modernas y también de una población más numerosa que los restantes. De ello, pues, podría deducirse que si se procede a la creación de una institución regional para prestar asistencia en el fomento de la productividad y el desarrollo de métodos racionales de dirección para la América latina, habría de tender durante algún tiempo a pasar ayuda e información de la pequeña minoría de países más avanzados a los menos avanzados. Es casi seguro que habrían de transcurrir años antes de que se convirtiera en un auténtico centro de intercambio de ideas e informaciones técnicas.

49. Ya que la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran tan sólo en los comienzos de la industrialización y en algunos casos poseen en realidad una industria muy reducida, pocos de ellos son los que disponen de los métodos necesarios para organizar centros de productividad con un personal lo bastante amplio y con calificaciones lo suficientemente variadas como para poder ofrecer una serie completa de cursos de formación. Incluso en el caso de que esto sea posible en lo que se refiere a las principales funciones de la dirección, resulta dudoso si podrán disponer de los especialistas con una alta preparación que puedan necesitarse con cierta frecuencia.

50. Las discusiones recientemente celebradas sobre el posible papel de un centro regional para América latina no han resultado, hasta el momento presente, muy fructíferas. La posibilidad de un tal centro merece ser examinada de modo breve y objetivo, ya que pudiera parecer que tienen alguna misión que desempeñar. En primer lugar, pueden estimular, con cierta periodicidad, la celebración de reuniones de directores o de miembros del personal especializado en determinadas funciones de la dirección, en las cuales pueden discutirse los problemas particulares de la región, intercambiarse puntos de vista y emprenderse métodos y actividades de formación. Segundo, a un centro regional le es posible emprender la traducción de libros extranjeros en una escala que no sería económica para un centro aislado. Este es el caso especialmente en la América latina, donde todos los estados, con excepción de uno, tienen el mismo idioma. En tercer lugar, el centro puede poseer un equipo especializado, tal como equipo de interpretación simultánea, películas, etc., los cuales pueden ser suministrados para conferencias u otras actividades especiales; incluso podría resultar posible proporcionar intérpretes para conferencias en las que pueden estar presentes los expertos nacionales así como proporcionar un determinado personal especializado para la organización de cursos en diferentes centros que los necesiten sólo en raras ocasiones. En cuarto lugar, un centro regional puede actuar en la unificación de procedimientos y en la unificación de terminología entre los países asociados. Por último, un centro regional puede actuar también como fuente de intercambio de información e ideas entre los centros nacionales así como fermento activador para estimular la actuación de los mismos.

51. Sin embargo, es importante hacer constar que la existencia de un centro regional apenas está justificada si no existe una red de centros nacionales lo bastante completa y que hayan alcanzado la etapa de pleno funcionamiento. Como regla general, mientras más cerca se halle la preparación recibida del punto en que pueda aplicarse, más probable resultará su eficacia.

Este puede ser lugar de subrayar la necesidad de que toda preparación dirigida al desarrollo de métodos racionales de dirección y a la mejora de la productividad debe tener un carácter tan práctico como sea posible. A los centros de productividad no les incumbe proporcionar una preparación de tipo académico sino usar todos los medios posibles para asegurar que lo que se enseña se aplica en la práctica. De no ser así, la existencia del centro no se halla justificada. El centro regional debe complementar y reforzar la labor de los centros nacionales: no debe tratar de copiarlos.

III. LA MISIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA

52. Se remite al lector a la parte primera del Aumento de la productividad cuya última sección (pág. 28 y siguientes) se ocupa del papel que incumbe a las misiones de productividad de la O.I.T. en relación con los centros de productividad.

53. Lo que se dijo allí resulta válido en términos generales para la asistencia técnica prestada por otros organismos internacionales así como la que consiste en ayudas bilaterales.

54. No es necesario repetir lo que ya se afirmó en dicha sección, pero desde que fué escrito se han dado dos pasos de gran importancia. El primero es que la O.I.T. ha asumido una mayor responsabilidad en las cuestiones de la dirección; el segundo es la puesta en práctica de un Fondo Especial de la O.N.U. que ofrece posibilidades de proyectos de mayor envergadura y de más amplio plazo que los permitidos con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica.

55. El hecho de que la O.I.T. se halla actualmente ocupada en el perfeccionamiento de todo el personal directivo, significa que la recomendación contenida en el párrafo 78 relativa al tamaño mínimo de las misiones, ha quedado ampliamente desbordada. Misiones de dos o tres miembros pueden resultar adecuadas para los primeros años de un proyecto que comienza a partir de cero, pero si ha de llevarse a la práctica un programa de desarrollo de los métodos racionales de dirección a gran escala, será necesario un equipo equilibrado de expertos en todas las principales funciones de la dirección. Uno de los principios básicos de la labor de la O.I.T. en este campo, es la necesidad de considerar la dirección como una cuestión que forma un todo único y como consecuencia asegurar una interdependencia entre los diferentes expertos, tan estrecha como lo es la existente entre las distintas funciones de la dirección.

56. Debe también subrayarse otro importante aspecto de la asistencia técnica. La finalidad de la asistencia técnica es la transmisión de conocimientos, especialmente el saber "como actuar", de los expertos internacionales a los del país interesado, quienes han de continuar y difundir la labor de aquéllos. El objetivo es conseguir el efecto multiplicativo más elevado posible en el tiempo más breve posible que permita una efectiva adquisición de conocimientos. La finalidad de toda misión de asistencia técnica es pues conseguir su propia eliminación.

57. Este sistema suscita el problema de la duración de tales misiones y, caso de existir, cual debe ser la campaña ulterior que debe emprenderse una vez que se haya terminado el proyecto principal. La totalidad de esta materia es tan nueva que no existe ninguna información disponible con la debida autoridad.

La mayor parte de los Proyectos del Fondo Especial destinados al desarrollo de métodos racionales de dirección y a la mejora de la productividad (la O.I.T. tiene actualmente nueve en funcionamiento y varios otros próximos a iniciarse) está previsto que duren cuatro o cinco años. La experiencia alcanzada con el Programa Ampliado, el cual se ha prolongado durante 10 años, indica que incluso con equipos más amplios y mejor equilibrados, cinco años no bastarán para permitir que dicha transmisión de conocimientos entre los expertos internacionales y los nacionales se realice de modo total y que debe estudiarse alguna forma de acción ulterior, al menos durante otros cinco años o posiblemente más.

58. Este será probablemente el caso incluso si se dan las condiciones ideales de que el centro que reciba la asistencia dispone de un personal competente y estable. Sin embargo, en la práctica, muchos centros nacionales encuentran dificultades para reclutar al personal técnico de la categoría necesaria y resulta elevado el número de los que abandonan el centro en busca de otros puestos (véase párrafo 35). Si esto ocurre los expertos tienen que recomenzar por completo la preparación de sus contrapartes. Esto naturalmente retrasará la fecha en que la misión pueda dejar el país una vez cumplida su tarea.

CONCLUSIÓN

59. En este documento se ha llevado a cabo un intento de alcanzar una nueva etapa en el examen de los métodos para poner en práctica una política de productividad y desarrollo de métodos racionales de dirección, así como exponer unas opiniones basadas en las experiencias más recientes.

60. Mientras mayor experiencia se adquiriera en el aumento de la productividad y en conseguir una utilización más eficiente de los recursos materiales de una nación y de los servicios de su población, de mayor complejidad y trascendencia resultan los problemas planteados. En especial el viejo concepto de productividad

de la mano de obra, nacido en los países industrialmente avanzados donde se pagan altos salarios, cuya importancia fué subrayada en los años de post-guerra de pleno empleo, tiene que ser rechazado cuando se trata de las medidas destinadas al desarrollo de países donde existe un gran número de desempleados y subempleados. El problema de aumentar la productividad puede entonces convertirse en el de obtener un mayor empleo de los escasos recursos disponibles, máquinas importadas, materiales importados y trabajadores altamente especializados, y proporcionar las máximas oportunidades de empleo para los recursos de que se dispone en abundancia, es decir, la masa no especializada para quien incluso un pequeño salario puede significar aumentar su nivel de vida por encima del simple subsistir.

61. El uso masivo de uno de los recursos comunes a la mayor parte de los países en vías de desarrollo, aunque no a todos, es decir, mano de obra no especializada, es una cuestión a la cual no se ha hecho frente de modo científico y sistemático hasta la hora actual. Se trata de un problema al cual la O.I.T. está comenzando a dedicar una investigación de la que pueden obtenerse resultados de gran trascendencia, especialmente en lo que se refiere a las actividades de creación de las infraestructuras, es decir, carreteras, ferrocarriles, puertos, etc., los cuales en tantos países en vías de desarrollo, incluidos la mayor parte de los países latinoamericanos, se necesitan de modo perentorio. Sin embargo, el conjunto del problema requiere un replanteamiento de las ideas y llevar a cabo un nuevo examen objetivo.

62. En el presente documento no se ha intentado de modo especial estudiar la materia en relación con los problemas y condiciones especiales de los países latinoamericanos, debido a que este documento, igual que los otros dos, se propone proporcionar unas ideas e información básicas las cuales pueden ser examinadas por los participantes a la Reunión a la luz de los conocimientos y experiencias que éstos poseen sobre las condiciones especiales de la América latina. Cabe esperar que, como resultado de estas deliberaciones, se obtendrá una serie de recomendaciones sobre las medidas que han de adoptarse en este campo, especialmente orientadas a las necesidades específicas de los países de la América latina. Ellas proporcionarán la base de la política a seguir por parte de la Comisión Económica para América Latina, la O.I.T. y las autoridades nacionales interesadas.
