

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.23/L.55

Marzo de 1966

ORIGINAL: INGLES

---

SIMPOSIO LATINOAMERICANO DE INDUSTRIALIZACION

Organizado conjuntamente por la Comisión  
Económica para América Latina y el Centro  
de Desarrollo Industrial de las Naciones  
Unidas

Santiago de Chile, 14 al 25 de marzo de 1966

PROGRAMAS DE LA OIT EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD Y  
PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCION  
EN AMERICA LATINA

Presentado por la Oficina Internacional  
del Trabajo (OIT)



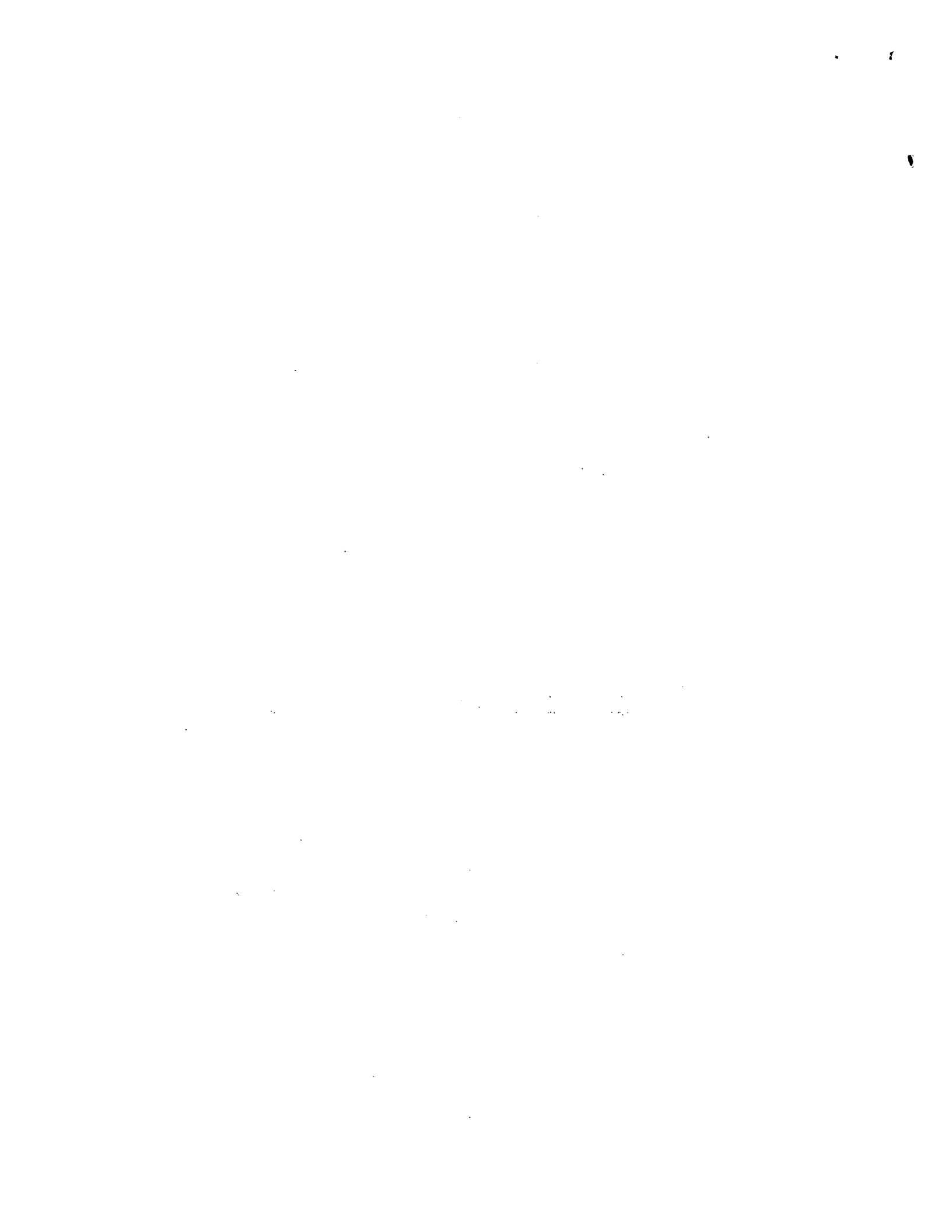
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Servicio de Perfeccionamiento del Personal de Dirección  
Departamento de Recursos Humanos

PROGRAMAS DE LA O.I.T. EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD  
Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCION  
EN AMERICA LATINA

Documento preparado para el Simposio  
Latinoamericano de Industrialización  
(Santiago, 14-25 de marzo de 1966)

Ginebra,  
Febrero de 1966



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	1
I. PROGRAMAS ACTUALES DE LA O.I.T. EN MATERIA DE PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN EN AMÉRICA LATINA .....	2
A. DESCRIPCIÓN Y MODO DE FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS ACTUALES .....	3
1) Importancia de la capacitación "basada en la experiencia" .....	3
2) Cursos de formación del personal de dirección .....	4
3) Descentralización de actividades .....	5
4) Importancia de la productividad y de la dirección en el desarrollo económico .....	6
B. PROYECTOS DE LA O.I.T. EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN EN AMÉRICA LATINA .....	7
II. CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LOS SERVICIOS DE LA O.I.T. DE PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA .....	9
A. AMPLIACIÓN DE LOS PROGRAMAS "TRADICIONALES"...	9
1) Empresas con posibilidades de desarrollo..	9
2) Programas de perfeccionamiento del personal de dirección por sectores .....	10
3) Estímulo a las nuevas industrias .....	11
4) Asesoramiento de empresas .....	12
5) La nueva empresa .....	13
B. NUEVO TIPO DE PROGRAMAS .....	13
1) Industrialización, agricultura e infraestructura .....	13
2) Aprovechamiento del interior .....	14

	<u>Página</u>
3) Infraestructura física y económica .....	14
4) Intensos trabajos de obras públicas ....	15
5) Programas especiales .....	15
6) Empresas públicas .....	18
7) Cooperación con otros organismos .....	19

---

PROGRAMAS DE LA O.I.T. EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD  
Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN  
EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

1. ¿Por qué la O.I.T., a la que suele atribuirse como función la mejora de las condiciones de trabajo y de los niveles de vida de los trabajadores de todo el mundo, debe también preocuparse del perfeccionamiento del personal de dirección?

En primer lugar, porque mejores cuadros dirigentes supone, realmente, mejores condiciones de trabajo, mejores sueldos, mejor capacitación de los trabajadores de todas categorías y mejores relaciones entre los cuadros directivos y el resto del personal. Significa, también, mayores posibilidades de éxito constante para la empresa y, por consiguiente, más probabilidades de lograr la estabilidad en el empleo, ya que las decisiones y las acciones de los cuadros dirigentes, especialmente los de categoría superior, tienen una influencia vital en el bienestar de la empresa y de todos los que de ella dependen.

2. En segundo lugar, la O.I.T., como miembro de los organismos de las Naciones Unidas, se preocupa por cumplir plenamente su misión en la elevación general de los niveles de vida de los pueblos del mundo, especialmente los de aquellos países que todavía se encuentran en fases relativamente iniciales de desarrollo económico. La función que incumbe a la O.I.T. en este dominio consiste principalmente en estimular la capacitación de las personas, en particular de las que trabajan en la industria, en la agricultura y en otros sectores de actividad económica, para que puedan contribuir al desarrollo de sus países con el máximo provecho y hasta el límite de sus respectivas capacidades.

3. Desde 1956, los servicios de la O.I.T. en materia de productividad y perfeccionamiento del personal de dirección han actuado activamente en América latina, ayudando a las instituciones nacionales consagradas a la formación de los directores de empresa y especialistas para las industrias actuales y futuras de la región. Dentro del programa bienal de 1965-1966 se previeron, para América latina y la región del Caribe, 19 proyectos de perfeccionamiento de personal de dirección; a esos proyectos pertenecían tres misiones más extensas, compuestas de diez expertos internacionales. En la actualidad, se están iniciando o se encuentran en preparación cuatro nuevas misiones más amplias. Estas actividades, en curso o proyectadas, se consideran a continuación, así como algunas sugerencias, como la de una mayor contribución posible por la O.I.T. al progreso de América latina, mediante la ayuda al perfeccionamiento del personal de dirección de la región. Estas nuevas sugerencias

se basan en la gran experiencia adquirida por la O.I.T. en cuanto a métodos de perfeccionamiento del factor humano en el sector de dirección de empresas.

4. El programa de la O.I.T. sobre perfeccionamiento del personal de dirección, que empezó a organizarse en 1952, está actualmente asociado a la ayuda a las industrias de pequeña escala, y con arreglo a él están actuando, en el momento actual, misiones en 40 países compuestas de unos 190 expertos, así como un núcleo importante de especialistas de la sede en dirección de empresas. El programa para las pequeñas industrias, que se expone en otro documento, constituye otra actividad de importancia análoga.

I. PROGRAMAS ACTUALES DE LA O.I.T. EN MATERIA DE  
PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN  
EN AMÉRICA LATINA

5. Una característica de los países en desarrollo - y América latina no constituye una excepción - es la enorme escasez de cuadros dirigentes capacitados. Indudablemente, el limitado personal directivo capacitado es uno de los factores que más entorpecen el desarrollo industrial de América latina. Esta carencia se siente en los métodos modernos de dirección de empresas, en la capacidad de dirección, en la aptitud para dar ideas y en conseguir la libre adhesión de las personas para llevarlas a la práctica. El éxito de la industrialización depende, primero y principalmente, de las dotes directivas de los altos cargos de la administración pública y de la industria, desde los directores de grandes empresas públicas a los pequeños grupos de la industria privada.

6. Relacionada con el perfeccionamiento del personal directivo se encuentra la importante cuestión de las iniciativas individuales, en mayor o menor grado, del país: es decir, la disposición a aceptar riesgos y motivaciones en cuestiones relacionadas con nuevas empresas industriales. La política pública y las actitudes que se adopten pueden desempeñar un importante papel en la creación del clima necesario.

7. Por último, la industrialización depende también de la capacidad de los países para dotar con un personal adecuado a los organismos públicos, cada vez más numerosos, interesados en el desarrollo industrial. En muchos casos, los administradores de tales organismos necesitan adquirir conocimientos y experiencias análogos a los exigidos a los propios directores industriales, sin olvidar el hecho de que, en algunos países, las empresas que se dedican a los servicios públicos y a la fabricación están muchas veces controladas por el gobierno.



A. DESCRIPCIÓN Y MODO DE FUNCIONAMIENTO  
DE LOS PROGRAMAS ACTUALES

1) Importancia de la capacitación "basada en la experiencia".

8. ¿Cuál es el tipo de capacitación necesario para contribuir a la industrialización en un futuro previsible, por ejemplo, en los próximos diez años? ¿De dónde proceden, en general, los directores de empresa? Una de las fuentes es la tradición industrial y la experiencia comercial colectiva del país, es decir, de una serie de varias generaciones de actividades manufactureras, de transporte, de artes manuales más extensas, bancarias, etc. Este tipo de formación es bastante raro en América latina. Otra fuente es la inmigración de personas con experiencia comercial o de dirección de empresas. En tercer lugar, las inversiones directas del exterior en los países en desarrollo, donde fabricantes extranjeros experimentados han establecido ramas o empresas mixtas, son, indudablemente, una fuente importante de cuadros dirigentes capacitados. Pero aun esos establecimientos necesitan formar el personal nacional que ha de constituir la dirección de empresas. De hecho, la posibilidad de disponer de directores de empresa del país formados "in situ" para estas operaciones es a menudo un aliciente para los inversores extranjeros. A este respecto, conviene citar que muchas compañías extranjeras han enviado sus directivos a los programas de formación de la O.I.T. para América latina.

9. A la larga, una fuente importante de cuadros dirigentes capacitados es, naturalmente, una moderna educación en administración comercial. En América latina hay actualmente algunas de tales escuelas modernas, pero creadas en fecha muy reciente, de forma que los graduados en esas escuelas apenas están empezando a incorporarse a las industrias. Es evidente que tendrán que transcurrir por lo menos diez años hasta que algunos de estos jóvenes puedan alcanzar posiciones de responsabilidad. Mientras tanto, la educación tradicional en América latina no se preocupa de las cuestiones de dirección de empresas y, prácticamente, salvo en escuelas técnicas, se da una formación que tiene pocas aplicaciones a cualquier tipo de trabajo industrial. El ambiente actual tal vez contribuya también a agravar el problema: hasta hace muy poco tiempo, los jóvenes mejor dotados eran reacios a dedicarse a las carreras industriales o comerciales.

10. Las anteriores circunstancias ponen de manifiesto que la principal posibilidad de influir en el progreso industrial, en un futuro próximo, es la de proceder a una elaboración intensiva de lo que actualmente se conoce como capacitación "basada en la experiencia". Como implica esta expresión, se ofrece una formación a los directores de empresa o a los especialistas que ya trabajan en las industrias en cuestión, o a otras personas que han adquirido experiencia en otros campos y que quieran después asumir funciones de dirección de empresas en la industria. Los programas de este tipo son relativamente nuevos. En realidad, el primero de ellos no se inició en Francia hasta 1932. En los Estados Unidos de América, el primer programa superior de formación del personal de

dirección data de 1943. En los países en vías de desarrollo, tales programas no empezaron hasta los últimos diez años, asumiendo frecuentemente la O.I.T. la misión de precursora de esta nueva forma de capacitación. A pesar de ello, desde que se iniciaron los programas, y especialmente durante el último quinquenio, en que la O.I.T. creó muchas misiones más importantes, se ha adquirido una valiosa experiencia, tanto en cuanto al contenido de los programas (de los que forma parte la adaptación del material a las condiciones concretas de las economías en desarrollo) como en cuanto a la diversidad de programas que requiere el proceso de aumentar las disponibilidades de los países interesados en cuadros dirigentes. Esta experiencia se está transmitiendo actualmente a las instituciones nacionales relacionadas con misiones de la O.I.T., por lo general institutos o centros nacionales de productividad.

## 2) Cursos de formación del personal de dirección.

11. El objetivo más importante de los cursos de capacitación de la O.I.T. es, naturalmente, el alto personal de dirección, del que tanto depende, ya que tienen la facultad de tomar decisiones. Sin embargo, dada la enorme escasez de personal de dirección en los países en vías de desarrollo, la experiencia muestra que difícilmente pueden asistir a los cursos completos residenciales. De aquí que haya sido necesario elaborar diversos programas más breves, seminarios, simposios y otros cursos más cortos en los que se pueda, al menos, dar a esos altos directivos una idea de los métodos modernos de dirección de empresas, y obtener su apoyo para el perfeccionamiento ulterior de sus subordinados: personal directivo de categoría inferior, especialistas o supervisores industriales.

12. El personal directivo de categoría inferior y los especialistas pueden capacitarse en cursos completos, de mayor duración, que abarquen todas las cuestiones relacionadas con la moderna dirección de empresas. Es frecuente incluir en esos programas un tema eminentemente práctico que exija a los participantes resolver los problemas concretos que se plantean en sus propias empresas. Por último, una fase importante de las actividades de la O.I.T. es la relacionada con la "capacitación de instructores". Últimamente, este tipo de actividades ha aumentado considerablemente con cursos de capacitación de funcionarios en empresas más importantes, programas extensos para el personal de los centros de productividad y otras instituciones análogas y, por último, cursos más breves para los diversos especialistas de los bancos de fomento, institutos industriales de pequeña escala, miembros del personal de las asociaciones industriales y para las numerosas instituciones gubernativas relacionadas con el desarrollo.

13. Además de la capacitación directa se están planeando constantemente otras actividades, a fin de atender a circunstancias específicas. Estas actividades especiales pueden consistir en seminarios en los que los altos jefes industriales discutirán los problemas generales de la productividad del país u otros

problemas, como los de exportación. Otro grupo de programas podría consistir en cursos de apreciación, de capacitación, o de ambas cosas, para los dirigentes sindicales, y conferencias informativas para las representaciones de los trabajadores de las empresas, destinadas a facilitarles la comprensión de los problemas de la productividad y de las técnicas modernas para su estudio. En algunos países se ha procedido a una labor de comparación entre empresas y a la productividad. Se espera que este último grupo de programas cumpla la doble finalidad de informar a los sectores industriales sobre sus realizaciones (las empresas se comparan entre ellas o con industrias análogas de otros países) y de ayudar a los organismos nacionales de planificación, proporcionándoles datos sobre la productividad de un sector que sea especialmente importante para el desarrollo o que constituya un factor esencial del mismo. En general se denominan "programas sobre productividad" los diversos programas especializados destinados a mejorar la productividad que no son los cursos regulares de capacitación, mientras que el "perfeccionamiento del personal de dirección" puede enfocarse en términos de cursos de capacitación organizados. En la práctica, sin embargo, ambos términos son inseparables. Conviene destacar que todas las misiones importantes de la O.I.T. sobre productividad y perfeccionamiento del personal de dirección, y casi todas las restantes misiones de menor importancia, están agregadas a los centros nacionales de productividad o a las instituciones análogas, a fin de garantizar la continuidad y el ejercicio de actividades una vez que el personal internacional ha acabado su misión.

### 3) Descentralización de actividades.

14. En los últimos uno o dos años se está llevando a cabo un intenso esfuerzo en América latina para descentralizar la productividad y el perfeccionamiento del personal de dirección. Los institutos de productividad de Venezuela y Argentina, por ejemplo, han preparado proyectos que prevén una extensa aportación al desarrollo de la industria nacional en seis o siete regiones elegidas de los respectivos países. La O.I.T. está ayudando a ambos programas mediante la organización de cursos y seminarios en las provincias y una cooperación más estrecha con instituciones como las universidades provinciales, las cámaras de comercio, las entidades gubernativas locales, etc., así como facilitando la concesión de créditos industriales a través de los centros industriales. Este movimiento hacia la descentralización geográfica y la creación de centros locales de productividad en las diversas zonas de desarrollo del país se intensificará todavía más, al parecer, en el futuro, al punto de que, a su debido tiempo, desempeñará también una parte en el desarrollo rural.

4) Importancia de la productividad y de la dirección en el desarrollo económico.

15. Puede decirse, por último, que la intensificación de los programas de la O.I.T. sobre productividad y perfeccionamiento del personal de dirección se debe principalmente a la creciente apreciación, por parte de la opinión económicamente informada, de la relativa importancia del factor clases dirigentes en la fórmula del desarrollo económico. Hace sólo algunos años, el desarrollo económico se analizaba en función de dos factores principales: uno era el aumento del número de personas con trabajo, y el otro el empleo de más capital. A la dirección de empresa rara vez se le concedía suficiente importancia.

16. Estudios más recientes efectuados en Europa y Estados Unidos de América han revelado que uno de los factores más importantes es, probablemente, el empleo de los recursos y del personal capacitado. En este país se ha llegado a afirmar, en estudios autorizados, que sólo un tercio del crecimiento económico experimentado desde 1930 puede atribuirse al aumento directo de la mano de obra y de capital; los dos tercios restantes del crecimiento, concluyen los estudios, se deben a la eficacia, cada vez mayor, con que se han utilizado las riquezas materiales y las capacidades del personal nacional, así como a las calidades de los medios utilizados, lo cual se debe principalmente a la acción de la dirección<sup>1</sup>.

17. Las fuentes anteriores revelan que la acción del personal de dirección influye, en una proporción muy importante, en el desarrollo económico (por ejemplo, el uso más eficaz de los materiales y de los bienes de capital, una mejor distribución de la mano de obra y de los materiales, una mejor calidad de los bienes de capital y de los instrumentos empleados, así como estudios y hechos patrocinados por la industria). Otros factores del desarrollo lo constituyen las economías de escala (problema relacionado con la integración económica o con la libertad de comercio), el aumento del nivel general de educación y los progresos de las investigaciones y hechos fundamentales que no guardan relación con este documento.

---

<sup>1</sup> Edward Denison: The Use of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us;

John Kendrick: Productivity Trends in the United States;

Theodore Schultz: in Journal of Political Economics, octubre de 1962.

18. Así pues, de una manera general, como los aspectos cuantitativos del desarrollo industrial se comprenden mejor actualmente, se les concede más importancia que la que hasta hace poco se les reconocía. Pero no siempre, ni siquiera en el momento actual, se les concede suficiente peso en la planificación económica. Dentro de sus actuales políticas, los servicios de la O.I.T. que se ocupan de productividad y del personal de dirección pueden intensificar, naturalmente, su contribución a la industrialización. A pesar de ello, estos programas pueden, de muchas formas, ejercer una repercusión mucho mayor si son apoyados por políticas conscientes de los gobiernos (por ejemplo, la intensificación del desarrollo regional en cada país, la preparación de programas de perfeccionamiento del personal en las etapas iniciales de los nuevos planes de industrialización, la nueva concepción de incentivos para que aumenten las exportaciones, etc.). Estos y otros problemas merecen ciertamente una estrecha atención de los organismos internacionales. Concretamente, tal vez corresponda al C.D.I.N.U. examinar las políticas de los gobiernos latinoamericanos y emprender una acción susceptible de originar cambios en la política pública donde se consideren beneficiosos. A esta revaloración de las políticas económicas pueden contribuir los servicios de la O.I.T. sobre productividad y perfeccionamiento del personal de dirección, compartiendo su experiencia práctica y penetrando en las realizaciones del sistema industrial de América latina, con el que está familiarizado gracias a las numerosas misiones que en la actualidad laboran estrechamente con los industriales y con la mano de obra organizada de la región.

#### B. PROYECTOS DE LA O.I.T. EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE DIRECCIÓN EN AMÉRICA LATINA

19. Tal vez convenga revisar ahora brevemente algunos de los proyectos de cooperación técnica de la O.I.T. para el perfeccionamiento del personal de dirección que están funcionando actualmente en varios países de la región, incluyendo algunas perspectivas de las medidas que han de tomarse en el futuro.

20. En Argentina está funcionando, desde 1960, un proyecto para ayudar a instalar el Centro Argentino de Productividad en Buenos Aires, financiado por el Fondo Especial. Se ha asignado al Centro un equipo de expertos en todas las materias de administración, compuesto de diez miembros cuando el equipo está completo, y que ha desempeñado actividades de capacitación y de otro tipo muy diversas, no sólo para el personal del Centro sino también para el de otras instituciones argentinas en el ámbito administrativo. En las zonas provinciales se han creado siete centros de productividad y perfeccionamiento del personal de dirección.

21. En el Brasil están en curso conversaciones con el Gobierno, con miras a proporcionar cooperación técnica para el perfeccionamiento del personal de dirección.

22. En Chile, un experto superior de la O.I.T. en perfeccionamiento del personal de dirección, adscrito al Servicio de Cooperación Técnica, ha iniciado hace poco tiempo una serie de grupos de estudio destinados a explorar el volumen de las crecientes exportaciones chilenas. Un amplio programa del Fondo Especial, que está a punto de comenzar, prevé una intensa ayuda a sectores escogidos de la industria por un equipo de expertos internacionales en los diferentes aspectos del perfeccionamiento del personal de dirección.

23. La ayuda de la O.I.T. a los países de América Central en cuestiones de productividad y de perfeccionamiento del personal de dirección data de 1965. En la actualidad, hay expertos de la O.I.T. destacados en Guatemala (2), El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, con un jefe de proyecto que tiene a su cargo toda la región. En 1964, un seminario itinerante para alto personal de dirección, organizado por la O.I.T., permitió que los industriales participantes en el plan de integración de América Central asistieran a un curso intensivo de perfeccionamiento del personal de dirección y se familiarizaran con las perspectivas comerciales e industriales que ofrece el Mercado Común Centroamericano.

24. En América Central está actualmente en preparación un proyecto para la creación de un Centro de Productividad Regional.

25. Colombia ha recibido asistencia para la creación de un centro de productividad y se han adscrito al Ministerio de Trabajo dos expertos en perfeccionamiento del personal de dirección, uno de ellos para el último trienio. En Jamaica y Puerto Rico se han efectuado breves misiones de estudio sobre productividad y perfeccionamiento del personal de dirección, habiendo pedido el Gobierno de Jamaica cooperación para el establecimiento de un centro nacional de productividad.

26. En México, el perfeccionamiento del personal de dirección está bien establecido desde hace algunos años, y el Centro de Productividad de México ha proporcionado expertos en esta materia a la O.I.T. La O.I.T. ha prestado asistencia recientemente a ese Centro para que perfeccione su trabajo en determinadas materias, tales como la contabilidad de empresas.

27. En Perú, un experto de la O.I.T. en perfeccionamiento del personal de dirección está agregado al Centro Nacional de Productividad de ese país desde 1959 y en 1964 se prestó nueva cooperación en expertos.

28. En Trinidad comenzó, en 1965, un proyecto para la creación de un centro de productividad y de perfeccionamiento del personal de dirección. Al Uruguay se le proporcionó cooperación para que mejorara la productividad durante 1963-64 y, en 1966, se le está facilitando nueva cooperación para contribuir concretamente a aumentar la productividad de la industria textil. La O.I.T. está prestando asistencia al Instituto de Productividad de Venezuela durante el último trienio, con arreglo a un acuerdo de fondos en fideicomiso. Actualmente se está realizando un proyecto mucho mayor, financiado por el Fondo Especial, que comprende todas las cuestiones de dirección de empresas, con una disposición especial para ayudar al fomento de la productividad en las zonas provinciales.

II. CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LOS SERVICIOS DE LA  
O.I.T. DE PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE  
DIRECCIÓN PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN EN  
AMÉRICA LATINA

29. Es evidente que la influencia de los servicios de perfeccionamiento del personal de dirección y de productividad de la O.I.T. sobre el progreso industrial de América latina puede aumentar notablemente gracias a las numerosas posibilidades que ofrece el programa especializado.

A. AMPLIACIÓN DE LOS PROGRAMAS "TRADICIONALES"

30. Convendrá, en primer lugar, examinar la contribución potencial que podría resultar de la diversificación o modificación de los programas ya aplicados en alguna forma en América latina.

1) Empresas con posibilidades de desarrollo.

31. Una de las modalidades que permiten esperar que un nuevo método resulte provechoso es conceder prioridad (por medio de asistencia administrativa, capacitación, ayuda técnica y crédito) a las empresas con posibilidades definidas de desarrollo. Como es bien sabido, en todo grupo de empresas industriales hay siempre unas más dinámicas que otras y, cuando un país está en una fase de rápido crecimiento industrial, sólo un número bastante limitado de empresas está en condiciones de aprovechar las oportunidades y de convertirse en grupos industriales mayores. Estas "empresas con posibilidades de desarrollo" deben señalarse como candidatos principales a la asistencia.

32. Tal vez sea oportuno comentar en qué forma se relaciona esta actividad con los programas "tradicionales" de productividad y de industrialización. Esta modalidad de asistencia a la industrialización implica dos cosas: una, la hipótesis de que la expansión y diversificación de las actuales empresas es, en efecto, la fuente más importante del desarrollo industrial; así sucede, en todo caso, en los países más adelantados que ya cuentan con una cierta instalación industrial. La segunda es que la expansión y la diversificación se encuentran entre las funciones fundamentales de la dirección de empresas en general y, por consiguiente, el estudio detallado de estas cuestiones debe constituir una parte indispensable de las misiones de la O.I.T. y de instituciones nacionales tales como los centros de productividad.

2) Programas de perfeccionamiento del personal de dirección por sectores.

33. La experiencia de la O.I.T. en otras zonas y la reciente labor preliminar en América latina indican que tal vez sea muy conveniente el denominado método de desarrollo industrial por sectores. Es sabido que los industriales acogen mejor aquellos proyectos que por su interés común sirven de estímulo a las discusiones y cuya acción correctiva es susceptible de beneficiar al conjunto del sector. Por ejemplo, los programas de comparación interempresas y de medida de la productividad en Argentina provocaron una respuesta especialmente viva por parte de los directores de empresa. Igualmente alentadores son los programas de este tipo, del Perú, donde los servicios de productividad realizaron una extensa labor precursora a este respecto.

34. En segundo lugar, parece lógico que el trabajo por sectores dé también como resultado una cooperación organizada de la industria con las instituciones nacionales de planificación económica. Las discusiones en torno a estas normas han revelado, por ejemplo, la buena disposición de algunos empleadores a emprender una labor práctica complementaria del estudio económico de los diferentes sectores industriales preparado por la C.E.P.A.L. Una vez que la C.E.P.A.L. completara sus extensos estudios económicos, el grupo que representa a la industria -particularmente los empleadores, pero también los representantes de los trabajadores- perfeccionaría más el estudio; valiéndose del conocimiento práctico de las empresas clave del sector, los industriales podrían emprender un programa específico de desarrollo, para estudiar y coordinar con las autoridades de planificación su rama de industria

35. En tercer lugar, podría resultar conveniente elaborar algunos programas por sectores desde las primeras fases del tratamiento, para incluir las materias primas que pueden producirse en un determinado país; por ejemplo, algodón, mineral de hierro, otros minerales, etc. Se está haciendo actualmente un estudio en una industria muestra, fuera de América latina, en un ensayo de elaboración de un proyecto que abarque el sector completo, desde la primera fase de extracción o producción hasta el producto final.

36. Es importante el subrayar que cualquiera de los tres posibles métodos antes reseñados requerirán una considerable labor de promoción y una extensa capacitación del personal de dirección. Como en todos los programas de productividad, la aceptación del cambio por parte de la empresa y de la mano de obra es la condición indispensable para el éxito. Este es también el motivo de que los servicios de perfeccionamiento de personal de dirección y de productividad consagren por lo menos la tercera parte de su tiempo a la promoción. Este aspecto no puede descuidarse y debe insistirse firmemente que este tipo de promoción es una cuestión sumamente profesional.



3) Estímulo a las nuevas industrias.

37. Los programas antes considerados presuponen que la expansión y diversificación de las actuales empresas industriales influyen largamente en el desarrollo industrial, al menos en los países más adelantados. No obstante, se ha incrementado también en América latina una serie completa de actividades destinadas a atraer las inversiones extranjeras, a crear empresas mixtas de nacionales y extranjeros o, por último, a estimular nuevas empresas industriales nacionales. A este respecto, sería necesario estrechar la cooperación entre los organismos nacionales de fomento (corporaciones de fomento) y la O.I.T.

38. En el Caribe, la institución correspondiente es la "Corporación de Fomento Industrial" (C.F.I.), cuya forma de funcionamiento merece ser mencionada brevemente. La C.F.I. del Caribe se creó principalmente como institución destinada a atraer las inversiones extranjeras. Este sistema ha tenido éxito en algunas de las islas. A su debido tiempo, los proyectos de la C.F.I. consistieron también en la promoción de nuevas empresas nacionales, llegándose rápidamente a la conclusión de que la capacitación de los especialistas y directores de empresas nacionales era frecuentemente necesaria, unida a una ocasional asistencia consultiva directa. También se añadieron algunos planes de concesión de créditos a las industrias manufactureras de pequeña escala. En esas condiciones, era completamente lógico que la C.F.I. creara servicios de productividad y centros para el perfeccionamiento del personal de dirección, lo que originó, con bastante facilidad, una relación de dependencia entre la productividad y la promoción industrial.

39. El desarrollo en este dominio de los países de América latina fué diferente. El concepto de corporación de fomento existía mucho tiempo antes de que se pensara en los servicios de productividad y, por consiguiente, las corporaciones de fomento adquirieron su propio impulso y llegaron muchas veces a convertirse, en relación con las condiciones nacionales, en gigantes industriales. Hasta ahora, sin embargo, parece que en algunos países el desarrollo de las riquezas físicas industriales ha superado largamente a las disponibilidades en personal capacitado y que, por lo tanto, habría que revisar el método seguido por dicha corporación de fomento. En ese caso, habría que insistir, en lugar de en una creación intensiva de nuevos bienes de producción, en los esfuerzos destinados a mejorar la productividad de las empresas que ya se crearon con la ayuda de la corporación. En segundo lugar, sería recomendable proporcionar a los nuevos proyectos industriales personal adecuado desde el momento en que empieza a elaborarse el proyecto, haciendo entonces los planes apropiados para la capacitación del personal de dirección. Se recomienda, además, que en los programas industriales patrocinados por los gobiernos figure una serie

de normas de rendimiento en las funciones de dirección de empresas. Los centros de productividad pueden elaborar normas de rendimiento aplicables a determinadas industrias. Algunos centros han hecho trabajos de comparación interempresas y de valoración de la productividad y la O.I.T. puede prestar asistencia en esta materia a los centros que todavía la necesiten.

#### 4) Asesoramiento de empresas.

40. Indudablemente, el desarrollo del asesoramiento debe ser estrechamente paralelo al desarrollo industrial. Aunque el perfeccionamiento y la capacitación del personal de dirección son esenciales para facilitar los conocimientos básicos y los servicios especializados indispensables al personal de dirección para que sus empresas funcionen eficazmente, la experiencia de los países industrializados ha puesto de manifiesto que ello no basta. El extenso desarrollo reciente en Europa y en los Estados Unidos de América ha mostrado que los grupos asesores especializados en diversas fases de las operaciones industriales constituyen una parte indispensable de la "infraestructura humana" del desarrollo, y la evolución de esos grupos ha sido paralela al de los medios de perfeccionamiento del personal de dirección. Esto no es sorprendente, ya que cuanto mejor conocen su trabajo los directores de empresa más se dan cuenta de la necesidad de una ayuda especializada en determinadas zonas.

41. En algunos países de América latina las empresas consultivas de personal de dirección no siempre han conseguido encontrar un número suficiente de clientes. Esto refleja la resistencia por parte de la industria a aceptar ayuda exterior, porque lo que motivaba dicha asistencia era una falta de realizaciones. Por esta razón, algunos de los programas de la O.I.T. para América latina han puesto de relieve la necesidad de crear servicios consultivos de personal de dirección y han creado cursos para consultores.

42. Si el gobierno y las organizaciones de servicios públicos recurrieran con más frecuencia al asesoramiento, contribuirían a su sólido desarrollo. Sería posible, e incluso preferible, que las corporaciones de fomento "contrataran" el asesoramiento en vez de crear ellas mismas un numeroso personal para funciones tales como la valoración de mercados o la asistencia en cuestiones de dirección a las empresas que tropiezan con dificultades o que se están creando.

43. También puede estimularse el desarrollo de las empresas asesoras creando compañías mixtas asesoras. Cierta número de sociedades consultivas norteamericanas o europeas gozan de excelente reputación. La colaboración con algunas de ellas sería beneficiosa para los países en desarrollo. También puede sugerirse el sistema de crear compañías asesoras mixtas, que permitan la formación

de un personal asesor nacional. Habría que alentar después a esas compañías mediante contratos largos con las organizaciones gubernativas. En todos estos programas, los centros de productividad podrían actuar como iniciadores y coordinadores.

5) La nueva empresa.

44. En términos generales, el funcionamiento estilo corporación de fomento se ha concentrado en la creación de unidades industriales más grandes. En otros casos, las empresas nacionales o extranjeras ya existentes recibieron ayuda para su expansión o diversificación. Hasta ahora, esos programas rara vez se han preocupado de crear empresas completamente nuevas, especialmente de fabricación en pequeña escala. Sin embargo, la opinión actual de los interesados en el desarrollo económico se inclina cada vez más a pensar que deben estimularse intensamente tales empresas. Se considera provechoso para el desarrollo industrial y para la promoción del empleo incitar a las personas a dedicarse a la industria o a abordar la manufacturación en pequeña escala; en pocas palabras, a despertar en el país el espíritu de la pequeña empresa.

45. Los programas de este tipo no han tenido hasta ahora mucho éxito en sus fases iniciales. En un solo país latinoamericano, por ejemplo, después de un extenso estudio de los mercados se elaboró una lista de nuevos productos deseables y se hizo una encuesta sobre los posibles industriales idóneos. Los resultados de este programa experimental no satisficieron las esperanzas que en ellos se habían depositado. Incluso en los Estados Unidos de América, el resultado de los programas de tipo análogo fué que sólo un pequeño porcentaje de los asistentes se dedicó a la pequeña empresa. Es, por consiguiente, inevitable que, en América latina, tales programas tengan una "cobertura" muy amplia que permita a los servicios de promoción abarcar una gran variedad de proyectos, desde los servicios de distribución hasta las asociaciones profesionales, pasando por los oficios manuales. Sería también aconsejable organizar conferencias en las universidades y escuelas técnicas sobre los problemas de la pequeña empresa y sus posibles compensaciones. El conocimiento del mundo de los negocios atraería hacia la industria cierto número de personas emprendedoras, mientras que las demás personas, al tener una noción más concreta de lo que es la industria, serían, en todo caso, mejores ciudadanos de un país moderno.

B. NUEVO TIPO DE PROGRAMAS

1) Industrialización, agricultura e infraestructura.

46. ¿Es posible que el desarrollo industrial tenga éxito sin una agricultura eficaz? Históricamente, el caso de los Estados Unidos de América demostraría que la industrialización debe ir

pareja con el desarrollo económico (que este país se combinó también con el aprovechamiento de la zona interior). El más reciente desarrollo económico del Canadá, en la postguerra, es también un fehaciente ejemplo de que la doctrina económica del "desarrollo equilibrado" es, efectivamente, cierta. El hecho es que el desarrollo del Canadá durante la postguerra se caracteriza por un desarrollo paralelo de tres sectores principales: el industrial, el agrícola y el minero. Lo mismo puede decirse de América latina, con la diferencia de que aquí hay más bocas que alimentar y, por consiguiente, el desarrollo económico debe considerarse aún más importante.

## 2) Aprovechamiento del interior.

47. El desarrollo económico de América latina, aunque considerable en ciertos puntos, está limitado, en general, al litoral del continente. Con ciertas excepciones, la vasta zona interior situada después de la banda costera no sólo está infradesarrollada sino, en gran medida, inexplorada y, ciertamente, contribuye sólo parcialmente a la riqueza y oportunidades de empleo que necesitan los países latinoamericanos para que su desarrollo industrial absorba su población, en rápido crecimiento. El aprovechamiento de las tierras del interior es el problema central del desarrollo económico de América latina y, realmente, de su industrialización. El progreso agrícola debe tratarse desde este punto de vista. ¿Cómo pueden contribuir los servicios de productividad y de perfeccionamiento del personal de dirección de la O.I.T. a esta tarea capital? Basándose en la experiencia adquirida en otras partes del mundo, cabe citar tres dominios fundamentales de aplicación.

## 3) Infraestructura física y económica.

48. Tanto el aprovechamiento de la zona interior como los programas de industrialización exigen redoblados esfuerzos de modernización del comercio, transporte y distribución, así como obras públicas de todo tipo. El desarrollo industrial también originará, de hecho tiene que originar, cierto número de instituciones intermedias como nuevas asociaciones industriales, cámaras de comercio locales e, inevitablemente, más organismos gubernativos. Todas estas nuevas actividades requerirán personal compuesto de administradores y directores de creación reciente. Así pues, se debe intensificar la formación profesional para formar hombres competentes en los muchos dominios de estas "actividades en apoyo de la industria".

4) Intensos trabajos de obras públicas.

49. Otra forma de asistencia posible al desarrollo rural de América latina la constituyen las operaciones de movimientos de tierra, ya sometidas a prueba, de la O.I.T. en Asia. Aunque estas técnicas se aplicaron originalmente en ese continente, en donde había que dar alguna forma de empleo a gran número de personas no calificadas, el sistema se aplicará, al parecer, también en América latina, donde en algunos países abundan las personas no especializadas, sin empleo o con falta de empleo. La instauración de tales programas en América latina debe estudiarse detenidamente, en particular ante el hecho de que el aprovechamiento del interior es, en efecto, una vasta operación técnica que exige la construcción de ferrocarriles, carreteras, instalaciones eléctricas, telecomunicaciones, viviendas, etc.

50. En la actualidad, la O.I.T. está poniendo en práctica dos tipos de proyecto de este género. El primero consiste en la creación de centros nacionales para el estudio, capacitación y productividad en relación con las obras públicas. La esencia del programa es que muchos proyectos de este tipo pueden realizarse con predominio de la mano de obra manual - evitando, por consiguiente, el empleo de una costosa maquinaria importada - y a un costo que puede igualar el de los trabajos mecanizados, siempre que la organización del trabajo, el perfeccionamiento de los instrumentos manuales adecuados, la capacitación de los jefes de los equipos de trabajo, etc., se hagan con competencia y a una escala suficientemente amplia. Se reconoce, sin embargo, que la mano de obra manual no puede competir en todos los terrenos con las máquinas y que una parte de la formación impartida por tales centros debería incluir la manipulación y conservación de las máquinas utilizadas para los movimientos de tierras. El segundo tipo del proyecto es el de la asistencia en materia de construcción de viviendas económicas y de carreteras que pueden construirse por las poblaciones locales mediante métodos predominantemente manuales.

5) Programas especiales.

51. Los programas propuestos que se exponen bajo este título están basados en las recomendaciones de la C.E.P.A.L. contenidas en el trabajo "El proceso de industrialización en América latina", documento E/CN.12/716, 10 de abril de 1965.

i) Integración económica.

52. Como se subraya en el trabajo de la C.E.P.A.L., la integración económica de América latina es indispensable para el crecimiento racional de la industria de bienes de equipo que,

de lo contrario, no podría obtener beneficios de las economías de escala. No hay que decir que la integración económica ayudará también notablemente al crecimiento del comercio interamericano basado en las ventajas comparativas de la especialización. Los servicios de perfeccionamiento del personal de dirección y de productividad de la O.I.T. pueden contribuir de diversas maneras a la integración y al comercio interamericano. La integración no es sólo una cuestión de aranceles o de acuerdos entre los gobiernos, sino que debe ir también acompañada, en forma práctica, al nivel de las pequeñas empresas.

53. Como ya se ha mencionado brevemente en este trabajo, un grupo de industriales de todos los países del Mercado Común Centroamericano y de Panamá ha recorrido, como seminario itinerante en América Central, toda la zona durante cinco semanas, reuniéndose con los hombres de negocios de los respectivos países en cada una de las capitales, visitando las fábricas y, en general, familiarizándose con las condiciones comerciales y con las oportunidades concretas de comercialización de su nuevo Mercado Común. Para casi todos ellos, este organizado viaje de negocio con las Repúblicas vecinas constituyó un auténtico descubrimiento.

ii) Capacitación del personal de dirección.

54. Los proyectos que requieren la creación de instalaciones para la capacitación del personal de dirección de las exportaciones se están estudiando en algunos países asiáticos, posiblemente como extensión de los actuales centros de productividad. La O.I.T. podría emprender proyectos análogos en América latina. Se prevé que estos proyectos requerirán la capacitación del personal de dirección para las exportaciones y no sólo de directivos industriales sino también de personal para los adecuados organismos gubernativos, así como de las asociaciones industriales. Esta capacitación abarcaría los estudios del mercado, del tráfico, de documentos, de problemas de pago y del desarrollo de productos apropiados para los mercados extranjeros y para las empresas de venta. Tales proyectos tratarían, además, de crear comités de exportación en industrias escogidas, movilizandó así a los propios industriales para este importante trabajo.

iii) Prioridades en las industrias de los bienes de consumo - importancia de la comercialización.

55. La C.E.P.A.L. precisa que una de las condiciones para un desarrollo industrial más eficaz de América latina es acelerar la transformación de las industrias "tradicionales", por ejemplo, las industrias textiles y de prendas de vestir, las del calzado y otras varias industrias de consumo. Es también económicamente conveniente que las industrias tradicionales procuren emplear más mano de

obra por unidad de rendimiento, lo que absorbería la mano de obra excedente de América latina. Al mismo tiempo, las industrias tradicionales tendrían que hacerse más eficientes, puesto que su principal objetivo es proporcionar productos a precios populares. De aquí la necesidad de una renovada productividad en industrias de consumo seleccionadas (combinadas posiblemente con la introducción de nuevas técnicas intermedias adaptadas a las condiciones de América latina).

56. Será necesario intensificar la formación del personal de comercialización, para desarrollar el consumo interno, todavía en retardo. En primer lugar, debe inducirse a las industrias tradicionales a que creen productos nuevos y más baratos, para que de este modo se satisfaga mejor el limitado poder adquisitivo de los grupos de población con ingresos reducidos, permitiéndoles al mismo tiempo satisfacer sus gustos y costumbres. En América Central, se hizo un ensayo, con éxito, para perfeccionar una harina enriquecida, particularmente adaptada a los usos culinarios de la población india. Después es importante mejorar la distribución, tanto física, es decir, el transporte, como comercial (perfeccionamiento de las adecuadas salidas para la población rural).

57. Para todas estas actividades, es vitalmente necesaria la información sobre la comercialización, que en el momento actual es uno de los puntos más débiles de la industrialización en América latina. La comercialización moderna exige, por ejemplo, datos detallados sobre la estructura del poder adquisitivo de todo el país; esto es difícilmente obtenible en los países latinoamericanos. Se necesitan también atlas comerciales y otros datos sobre las zonas comerciales y la estructura de la distribución. Las empresas de contabilidad comercial que estudian las ventas al por menor, que informan sobre el número de personas que escuchan la radio y la televisión, etc., sólo funcionan en América latina en forma limitada; por consiguiente, salvo en uno o dos de los países más grandes, no se han podido sondear los gustos y costumbres de compra del interior. Estas actividades y otras análogas podrían realizarlas los centros de productividad, las asociaciones dedicadas a la comercialización y otras instituciones, para proporcionar al país, posiblemente en asociación con escuelas comerciales, un conjunto de conocimientos sobre la comercialización que podrían adquirir todos los que se interesan por la comercialización de los productos más baratos que se distribuyen para que los consuman los grupos de población de bajos ingresos.

58. Puede decirse a este respecto que el estímulo del consumo constituye, indudablemente, un importante aspecto del desarrollo industrial. Se tienen pruebas de que una promoción intensa acelera el ritmo de vida económica (aumentando, por ejemplo, los ciclos comerciales) y determinando nuevo consumo de los artículos industriales, lo que puede estimular a los agricultores a que

aumenten sus ingresos para poder comprar artículos industriales. Es innegable también la relación entre la productividad de la mano de obra y una eficaz promoción de las ventas, ya que la existencia de artículos de consumo (con precios accesibles a los trabajadores y a sus familias) es un estímulo para el rendimiento individual, especialmente en los lugares en que están en vigor los planes de remuneración por rendimiento.

6) Empresas públicas.

59. Una incitante contribución de la O.I.T. en América latina, potencialmente muy importante, podría consistir en la administración de las empresas públicas, particularmente las de servicios públicos, en las que una mejor gerencia y aprovechamiento de sus recursos se refleja por un mejor servicio a la comunidad de los usuarios, a menor costo.

60. La eficacia de la administración de las empresas públicas tiene, incuestionablemente, una repercusión muy tangible en la industrialización de América latina. En primer lugar, todas las compañías estatales, y particularmente las empresas manufactureras o de minería, deben ser, como todas las grandes empresas, una fuente importante de fondos de inversión. En realidad, sus beneficios de explotación y los fondos obtenidos mediante las cuentas de depreciación de tales compañías deben destinarse a las reinversiones, tanto para renovar y mejorar las actuales instalaciones de producción como para los programas de expansión y de diversificación. Si, como sucede frecuentemente, las empresas públicas no pueden obtener beneficios, su función económica fundamental falla. En segundo lugar, si dichas empresas públicas exigen subvenciones estatales en vez de obtener beneficios, se convierten en una rémora importante para la economía<sup>1</sup> por la misma razón, si las empresas públicas contribuyen de esta forma a aumentar los déficits presupuestarios - que son la causa principal de la inflación - ocasionan un efecto económico secundario: una nueva contracción de los ahorros e inversiones nacionales.

61. Para los países latinoamericanos es importante asegurar el máximo grado de eficacia posible de las empresas públicas, ya sea en el dominio de las manufacturas o en el de servicios

---

<sup>1</sup> Se reconoce, en cambio, que ciertos servicios públicos como los ferrocarriles y las líneas aéreas interiores tal vez tengan que explotar servicios que no producen ningún beneficio, para atender a colectividades aisladas o escasamente pobladas y que el costo de estos servicios se compensaría con los beneficios obtenidos en sectores de mayor tráfico. No obstante, una buena administración puede reducir al mínimo estas pérdidas inevitables.



públicos. Tal vez sea necesario un programa intercontinental, al cual podría cooperar la O.I.T. organizando programas de capacitación del personal de dirección de las empresas públicas.

7) Cooperación con otros organismos.

62. Los servicios de perfeccionamiento del personal de dirección y de productividad de la O.I.T. han cooperado en muchas ocasiones con otros organismos internacionales, en particular con la O.E.A. y con la C.E.P.A.L., ya sea participando conjuntamente en conferencias y seminarios o cambiando informaciones sobre las respectivas actividades. En el caso de la O.E.A., que ha llevado a cabo algunos programas en materia de perfeccionamiento del personal de dirección, las actividades se han coordinado realmente de esa forma. Con la U.S.A.I.D. se han contraído frecuentemente contratos no oficiales, así como la cooperación in situ. Respecto a la C.E.P.A.L., una oficina permanente de enlace establecida por la O.I.T. en Santiago ha facilitado el intercambio de ideas y la participación conjunta en algunas de las conferencias internacionales o hechos análogos. Es de esperar que, en el futuro, a medida que aumenten los programas por sectores de la O.I.T., la función de la O.I.T. complementará realmente los programas de desarrollo y de productividad basados en los estudios por sectores realizados por la C.E.P.A.L. Tanto la C.E.P.A.L. como la O.E.A., junto con la O.I.T., han intervenido en la ayuda a los esfuerzos iniciales de organización de la Asociación Interamericana de Productividad. En 1965, un experto de la O.I.T. dedicó casi todo su tiempo a la cooperación y asistencia a la secretaría permanente de esa institución. Está por ver si pueden establecerse efectivamente misiones conjuntas, es decir, proyectos supervisados por más de una organización. Tal vez sea difícil, como puede suponerse, garantizar en tales condiciones un trabajo en equipo eficaz. No obstante, hay muchas posibilidades, incuestionablemente, para establecer una cooperación mucho más estrecha entre los organismos internacionales que estudian las cuestiones de política económica, la prioridad de los programas y otros temas importantes para el desarrollo industrial de América latina.

---

