NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO
LAPM-62/1
ST/ECLA/CONF.14/L.1

Agosto de 1962

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

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

LA FUNCION DEL PERSONAL DIRECTIVO EN EL DESARROLLO ECONOMICO

Documento preparado por la Oficina Internacional del Trabajo

LA FUNCIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Introducción

1. Se puede considerar el desarrollo económico como un proceso que origina un aumento continuo a largo plazo del ingreso nacional real *per cápita*. El elemento principal en este proceso es un aumento continuo del valor real de los artículos y servicios producidos en la economía[1], aumento que es el resultado de los cambios en uno o en varios de los siguientes determinantes:

a) la asignación de los recursos económicos entre varias alternativas;

b) la calidad y la cantidad de los recursos económicos (recursos naturales, capital y servicios rendidos por las personas dedicadas a las actividades productivas); y

c) las técnicas utilizadas en el proceso de la producción.

2. Aunque debamos tener en cuenta el elevado grado de relaciones mutuas entre estos determinantes, cada uno de ellos constituye una variable cuyos cambios pueden contribuir al desarrollo.

3. El objeto de este documento es poner particularmente de relieve el hecho de que los dirigentes de las empresas económicas, tanto en el sector público como en el sector privado, ejercen un control considerable sobre estas variables, y, por tanto, sobre el desarrollo. Mediante sus políticas y sus decisiones cotidianas, estas "direcciones" de las empresas influyen de manera continua en la extensión y naturaleza de los cambios de dichos determinantes. En las páginas que siguen se examinarán sucesivamente cada uno de estos determinantes y la manera en que la dirección los controla. A continuación se considerarán los factores que determinan hasta qué punto las direcciones cumplen adecuadamente su tarea y si la forma en que lo hacen contribuye o

---

[1] Es evidente que si ha de elevarse el ingreso *per cápita*, el ingreso nacional debe aumentar más rápidamente que la población. De manera análoga, la tasa de aumento del ingreso *per cápita* puede ser en cierta medida incrementada mediante la reducción de la tasa de crecimiento de la población. No obstante, continúa siendo cierto que el aumento "sostenido a largo plazo" debe basarse en la mayoría de los casos en el aumento del producto nacional, y esto es lo que constituirá la esencia del desarrollo tal como se enfoca en el presente documento.

no al desarrollo. Sin embargo, antes de proceder a este examen, es necesario manifestar claramente lo que se entiende por "dirección".

4. Se ha definido a la dirección en términos sencillos como "el conjunto jerárquico de individuos que cumplen tareas específicamente decisivas dentro de la organización"[1]. En este ensayo se entenderá por organización toda aquella que tenga por objeto la producción de artículos y servicios; excepto en el sector público o gubernamental, donde sólo se incluirán los servicios públicos (transporte, producción y distribución de energía, etc.), las empresas industriales y otras organizaciones semejantes.

5. En el pasado, el cometido de los funcionarios públicos estaba, en la mayoría de los países, limitado casi enteramente a la esfera tradicional de la administración pública, y era bastante evidente la división entre "directores" y "administradores"; hoy ya no sucede así. Los Ministerios de Fomento y de Industria, las Juntas de Planificación, la imposición de controles sobre los cambios, las restricciones de importación y exportación y la concesión de licencias, ha hecho que numerosos funcionarios públicos desempeñen funciones de dirección y tomen las correspondientes decisiones, no obstante lo cual no puede considerarse a éstos como verdaderos "directores". Para mayor claridad, aquí sólo nos referiremos, en cuanto al sector público, a la dirección de las organizaciones antes citadas.

6. Las funciones básicas de la dirección son las siguientes:

a) el tratamiento de la incertidumbre;

b) la planificación y las innovaciones;

c) la coordinación, la administración y el control;

d) la vigilancia normal[2].

---

[1] F. Harbison y Ch. Myers, Management in the Industrial World, Nueva York, McGraw Hill, 1959, pág. 8.

[2] Op. cit., pág. 2. La exposición al riesgo también es calificada por estos autores como una función de dirección. Pero normalmente se la considera más bien como empresarial que como de dirección, y se aplica específicamente al sector privado de la industria; y sólo en grado muy diferente al sector público, importante en gran número de países.

7. En cuanto a las personas implicadas, la dirección incluye a gerentes propietarios, directores generales y jefes departamentales, funcionarios administrativos, especialistas en técnicas de la dirección[1], y supervisores subalternos. Son éstos los que organizan, dirigen y controlan las empresas. Así, en el caso de las empresas públicas del tipo especificado, los funcionarios públicos principales, en los departamentos que ellos controlan, pueden desempeñar funciones directivas dado que deben adoptar muchas de las decisiones que normalmente toman los directores propietarios o los consejos de administración en el sector privado.

---

[1] La técnica de dirección es un procedimiento sistemático de investigación, planificación y control que puede aplicarse a todos los problemas de un determinado tipo que tiene que resolver la dirección.

I. LA DIRECCIÓN Y LOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Asignación de recursos.

8. Los recursos, las técnicas y la demanda determinarán lo que debe producirse en la economía y en qué cantidad, así como la proporción óptima de los productos habida cuenta de dichas posibilidades técnicas[1]. La asignación de los recursos determina la medida en que la producción puede aproximarse a este optimun y, por consiguiente, el potencial de producción creado por los recursos y por la tecnología. Apenas puede dudarse de que todos los países vienen produciendo menos que este potencial (esto es, con arreglo a la "curva de posibilidades de producción"), y aunque algunos países industrializados pueden aproximarse a este potencial técnico, los países en vías de desarrollo suelen encontrarse muy alejados de él[2]. En el contexto del desarrollo económico, esto significa dos cosas: a) que la producción (de bienes o servicios) puede frecuentemente aumentar mediante medidas que permitan o estimulen una redistribución de los recursos que se aproxime a la asignación óptima, mediante la supresión de las imperfecciones del mercado o por decisiones directas; y b) que si el desarrollo económico es el principal objetivo del país, los nuevos recursos disponibles deben asignarse, recurriendo a los mecanismos del mercado o a la política gubernamental, a las actividades en las que puedan contribuir más considerablemente a la producción. Sin duda, no puede fijarse en forma permanente una asignación óptima de los recursos para todas las diversas circunstancias de un determinado país; los cambios en los recursos y en la tecnología no lo permiten, ni siquiera en una economía cerrada, y la evolución producida en el extranjero complica el cuadro cuando se trata de un país con un comercio exterior importante.

9. En ninguna parte es más evidente esto que en América latina cuya evolución, tanto la local como la de los países extranjeros, han modificado tanto la situación del mercado con respecto a artículos

---

[1] Este optimun puede ser considerado como el que produce el ingreso máximo en la economía. También puede considerarse que se alcanzará mayor bienestar sacrificando ciertos de los ingresos potenciales con el fin de conseguir una tasa más rápida de crecimiento, o una distribución más equitativa del ingreso.

[2] Véase G.M. Leier y R.E. Baldwin, Economic Development. Theory, History, Policy, Nueva York, John Wiley and Sons. Inc., 1957, págs. 316-319, y R.S. Eckaus, "The Factor Proportions Problem in under developed Areas", The American Economic Review, XLV, 4, septiembre de 1955, págs. 539-565.

tales como el café y el algodón, que la presente asignación de los recursos en determinados países es mucho menos rentable que en otras épocas y también menos de lo que parecen serlo otras asignaciones posibles. La atención que se viene prestando actualmente a la diversificación de las actividades productivas en América latina indica que se ha reconocido la posibilidad de incrementar la producción por medio de una redistribución de los recursos. Es importante, sin embargo, no perder de vista que el aumento de la producción por unidad de insumo[1] depende más de la redistribución de los recursos de una manera más productiva que de la diversificación en sí. Por sí misma ésta significa solamente que la economía es menos vulnerable a las fluctuaciones del mercado que si dependiera especialmente de uno o de unos pocos productos. Es muy posible, y bien sabido, que el resultado de los programas de diversificación sea una nueva asignación de los recursos no más productiva, o incluso de menos rendimiento, que las actividades ya existentes.

10. En esencia, la asignación de los recursos es el resultado de decisiones respecto a lo que ha de producirse, cómo y en qué cantidad, decisiones que pueden ser obra de algunos individuos que actúan por su propia iniciativa, reúnen y estudian informaciones y deciden las medidas que adoptarán en consecuencia. Sin embargo, con frecuencia, los que toman tales decisiones son los jefes de una organización, grande o pequeña, pública o privada.

11. Es importante observar aquí que las decisiones respecto a las organizaciones pueden estar sujetas a restricciones establecidas por los gobiernos en cuanto a la importación de maquinaria o de materias primas; en materia fiscal u otros campos encaminados a estimular o a desalentar la utilización de determinados recursos; y otras análogas. La libertad de que disfruta cada dirección variará ciertamente de país a país, según el grado en que la economía esté dirigida.

12. Las decisiones a que nos referimos pueden ser: si debe incrementarse o disminuirse la producción; si se deben suministrar más o menos servicios; si deben añadirse nuevos productos o servicios a aquellos de que ya se dispone; si deben emprenderse actividades enteramente nuevas. Pero tales decisiones, sean adoptadas por el Ministro de Industria, el director de la Junta de Planificación, el consejo de administración, el director-propietario de una firma, el terrateniente o el particular que dispone de capital para invertir, influyen en la asignación de los recursos económicos. Las decisiones sobre inversiones (distribución de recursos) son expresiones de política de las que dependen el continuo desarrollo y el bienestar de la organización. Esto forma parte de la "exposición al riesgo" y de la "innovación" de la dirección, y dependen estrechamente de las demás funciones de los directores. El grado de adecuación o inconveniencia de tales decisiones depende en gran medida del auténtico conocimiento

---

[1] O, lo que es lo mismo, aumento general de la productividad.

que de sus tareas tengan los que dictan las decisiones y, en particular, de lo completa y exacta que sea la información en que se basan éstas. Sólo cuando la incertidumbre se reduce todo lo posible, y las decisiones se basan en una evaluación sistemática de todos los factores que les afectan, es probable que sean las mejores para la organización en cuestión, y su resultado será una asignación casi óptima de los recursos de la economía[1]. Así, en primer lugar, la dirección puede influir en el desarrollo económico (dentro de los límites ya mencionados) mediante sus decisiones sobre la asignación de los recursos de que dispone. A este respecto, cabe observar que en los países en donde el grueso de la producción (o la explotación de los servicios) está en manos de empresas pequeñas, o muy pequeñas, el efecto neto sobre la economía es el resultado de un número muy grande de decisiones, tomadas aisladamente por las direcciones; decisiones que aisladamente tienen sólo un efecto muy limitado. Es importante tener esto presente al considerar las medidas que han de tomarse para mejorar la gestión de la dirección, especialmente en cuanto respecta a la adopción de decisiones.

Cantidad y calidad de los recursos dedicados a la actividad productiva.

13. Los recursos económicos básicos que intervienen en el proceso de la producción son de una importancia evidente e incuestionable para la determinación de lo que ha de producirse, en qué cantidad y de qué calidad. Los recursos de que se trata son:

a) recursos naturales;

b) capital;

c) mano de obra.

Respecto a los recursos naturales, es preciso aclarar que el proceso de la producción consiste en gran medida en combinar dichos materiales y transformarlos desde el estado en que se encuentran en la Naturaleza hasta aquel deseado por el consumidor.

---

[1] Existen, como es lógico, situaciones en las cuales lo que es mejor para una determinada empresa privada no lo es tanto para la economía en su conjunto. Corresponde a los gobiernos el establecer una estructura en la que no se planteen tales conflictos o, en todo caso, se reduzcan al mínimo. Esto exige medidas de política fiscal, control de los monopolios y de las prácticas restrictivas, etc., que planean cuestiones demasiado amplias para ser estudiadas aquí.

Por consiguiente, en una etapa dada de la tecnología, el tipo, la cantidad y la calidad de los recursos naturales de que dispone la economía imponen ciertas limitaciones a la posibilidad de ampliar la producción, ya con arreglo a los lineamientos existentes, ya mediante la diversificación. Sin embargo, estas restricciones pueden alterarse mediante estudios que conduzcan al descubrimiento de recursos no conocidos, o mediante el comercio. Incluso en un proceso evolutivo de la tecnología, tal como el que existe, en diferentes grados, en todas las industrias, la naturaleza, cantidad y calidad de los materiales disponibles impone restricciones a la actividad económica. No obstante, en este caso los cambios tecnológicos que aumentan las disponibilidades de los materiales ya conocidos, o les confieren más valor al encontrar otros usos para los mismos, pueden añadirse al descubrimiento de nuevos recursos como medio de reducir los efectos restrictivos de las citadas limitaciones. Lo fundamental aquí es que los recursos naturales desempeñan un papel esencial en el proceso de la producción y, por lo tanto, en el desarrollo económico, pero mientras la Naturaleza fija los recursos naturales de un país dado (aunque, como es lógico, puedan complementarse mediante la importación), el valor de los recursos dentro de una zona determinada, depende, desde el punto de vista del desarrollo económico, del conocimiento de su existencia, de la posibilidad de utilizarlos de una forma rentable y de su empleo efectivo.

14. En la mayoría de los casos, es poco lo que la dirección de las empresas puede hacer para influir sobre la disponibilidad de los recursos naturales, excepto, como es lógico, en el caso de las industrias extractivas, cuya contribución potencial es evidente. Pero puede influir en el valor relativo de los recursos conocidos por la búsqueda de nuevos métodos para su utilización; es decir, cambiando la tecnología, lo que es parte de la función innovadora de la dirección, que por su competencia puede también asegurarse que se utilizan en la forma más productiva posible, esto es, que se obtiene el rendimiento máximo en bienes o servicios partiendo de una aportación determinada de materiales (o de energía, o de combustibles).

15. No puede ponerse en duda que el capital es un factor importante en el proceso de la producción y en el desarrollo económico[1]. El capital, ya en manos públicas o privadas, es el medio que permite al hombre realizar más de lo que podría con sólo sus conocimientos y medios materiales. En términos generales, puede decirse que el capital se emplea siempre dondequiera que se lleven a cabo actividades económicas, y que la producción por unidad de mano de obra tiende a fluctuar en relación directa con los cambios en capital por unidad de mano de obra. Esto es así porque el factor fundamental que hizo posible el aumento de la producción por unidad de mano de obra ha sido

---

[1] En este estudio, se adopta la definición de capital debida a Colin Clark: "riqueza reproducible utilizada con fines de producción". The Conditions of Economic Progress, Londres, MacMillan and Co. Ltd., 1957, tercera edición, pag. 566.

siempre, a través de los años, el cambio en los métodos de producción, que a su vez han entrañado la mejora y el aumento del capital empleado por unidad de mano de obra. El resultado de esto, para los fines del desarrollo, es evidente y bien conocido. Uno de los métodos principales para aumentar la producción es aumentar el suministro del capital empleado en conjunción con las materias primas y con la fuerza del trabajo; pudiendo originar o no una mayor utilización de materias primas o de mano de obra, o un cambio en la tecnología. El capital puede obtenerse solamente como resultado de los ahorros de la producción no consumidos, aunque en algún país el ahorro necesario para la inversión pueda no existir aún en la actualidad[1]. Lo importante es que el capital es uno de los tres factores de la producción[2], que tiene, pues, una cierta importancia básica en el proceso de producción. Por ello, en todo esfuerzo tendiente al desarrollo económico los ahorros que dan por resultado la formación de capital desempeñan un papel fundamental[3].

16. A este respecto, la importancia de la dirección tiene dos facetas. Por un lado controla, en el nivel más alto del sector privado, los beneficios de las empresas, pudiendo determinar por ello si los mismos han de invertirse de manera productiva en la empresa, con lo que se creará nuevo capital, o deben distribuirse a los propietarios (que pueden también ser los directores), en cuyo caso es probable que sólo una parte de ellos sea invertida y que otra se destine casi ciertamente al consumo.

---

[1] Como los empréstitos exteriores tienen que ser reintegrados, con intereses, con los ingresos futuros y los ingresos así utilizados no pueden dedicarse al consumo, la utilización de dichos empréstitos exteriores en el presente trae consigo un ahorro nacional para el futuro.

[2] Aunque alguien quizá prefiriese una lista más larga de los factores de la producción -incluir, por ejemplo, el espíritu de empresa-, todo lo que pudiera añadirse a esta lista tradicional está ya incluído en la misma, si se tiene en cuenta especialmente que, en el caso de la mano de obra, cantidad y calidad han sido tomadas en consideración.

[3] Sin embargo, debe observarse que estudios recientes proporcionan una prueba más bien convincente de que las relaciones entre ingresos y ahorro, y entre formación de capital y desarrollo económico, no son tan sencillas ni automáticas como se ha venido suponiendo con frecuencia. Véase, por ejemplo, Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VI, Long-term trends in Capital Formation proportions Economic Development and Cultural Change, vol. IX, núm. 4, parte II, julio de 1961, pág. 56.

Al propio tiempo, y debido a que con frecuencia los directores son también los propietarios, en particular en América latina, se encuentran en una situación de influir en el nivel de la inversión de la economía no sólo en cuanto jefes de las empresas sino también como los beneficiarios de las ganancias de la misma.

17. El grado de estabilidad política y económica de un país ejerce naturalmente una gran influencia sobre el margen de beneficios que probablemente reclamarán los dueños y accionistas de un negocio y sobre la extensión en que estarán dispuestos a reinvertir en otras actividades productivas. La justificación económica de los grandes márgenes de beneficios en los países en vías de desarrollo consiste en que permiten la rápida acumulación de capital para iniciar nuevas empresas y ampliar así las oportunidades de empleo y, posiblemente, substituir los artículos anteriormente importados.

18. Quizá los directores de las empresas públicas tengan menor influencia sobre el empleo de los beneficios de la empresa que sus colegas del sector privado, pero por lo menos en el nivel de la adopción de decisiones (que, incluso, puede ser la de un ministro) deben adoptarse algunas decisiones no muy diferentes, en esencia, de las que en tales zonas deben adoptar los jefes de las empresas privadas.

19. A este respecto, el problema más importante para la alta dirección de las empresas del sector público, especialmente en los países en los que existe un desempleo bastante considerable y en donde se ejerce gran presión sobre las empresas del Estado para que faciliten empleos, es con frecuencia, antes que conseguir beneficios, evitar excesivas pérdidas y asegurar que las empresas cuenten con el personal adecuado y funcionen de manera eficiente, todo ello con arreglo a los modernos criterios de la dirección. Esto es cierto aun en el caso de organizaciones tales como redes nacionales de ferrocarriles, cuyo objetivo primordial puede consistir más bien en el suministro de servicios a la comunidad, con frecuencia obligadas a funcionar en las condiciones menos rentables, como sucede con el servicio de trenes a regiones muy poco pobladas y muy distantes.

20. El Capital no tiene significado para el desarrollo económico si no se considera en función de los recursos productivos: tierra, edificios, instalaciones industriales, maquinas y equipo. Los conocimientos y aptitudes de la dirección, la actitud y la capacidad para el análisis y para la sistematización son de fundamental importancia para determinar la eficacia de todo posible empleo de una determinada suma de capital. Es probablemente cierto afirmar que la dirección formada por personas muy calificadas en sus tareas respectivas, podrían en muchos casos, obtener el doble del rendimiento de una suma dada invertida en recursos de capital que la que obtendría una dirección "media", por lo menos en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Un ejemplo característico del ahorro que podría

conseguirse sólo en cuestión de edificios, fué suministrado durante la celebración del seminario de estudios celebrado en Japón en 1961 bajo los auspicios de la O.I.T., en el cual se demostró que mediante la disposición mejorada de un taller principal de montaje podría doblarse el rendimiento obtenido con el mismo espacio y que era innecesaria la ampliación del edificio que había sido propuesta para conseguir mayor producción, y cuyo presupuesto era de cerca de un millón de dólares. La dirección capaz de conseguir un alto grado de utilización de la maquinaria puede obtener un volumen dado de producción con una inversión de quizá 50 por ciento menor que la hecha por una dirección que domina en menor grado las técnicas de la investigación, planificación y control clave de una explotación rentable. Lo importante es que los directores deben poseer estas capacidades antes de aventurarse en programas de inversión de capital y no, como sucede prácticamente siempre en los países en vías de desarrollo, después de haber realizado la inversión para encontrarse incapaces de utilizar con el máximo beneficio.

21. El tercer factor de la producción, la mano de obra, incluye la calificada y la no calificada, los técnicos, los profesionales, los administradores civiles, los directores, en suma, toda la fuerza del trabajo. Éstos son los agentes que proporcionan los servicios, que elaboran las materias primas y utilizan el capital; entre los determinantes del nivel de producción alcanzado se encuentra el número de trabajadores y la pericia con que los mismos efectúan sus respectivas tareas. Siempre que existan recursos disponibles para dar trabajo a más mano de obra, es posible ampliar la producción incrementando la magnitud de la fuerza de trabajo productiva; haciendo entrar en la actividad económica a personas anteriormente inactivas desde el punto de vista de la economía.

22. Aún más importante, con frecuencia, aunque no de forma exclusiva, allí donde la tecnología cambia rápida o radicalmente, mejora la calidad de la mano de obra empleada. La importancia especial de tal calidad deriva de dos hechos: primero, que el desarrollo en el país de la nueva tecnología depende en gran medida de la mano de obra y, segundo, que bien los cambios en la tecnología dependan de invenciones nacionales o extranjeras, los beneficios máximos del potencial técnico sólo pueden conseguirse cuando los trabajadores que utilizan dicha tecnología están lo suficientemente calificados desde el punto de vista de la organización, de la técnica o de otra índole. En tanto que los trabajadores no calificados, los técnicos, los capataces y el personal de dirección no están capacitados en las técnicas efectivas y eficaces más pertinentes para su función respectiva, no pueden producir a un nivel tan elevado como sería posible en caso contrario. Pero no hay duda que aun con la tecnología, el capital y los recursos naturales existentes -y más aún en el caso de tecnología y recursos cambiantes- la capacitación de los trabajadores y, por ende, su aptitud para obtener el máximo de los recursos a su disposición, pueden hacer una contribución importante al proceso del desarrollo económico.

23. En este aspecto, la dirección desempeña también un importante cometido, ejerciendo diverso control sobre el número de los trabajadores empleados productivamente. Puede, por ejemplo, decidir en muchas actividades manufactureras, poner a trabajar un segundo o un tercer turno. Cuando la demanda justifica la expansión de la producción, tal acción es con frecuencia aconsejable si existe abundancia de mano de obra y penuria de capitales[1]. La dirección puede también determinar por su posibilidad de aplicar las técnicas de dirección adecuadas, el número de trabajadores necesarios para conseguir una producción determinada, en particular cuando el trabajo es principalmente manual, tal como un taller de montaje.

24. Entre la medianía y la perfección puede existir una diferencia notable; por eso, la aptitud de la dirección para efectuar cambios en la calidad de la mano de obra es también de importancia considerable. Aquélla puede contribuir a la mejor calificación de los trabajadores suministrando preparación en el lugar del trabajo, prestando su apoyo a las instituciones de formación profesional y proporcionando servicios sanitarios y comidas gratis o "a precio de costo" para mejorar la dieta de los trabajadores y, por consiguiente, su salud, su capacidad de trabajo y, lo que no es menos importante, las condiciones físicas en las que éste se desarrolla. Lo que pueda hacer la dirección para mejorar las calificaciones de los trabajadores es importante y no debe ser desatendido; aunque no toda esta tarea debe dejarse a la dirección, a ésta tampoco le conviene abandonarla en manos de terceros. Sin embargo, quizá más importante es lo que puede realizar la dirección para perfeccionar la parte de la fuerza de trabajo constituída por la misma dirección.

Tecnología[2].

25. El tercer determinante básico del nivel de la producción en la economía es la técnica empleada. Mediante la adopción del

---

[1] Este punto merece sin duda cierta elaboración. Los múltiples turnos pueden constituir un elemento muy importante en la política de empleo de los países que disponen de excedente de mano de obra. Pero los mismos exigen una mejor administración en varios aspectos: mejor proceso de planificación, mejor mantenimiento preventivo, mejor supervisión, etc.

[2] La tecnología, en el sentido en que aquí se utiliza, se refiere a los procesos técnicos de manufactura o de elaboración, por ejemplo, torneo, fresado, amolado, hilado, tejido, elaboración y cochura de cerámica, elaboración del acero, procesos químicos, etc. La tecnología de las diferentes industrias comprende técnicas específicas de manufactura o de elaboración. Las técnicas de la dirección han sido ya definidas. Consisten en procedimientos sistemáticos complementarios de las técnicas de manufactura o de elaboración.

método para la combinación de los recursos y los resultados que pueden alcanzarse una técnica dada puede señalar los límites máximos de la producción por unidad de insumo, aunque no asegura que tales límites puedan alcanzarse. La tecnología es el fruto de la mayor fuerza del hombre, su inteligencia, aplicada a la producción rentable de bienes y servicios. La clave para permitir la elevación de la producción por unidad de la mano de obra ha consistido siempre en los cambios de los procesos y en los métodos de la producción, es decir, la tecnología.

26. Estos cambios han ocurrido en todos los países, como resultado de la investigación y de las invenciones llevadas a cabo en el país, y de la "importación" de los resultados de la investigación y de las invenciones del extranjero. Allí en donde no se han producido desarrollos en el país, ni se ha recurrido a la "importación" en gran escala de tecnología, los métodos de producción han cambiado relativamente poco y la producción por unidad de mano de obra (y de todos los insumos tomados en conjunto) es normalmente mucho más reducida que en los países en donde aquellos cambios han tenido lugar. No puede existir duda de que los cambios tecnológicos han de contribuir de manera muy importante al proceso de eliminación de las grandes diferencias que existen entre el producto nacional de los diversos países.

27. El cometido de la dirección es muy importante para determinar la tecnología. La tecnología utilizada en un país se deriva de muchas decisiones individuales acerca de cómo ha de ser utilizada en el proceso de la producción o en el suministro de servicios en diferentes ocasiones y corresponde determinarla a la dirección. Dentro de los límites de la tecnología disponible y de otros factores importantes como las materias primas, la mano de obra disponible y el nivel de las calificaciones, la política fiscal y social del gobierno, la dirección determina la manera en que se alcanzará la producción y, lo que es igualmente importante, si han de realizarse algunos esfuerzos para desarrollar la nueva tecnología o realizar estudios sobre la que pudiera perfeccionar la situación existente en el momento en un país determinado. Si bien es cierto que la dirección debe depender en gran medida de los técnicos y de los ingenieros en las materias de su competencia, esto no exime de responsabilidad a los directores, de los cuales, a su vez, dependen los técnicos y los ingenieros para la planificación, la coordinación y la dirección de las tareas. El personal directivo es el que adopta las decisiones más importantes y decisivas. Respecto a la mayoría de los países en vías de desarrollo, la elección de la tecnología que deberá emplearse en la producción o en la elaboración representa a veces un verdadero problema, problema que no siempre ha sido resuelto en base a consideraciones puramente técnicas.

28. En muchas tecnologías industriales, en particular en las de las industrias más antiguas -por ejemplo, ingeniería o

manufactura de textiles- existe sin duda una amplia elección de métodos de manufactura que, para un producto dado, puede extenderse entre maquinaria muy automatizada y que exige gran aportación de capitales a maquinaria de múltiples objetos que entraña la utilización de una cantidad considerable de mano de obra directa e indirecta. Cuando se establecen nuevas industrias en los países en vías de desarrollo, se procura obtener la maquinaria de alta producción más moderna, frecuentemente muy compleja y muy costosa, cuando en realidad máquinas o instalaciones más sencillas, de usos múltiples y bien probados, servirían lo mismo o aun mejor dadas las circunstancias del país en cuestión. Este hecho origina ciertas repercusiones en el desarrollo económico. Sin tener en cuenta la eficacia frecuentemente escasa con que se utilizan las instalaciones de alto rendimiento, las limitaciones impuestas a las oportunidades de empleo mediante la utilización de maquinaria de alto rendimiento y que ahorran mucha mano de obra pueden muy bien multiplicar las ventajas posibles que se obtendrían en materia de costos de producción, especialmente si todos los beneficios de la reducción de los costos no se hacen repercutir sobre el consumidor o sobre el excedente utilizado para futuras inversiones. En segundo lugar, en la mayoría de los países, las instalaciones y la maquinaria, especialmente las instalaciones muy modernas, tienen que ser adquiridas en el extranjero con las escasas divisas disponibles, y sería con frecuencia posible obtener dos o tres máquinas de uso general por el mismo precio que una de gran especialización. Aquellas dos o tres podrían dar el mismo rendimiento, proporcionarían más empleos y probablemente serían más fáciles de manejar y de mantener a pleno rendimiento que una máquina más compleja y de alto rendimiento.

29. En este aspecto, la dirección tiene una voz decisiva, pero sólo podrá elegir eficazmente si dispone de los amplios conocimientos necesarios para apreciar todos los factores de la cuestión, tanto desde el punto de vista de la empresa individual como desde el más amplio de la economía nacional.

Sucinta reseña de las responsabilidades de la dirección.

30. Las breves indicaciones suministradas en los párrafos precedentes ilustran mejor que cualquier argumento la extensión en que la dirección en general, lo mismo que los directores, individualmente considerados, pueden influir en el empleo de los recursos productivos y, por tanto, en el nivel de desarrollo económico. Su importancia se subraya con claridad en las conclusiones de los expertos reunidos en Bangalore (India) en 1959, para discutir la cuestión del aumento de la productividad, cuyas conclusiones fueron las siguientes:

"La responsabilidad principal para lograr un alto nivel de productividad y eficiencia dentro de la empresa corresponde, no obstante, a la dirección, especialmente a la alta dirección. La dirección intermediaria, jefes de departamento y subjefes, tienen

responsabilidad en cuanto a la iniciativa, a la ejecución y conservación del aumento de la productividad, pero es la alta dirección la que decide en las cuestiones principales de política, establece la estructura de organización de la empresa, distribuye las tareas y responsabilidades y está encargada de la coordinación general de todas las actividades de la empresa. La alta dirección es también la principal responsable de la calidad de las relaciones existentes entre la dirección y los trabajadores dentro de la fábrica. A menos que la alta dirección realice sus funciones eficientemente, los mejores esfuerzos desplegados por la dirección intermedia, por los supervisores y los trabajadores corren el riesgo de fracasar[1]."

31. Lo que allí se dijo se refería principalmente a los países asiáticos pero no es menos cierto para América Latina, Europa, Estados Unidos o cualquier otra parte del mundo.

32. Sin embargo, debemos poner de relieve aquí que esto es cierto con arreglo a las condiciones en un momento dado y que el gobierno puede, como creador más importante de dichas condiciones, facilitar u obstaculizar el que la dirección alcance un alto nivel de productividad y eficiencia. En cierto modo hemos llegado en este aspecto a hacer un círculo completo. Hemos visto que la dirección ejerce en diferente escala un control sobre los varios determinantes del nivel de producción y de la tasa de cambio de dicho nivel. Al llegar al punto final de esta consideración de los determinantes y del papel de la dirección en la decisión sobre los cambios de los mismos, hemos llegado al punto en que la dirección puede mejorar su propia calidad. Mientras los aspectos cualitativos y cuantitativos de la dirección no son más que una parte de uno de los cuatro determinantes del nivel de desarrollo, hay que tener en cuenta que su importancia primordial, como se ha establecido en la discusión sobre los otros determinantes, significa que todo aquello que posibilite a la dirección el mejorar su rendimiento no sólo afecta a una parte de un determinante, sino que influye en todos los demás determinantes mediante el control que sobre ellos ejerce la dirección. Es ahora oportuno abordar la cuestión de la mejor forma de dirigir de la dirección y, al mismo tiempo, la mejor manera -en términos de desarrollo de los métodos racionales de dirección- en que ésta ejerce su control sobre los determinantes del nivel de la producción. De ello se ocupará la segunda parte.

---

[1] Conclusiones de la reunión técnica sobre problemas del aumento de la productividad en ciertos países (Bangalore, 1959), párrafo 49. Reproducidas en "El aumento de la productividad", O.I.T., 1959, págs. 20-21.

II. ATRIBUTOS DE LA DIRECCIÓN NECESARIOS PARA EL PROGRESO

33. El desarrollo económico puede ser favorecido u obstaculizado por factores técnicos y económicos, pero son los hombres los que lo originan. El cometido de la dirección en ambos sectores público y privado de la actividad económica -específicamente industrial- ha quedado ya señalado brevemente en la primera parte de este ensayo en la que se han dado algunas indicaciones de la manera en la que el director puede ejercer una influencia en las zonas del desarrollo económico que caen bajo su control. En esta II Parte nos proponemos examinar la cuestión un poco más profundamente.

34. En la Parte I se han mencionado las aptitudes y los conocimientos de la dirección. La capacitación de los habitantes de un país es importante en el proceso de desarrollo, pero igualmente importantes son las actitudes que determinan si se aprovechan las oportunidades existentes y se buscan otras nuevas. No escasean ciertamente en la historia ejemplos de países en los cuales el desarrollo se ha producido, no obstante circunstancias aparentemente adversas, o, por el contrario, no se ha producido aquél a pesar de lo que parecían circunstancias muy favorables. Gran parte de la explicación de tales casos debe buscarse en la actitud de las personas implicadas. Arriesgándonos a una simplificación exagerada puede decirse que el desarrollo resulta estimulado u obstaculizado de acuerdo con el grado en que la dirección y las personas que controlan los recursos económicos, poseen o no lo siguiente:

a) una actitud favorable al cambio;

b) una amplia capacidad de previsión a largo plazo;

c) los conocimientos y calificaciones necesarios.

De estos "atributos" se ocuparán los tres siguientes párrafos.

Actitud favorable al cambio.

35. El desarrollo es un proceso en el cual se producen necesariamente cambios en los factores económicos y en la estructura social en el seno de la cual existen, pero estos cambios no se producirán a menos que las gentes los deseen (o deseen los frutos subsiguientes) de manera efectiva y suficiente para que se decidan a actuar para conseguirlos. La sociedad industrial, meta a que suelen aspirar las sociedades en vías de desarrollo, impone a sus miembros exigencias diferentes -y a veces incompatibles- de las correspondientes de la sociedad agrícola, que suele ser el punto de partida de las sociedades en vías de desarrollo. Esto es cierto para toda forma de sociedad industrial. Por ejemplo, la organización, la disciplina, la movilidad de la mano de obra, el contenido, objetivo y alcance del sistema educativo, la división y la especialización del

trabajo, los códigos ético y legal que permiten las relaciones impersonales entre empresas, son todos de gran importancia económica en la sociedad industrial, pero lo son menos en las comunidades agrícolas, y las que se desarrollan en estas últimas rara vez satisfacen las necesidades de la sociedad industrial[1].

36. Es evidente que los cambios de esta índole no se producen fácilmente. Tanto más que la estructura social de los países en sus primeras etapas de industrialización favorece con frecuencia a la clase directorial, en la medida por lo menos en que dirección es virtualmente sinónimo de "propiedad". La sociedad industrial exige la disciplina del propietario y del director, no menos que la del trabajador. Incluso es probablemente cierto afirmar que, en la medida en que ello puede observarse actualmente en las sociedades en vías de industrialización, es el trabajador, frecuentemente elevado desde un mero ingreso de subsistencia a un salario que, aunque reducido, le ofrece sin embargo un cierto grado de seguridad y un pequeño excedente, quien por primera vez puede experimentar que su horizonte se amplía. La dependencia del empresario, que muchas veces no es un técnico, en los conocimientos y la calificación de todos sus trabajadores limita su libertad de acción en lo que respecta a la dirección de su empresa. Conforme se desarrolla la industria, es probable que se encuentre cada vez más obligado a avenirse a las opiniones de los demás, ya sean directores subordinados, técnicos, especialistas u organizaciones de trabajadores. Para que la industrialización tenga éxito, la clase directorial ha de estar dispuesta a compartir la autoridad del propietario con la del financiero (o de posición, en el sector público) y la reflejada en las calificaciones y conocimientos de técnicos, especialistas, trabajadores especializados, y demás. Dado que la sociedad industrial es una condición sine qua non de la economía industrial, sólo en la medida en que pueden satisfacerse estas demandas cambiantes puede producirse el desarrollo viable en forma permanente. Por esto deben clasificarse entre los determinantes del desarrollo económico la buena disposición de las clases directoras y de las demás que controlan los recursos de la nación para aceptar y estimular los necesarios cambios, así como su aptitud para llevarlos a cabo.

Amplia capacidad de previsión a largo plazo.

37. El desarrollo abarca toda la economía, conjunto complejo compuesto de muchas partes interrelacionadas, todas las cuales se influyen mutuamente; el agrado en que esto se reconoce y se toma en

---

[1] Las demandas de la sociedad industrial han sido analizadas en una base amplia en Industrialism and Industrial Man, de Clark, Kerre, John T. Dunlop, Frederick H. Harbison y Charles A. Myers Cambridge, Mass, Harward Press, 1960. Véase especialmente el capítulo 2.

consideración es un importante determinante de si las fuerzas de la nación se complementan o se oponen unas a otras en la tendencia al desarrollo. Esto es cierto respecto a los dirigentes de las organizaciones sindicales si han de desempeñar el papel importante que les corresponde en el proceso de desarrollo. También lo es para los dirigentes gubernamentales que controlan las instituciones políticas y, con frecuencia, los organismos económicos fundamentales del país; sólo si actúan partiendo de una amplia perspectiva de conjunto de la economía, pueden orientar el desarrollo en muchos sectores y actividades de manera tal que se mantenga el equilibrio necesario para el óptimo desarrollo. Y es importante igualmente para el empresario individual, cuya aptitud para contemplar la economía desde un punto de vista comprensivo determinará la medida en que aprecia cómo puede beneficiarse del desarrollo y adaptarse a los cambios consiguientes y cómo puede contribuir al mismo, por no mencionar la necesidad de la explotación eficaz de la empresa. La cuestión fundamental que debemos retener es que el desarrollo, sea de una empresa individual o de una economía, no es un proceso sencillo, sino considerablemente complejo, en el que intervienen muchos factores que se relacionan mutuamente.

38. El desarrollo es un proceso que se extiende sobre un largo período de tiempo y, debido a que lo que puede ser ventajoso a corto plazo, tiene con frecuencia un neto efecto negativo a largo plazo, la falta de previsión impedirá el desarrollo.

39. Una perspectiva a largo plazo implica un cierto grado de estabilidad, de fe en el futuro. En cierta medida significa trabajar para las futuras generaciones. Esta perspectiva no se adquiere fácilmente si no han existido normalmente estabilidad política y económica, si el futuro ha sido siempre incierto, y los problemas actuales han sido siempre tan considerables que han impedido que se dedicase mucha atención al futuro. Corresponde al gobierno hacer todo lo posible para reducir la incertidumbre que impide el desarrollo económico, pero la dirección no deja de ejercer influencia sobre el gobierno y tiene gran interés en la estabilidad que permite el desarrollo económico. Si las direcciones de las empresas y los otros dirigentes de la sociedad y de la economía no tienen fe en el futuro, no lo manifiestan así y afirman asimismo su buena disposición a actuar en consecuencia, es poco probable que cualquier otro considere razonable hacerlo. Aun si los dirigentes de las empresas y los del gobierno adoptan decisiones basándose en una perspectiva a largo plazo, no resultará de ello ni la rápida difusión de esta "actitud" ni el rápido desarrollo, pero en cambio ambas cosas quedarán gravemente comprometidas en caso contrario.

Conocimientos y calificaciones necesarios.

40. Además del grado en que la asunción de riesgos y el tratamiento de la incertidumbre, la planificación y las innovaciones, la coordinación, la administración y el control, y la supervisión normal de las empresas de una economía resultan influídas por las actitudes referidas en las páginas precedentes, la contribución hecha por la dirección al proceso de desarrollo económico depende directamente de su aptitud para desempeñar las funciones que le son propias.

41. Tal aptitud de la dirección depende básicamente de su capacidad para comprender y dominar dos elementos, el primero de los cuales fué resumido así por una anterior reunión de expertos de la O.I.T.:

> "el conjunto de los factores internos o exteriores a la empresa, que pueden afectar a su productividad, algunos de los cuales son ajenos a la voluntad de la misma, pero que no obstante deben tenerse en cuenta. Estos factores son de carácter económico, comercial, financiero, técnico, social y psicológico y deben incluir consideraciones impuestas por la política del gobierno y escasez o deficiencias en el material y en los recursos humanos."

42. Estos expertos concluyeron:

> "Solamente cuando estos factores, su interrelación y los efectos que producen se entienden adecuadamente y se conocen los medios de que dispone la dirección para solucionarlos, es cuando la empresa puede funcionar eficientemente."[1]

43. El segundo elemento es el conocimiento de la dirección, su comprensión y, en su caso, el empleo de "los medios de que dispone la dirección" para solucionar los factores a que se refiere la cita anterior. Estos "medios" son los instrumentos y las técnicas de la dirección. Su objetivo principal consiste en ayudar a los directores en la obtención y en el análisis de la información necesaria para una dirección inteligente y razonable y para facilitar a aquéllos su cometido de procurar el funcionamiento suave, eficaz y eficiente de la organización. En términos técnicos estos medios son, entre otros, los programas

---

[1] Conclusiones de la reunión técnica sobre problemas del aumento de la productividad en ciertos países (Bangalore, 1959), párrafo 50, citado en O.I.T., El aumento de la productividad, pág. 21.

del control de la producción, control de calidad, de investigación del mercado, el estudio de las tareas, contabilidad de costos y mantenimiento preventivo[1]. Abordar de manera sistemática las diversas facetas y problemas de la empresa es lo que constituye la esencia de tales instrumentos; la dirección puede disponer de la información requerida para adoptar decisiones racionales en los problemas que se planteen, para prever y evitar los que pudieran surgir y para planear y asegurar la explotación de la empresa con la máxima ventaja para la misma y para la economía de la que forma parte. Sin este enfoque sistemático, la adopción de decisiones tenderá a basarse demasiado en conjeturas, surgirán problemas que podrían ser evitados, y el funcionamiento de la empresa será menos eficaz de lo posible en detrimento tanto de la misma como de la economía en su conjunto. Esto es cierto para toda la empresa, independientemente de su situación; pero aún más importante a medida que empresas y economías se desarrollan y por tanto se hacen más complejas.

44. Existe por doquier una tendencia, tanto en las sociedades más avanzadas como en las menos desarrolladas, a suponer que por el simple hecho de revestir una posición de autoridad su titular debe poseer los conocimientos correspondientes. Naturalmente esto no es siempre cierto, pero en ausencia de normas adecuadas de comparación o de una prueba incuestionable de que no conoce su tarea, debe excusarse al director "medio" de una firma industrial, si cree que la conoce por lo menos como cualquier otro hombre. Si, además, la empresa ejerce una especie de monopolio de un mercado bien protegido, de forma que pueda disponer de sus bienes o servicios con una ventaja substancial, no sólo tiene la excusa de creerlo así, sino que tiene escaso incentivo para mejorar su rendimiento, aun cuando reconozca sus propios defectos. Su reacción inmediata puede muy bien ser: "¿Por qué me he de preocupar? Como lo hago me va muy bien". De esta forma regresamos al punto de partida: las actitudes. En resumidas cuentas, poco se puede realizar para mejorar el rendimiento de la dirección y, mediante ello, conseguir un desarrollo económico acelerado hasta que las actitudes de aquellos que disponen del poder de decidir y de actuar no se modifiquen de forma favorable al progreso. Si las actitudes son las adecuadas, lo demás es relativamente fácil[2].

---

[1] La utilización de estos "instrumentos", conocidos en general como técnicas de la dirección, se discute más detalladamente en otro documento de trabajo destinado a esta Reunión Medios de aplicación de una política del desarrollo del personal dirigente y del aumento de la productividad en América latina.

[2] El cometido del gobierno, señalado en la nota de la página 6, no ha sido olvidado. Si en este documento se ha subrayado más el cometido de la dirección es debido a que éste es el tema principal del mismo.

45. Si la dirección se guía por las actitudes antes referidas, verá la necesidad de realizar todos los esfuerzos posibles para perfeccionar sus oportunas calificaciones. Como en las demás esferas, la experiencia es un maestro importante en materia de dirección, pero aislada no es siempre el maestro más eficiente o el que puede enseñar más rápidamente. El proceso de automejora de la dirección se está produciendo rápidamente en los países más industrializados del mundo y, en realidad, es una de las causas importantes del alto nivel de productividad alcanzado en dichos países. Niveles semejantes de desarrollo y de productividad sólo pueden alcanzarse en América latina cuando se valore adecuadamente este hecho y se tomen las medidas apropiadas que de él se derivan.

CONCLUSIONES

46. El cometido de la dirección en el desarrollo económico es el del agente que controla en diversa escala algunos de los determinantes más importantes del nivel de desarrollo, en asociación con el gobierno, y a veces como parte integrante del mismo. Ejerce tal control mientras dirige las empresas de la economía pública o de la economía privada. El papel de la dirección en el desarrollo económico es muy importante, pero puede ser desempeñado activa o pasivamente, y puede resultar positivo o negativo en su contribución al esfuerzo conjunto. Sus potencialidades son considerables, pero su valor real depende de la propia dirección. Dada la actitud apropiada y las calificaciones cada vez mayores, la dirección puede desempeñar un papel fundamental en el proceso de desarrollo. Es en realidad muy cierto que la dirección no es el único agente importante del desarrollo, y que el perfeccionamiento de la dirección no es la única medida que debe tomarse para que se produzca un desarrollo viable. Como ha dicho metafóricamente un escritor, "La cerradura que cierra el progreso de las economías en los países en vías de desarrollo será abierta no por una simple "llave" sino por una de combinación ..."[1]. La dirección es un elemento vital de dicha combinación.

---

[1] R.S. Roberts, Jr., Economic Development, Human Skills and Technical Assistance; A Study of I.L.O. Technical Assistance in the field of productivity and management development, Ginebra, Librería Droz, 1962, pág. 145.