INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, abril de 1964

DIRECCION, ADMINISTRACION Y ORGANIZACION COMO FACTORES DE PRODUCCION*

* Apuntes de clases del Profesor John C. Shearer, especialista de Planificación de Recursos Humanos, Programa de Capacitación. Curso Básico de Santiago, 1963.

DIRECCION, ADMINISTRACION Y ORGANIZACION COMO FACTORES DE PRODUCCION

Introducción

Cualquier sistema industrial está planeado, dirigido y controlado por los dirigentes de las empresas, ya sean estas públicas o privadas. Ellos desempeñan, necesariamente, un rol muy importante en la clasificación, asignación y combinación de los recursos financieros y laborales para la producción. Su cantidad y calidad de ciertos recursos humanos, seguramente que influirán la marcha hacia la industrialización y el desarrollo. En general, los componentes de la fuerza de trabajo más importante para el desarrollo son: 1) el personal dirigente y administrativo. El estudio inter-universitario ya discutido, reveló que en todos los países y niveles de desarrollo, el elemento humano más importante es el de la dirección de actividades económicas. Este elemento también es el factor más crítico y escazo de todos los factores de producción para el desarrollo. Como consecuencia de lo anterior, dicho estudio inter-universitario le dió un mayor énfasis a la naturaleza y rol de la dirección en el desarrollo.

Este estudio produjo muchos artículos y libros sobre varios de los aspectos de la dirección en varios países. El libro recapitula la mayor parte de estas investigaciones,[1/] y contiene capítulos de distintos expertos sobre la dirección, en los siguientes 12 países: India, Egipto, Chile, Israel, Francia, Italia, Japón, Alemania, Suecia, Gran Bretaña, Rusia y Estados Unidos. El objetivo del libro es formular, basado en la información de una gran variedad de países, un concepto general de la dirección de la organización industrial de cualquier sociedad sea esta avanzada o no. También define la dirección de las empresas públicas o privadas como una jerarquía de funciones y de personas. Incluye al organizador (la persona que construye la organización) con los dirigentes, administradores, ingenieros, especialistas, profesionales que tienen puestos altos y los

---

1/ F.H. Harbison y C.A. Myers, Management in the Industrial World: an International Analysis, New York McGraw Hill, 1959.

supervisores. El libro trata a la dirección como un concepto que tiene tres dimensiones: 1) la dirección como un recurso económico, 2) la dirección como un sistema de autoridad, 3) la dirección como una clase de la sociedad es decir, una elite o una clase privilegiada.

1) La dirección como un recurso económico o un factor de producción. La dirección llega a ser más importante mientras más avance un país. El número de personas directivas y su nivel de calificación sube mucho en términos absolutos o en términos relativos a la fuerza de trabajo. Esto es consecuencia inevitable del proceso de la industrialización que requiere más capital físico, más innovación, más maquinaria moderna, mayores mercados y, en general, la creciente complejidad de la sociedad en vías de desarrollo. La acumulación de los dirigentes requiere, la asignación contínua de más recursos para educación y formación de dirigentes y técnicos así como, a las instituciones educativas a reorientar sus miras hacia la enseñanza de más dirigentes, administradores, científicos, ingenieros y técnicos.

2) Como un sistema de autoridad. La dirección llega a ser menos dictatorial en sus políticas laborales. En cualquier sociedad la dirección debe establecer el conjunto de reglas, pero como la industrialización avanza, otros grupos, especialmente el estado y los sindicatos buscan y obtienen mayor poder en la determinación de dichas reglas. Por consiguiente la dirección dictatorial o paternalísta se ve reemplazada por un tipo de "dirección constitucional" en que las reglas de trabajo están basadas en los reglamentos, en las decisiones del gobierno, contratos colectivos o acuerdos de varios tipos. Sin embargo la autoridad unilateral de la dirección tiene que ser compartida con el gobierno y con las organizaciones laborales.

3) La dirección como una clase. La dirección llega a ser más profesional mientras más avanza la industrialización. En las primeras etapas del desarrollo, con empresas nuevas y pequeñas, el acceso a la dirección es muy limitado y dependen en gran parte de las relaciones familiares o políticas. Pero la clase directiva debe aumentar o necesariamente llegar a ser menos. Una sociedad industrial tiene que dar énfasis a las innovaciones y al progreso económico. Y las calificaciones de los dirigentes basados solamente en las relaciones familiares o en la ideología política siempre son menos satisfactorias.

El defecto principal de las teorías antiguas de la dirección como un recurso económico, por ejemplo la de Adam Smith y Alfred Marshall, es la hipótesis empleada de que el empresario es un individuo. Un individuo sólo puede desempeñar las funciones empresariales que señala Marshall cuando la empresa es muy pequeña. Pero en la mayoría de las empresas se requiere una jerarquía de individuos. La función empresarial debe considerarse como un recurso que posee atributos cualitativos y dimensiones cuantitativas. Sería posible hacer estudios empíricos de los recursos empresariales en cuanto estén relacionados con otros factores de producción. El empresario norteamericano es en realidad una organización empresarial.

Las funciones de la organización empresarial norteamericana ya sea de propiedad privada o pública pueden identificarse en las siguientes categorías: 1) responsabilidad ante los riesgos y la incertidumbre económica. 2) Planificación e innovaciones. 3) Cooperación, administración y control y 4) Supervisión rutinaria.

Harbison emplea el término organización para designar el conjunto integrado de personas que desempeñan todas estas funciones. Da a estas personas el calificativo de recursos administrativos (managerial resources), y a las otras personas que trabajan en la empresa las denomina recursos laborales.

El concepto de la organización es más que la suma de las aptitudes particulares de ciertos individuos y que el conglomerado estadístico del personal administrativo. Esto connota su concentración de funciones así como la integración de dichas funciones y de las personas en un empeño común. La organización puede tratarse como cualquier otro recurso. Por ejemplo es posible concebir la "inversión en organización" en los mismos términos que una inversión en maquinaria y aún considera la "acumulación de recursos administrativos" como un concepto paralelo al de formación y acumulación de capital. Las industrias son grandes inversiones, maquinarias

y métodos de elaboración, es decir industrias de alta intensidad de capital, quizás sean también industrias que tienen una gran profundidad de organización y éstas podríamos denominarlas "industrias de alta intensidad de organización".

Harbison y Myers presentan 6 proposiciones necesarias para entender la dirección como un factor de producción.

1) Las empresas varían en tamaño y en la complejidad de sus actividades. Las empresas más complejas requieren una más intensa utilización de sus recursos administrativos. Las grandes organizaciones industriales son organizaciones muy imprecisas desde el punto de vista de los problemas de planificación, tecnología, financiamiento, producción, distribución, relaciones industriales y del trabajo, etc. La demanda y el tipo de actividad influyen directamente en las necesidades de los recursos humanos de alto nivel.

2) La índole del mercado. Cuando una empresa confronta mercados grandes de producción con estructuras y mecanismos complejos, requiere un uso intensivo de los recursos administrativos. Es difícil obtener conocimiento de los mercados y se requieren inversiones grandes en investigaciones y análisis de las condiciones de los mercados, en la organización de venta, propaganda, etc. En las economías planificadas estos problemas son quizás menos importantes, pero existen.

3) Las industrias que requieren una inversión alta en capital también requieren una alta inversión en recursos humanos de alto nivel. Es decir, las altas inversiones en maquinaria y equipo no llegarán a ser altamente productivas sin una inversión correspondiente en los recursos humanos de alto nivel, o sea en la dirección. La maquinaria y los procesos en sí mismos son complejos y requieren recursos humanos altamente calificados. Si la maquinaria reemplaza los recursos laborales, requerirá una mayor inversión en personas especializadas en la planificación, programas de producción, ingeniería, mantención y control de todo tipo. Por consiguiente la alta inversión en maquinaria y equipo requerirá una inversión adicional en los recursos humanos necesarios para aprovechar y controlar esta inversión

física. Hay un ejemplo interesante en una comparación entre dos plantas semejantes de la industria siderúrgica, una en Alemania y la otra en los Estados Unidos. Los productos se correspondían y tenían igual número de trabajadores, 18.000 en cada una. La empresa alemana usaba maquinaria y procesos más antiguos que la empresa norteamericana y la productividad alemana era de solamente la mitad de la de Estados Unidos.

El contraste entre la inversión dedicada a recursos administrativos en ambas compañías era evidente. En las secciones de elaboración del acero y de laminación donde era posible comparar, la compañía norteamericana empleaba 3 capataces por cada uno de los empleados en la compañía alemana y en la mayoría de los casos el nivel de educación de los capataces norteamericanos era muy superior, pues el 15 por ciento tenían grado universitario y algunos otros tenían el grado de Master. Ninguno de los capataces alemanes había recibido una educación superior equivalente. En Estados Unidos los capataces a menudo ascienden hasta los puestos administrativos superiores, cosa que no ocurre en Alemania.

Existe un contraste aún más marcado en relación con el personal técnico superior. En este sector la empresa Norteamericana empleaba 430 personas y la Alemana sólo 43. Los ejecutivos alemanes de esta fábrica que habían visitado la fábrica norteamericana, y conocían su equipo y procedimientos señalaron que la "mayor profundidad" de organización administrativa en Estados Unidos podría atribuirse en gran medida a la mayor inversión en maquinaria y procedimientos y que al iniciar la fábrica alemana su programa de modernización del equipo sería necesario reclutar y formar numerosos trabajadores y especialistas para completar el personal técnico superior. La compañía alemana señaló también que su inversión actual en capataces y especialistas era 2 veces mayor que la registrada 20 años antes cuando se empleaban métodos y maquinaria más primitivos.

4) Las innovaciones de todos tipo requieren una inversión muy alta en los recursos humanos de alto nivel. Estas innovaciones pueden ser en los productos, en los procedimientos, en la organización o en las

investigaciones científicas. Un estudio de Princeton University efectuado en 1959 en 50 compañías norteamericanas, después de la Guerra,[1/] demostró claramente que los más altos aumentos proporcionales de los recursos administrativos, como porcentajes del número de personas empleadas ocurrieron en las compañías que invirtieron más en cambios, en los procedimientos, en la maquinaria, en los productos, en los métodos de distribución, etc. Los cambios en las proporciones de recursos humanos de alto nivel variaron con la tasa de innovaciones.

5) La dirección es el factor más importante en determinar la productividad de trabajo. Suponiendo inversiones constantes de capital, la organización recluta, administra, forma y dirige a la mano de obra cuyas especializaciones y calidad dependen, probablemente, en mayor grado, del desempeño de la organización que de las características materiales o innatas de la propia mano de obra. Otras funciones administrativas son los incentivos para el trabajo, disponer adecuadamente de la maquinaria y de los procedimientos, estudiar el trabajo, subdividir el trabajo para economizar las especialidades críticas, presentar y efectuar programas de seguridad industrial, así cómo sistemas para evaluar el desempeño del personal y descubrir habilidades, y muchas otras técnicas conexas.

Hay algunos aspectos, por supuesto, en los cuales la eficiencia de la mano de obra puede ser independiente de la organización. Por ejemplo los niveles de educación, salud, nutrición, la experiencia general y la actitud hacia el trabajo son independientes de la organización. Sin embargo, la organización puede influir en parte sobre esos factores. La administración puede moderar las actitudes hacia el trabajo y proporcionar servicios médicos y regímenes alimenticios adecuados a su personal. Hay algunas firmas de países subdesarrollados que incluso proporcionan servicios de educación general para su mano de obra. La organización que

---

1/ Samuel Hill and F.H. Harbison, Innovation in American Industry, (Industrial Relations Section, Princeton University, 1959)

emplea la mano de obra es probablemente el factor principal, la fuerza dominante en la determinación de la productividad de esa mano de obra dada una técnica constante.

6) Existen deficiencias inherentes a todas las organizaciones administrativas, que dan por resultado, en algún grado, una cierta injusticia en la organización de los recursos humanos para la producción. Las razones son que las organizaciones consisten en una jerarquía de seres humanos motivados por impulsos, deseos, esperanzas, temores, frustraciones, envidias, por esto los actos de los seres humanos y por ende, los de las organizaciones no están determinados exclusivamente por fuerzas económicas. Esto hace que la conducta de las organizaciones al igual que la de los seres humanos no sea siempre racional.

En la empresa moderna el proceso de adopción de decisiones no es tan preciso o racional como el economista teórico pudiera suponer o hay actividades evidentemente anti-económicas que absorben gran cantidad de energía dentro de la organización. El economista puede así tener buenas razones para suponer que todas las organizaciones son ineficientes desde el punto de vista de la teórica económica y la única diferencia que existe entre ellas es que algunas son más eficientes que otras.