

Preguntas-guía a plantear antes de emprender un estudio de factibilidad de un centro nacional de productividad

Arturo L. Tolentino

Este conjunto de preguntas, además de conformar una guía para estimar la viabilidad de un centro nacional de productividad, tiene también el propósito de especificar aspectos particulares del diseño organizativo de un centro de esas características. Las preguntas también pueden ser de utilidad para elaborar la evaluación de un centro de productividad ya existente. El autor es especialista del sector Investigación y Desarrollo de Programas, del Servicio del Desarrollo y de la Gestión de Empresas (ENT/MAN), Departamento del Desarrollo de Empresas y Cooperativas(ENTREPRISE), de la OIT.

El establecimiento de un punto focal destinado a encabezar y catalizar la dirección de la productividad de un país, se considera por lo general algo profundamente necesario. Se denomine Centro o Instituto de la Productividad, ha de desempeñar las funciones de promotor, de constructor de su capacidad, catalizador y movilizador, diseminador de la información, participante de la red, e iniciador de programas específicos de mejoramiento de la productividad. Tal punto focal:

- En su calidad de **promotor** debe desmitificar la productividad, eliminar los conceptos erróneos al respecto y traducirlos en términos que, quienes determinan las políticas: funcionarios gubernamenta-

les, gerentes, trabajadores y la población en general, puedan identificarse y definir sus roles y contribuciones. Debe encabezar además los esfuerzos nacionales para aumentar el nivel de conocimiento y de conciencia acerca de la necesidad de mejorar la productividad.

- Como **constructor de capacidad**, el Centro debe llevar a cabo actividades de formación y asesoramiento dirigidas a construir las destrezas y competencias entre diferentes instituciones y empresas para emprender el mejoramiento de la productividad. Ayudará a constituir una red de instituciones con las competencias a efectos de

107

elevant la productividad a nivel nacional, sectorial y empresarial.

- El Centro debe actuar además como *catalizador y movilizador*, de modo de obtener el apoyo y la participación de otros grupos e instituciones dentro del impulso nacional a la productividad.
- Desempeñará el papel de *diseminador de información*, recabando datos e información sobre las experiencias del mejoramiento y el rendimiento de la productividad y haciendo accesible esa información a los usuarios.
- En calidad de *participante de la red*, el Centro debe asumir el papel de “clavija de conexión”, relacionando activamente a quienes necesitan información sobre el mejoramiento de la productividad y asistencia, a través de recursos apropiados, a las instituciones, tanto nacionales como internacionales, públicas o privadas, que puedan responder mejor a las necesidades. Operará dentro de una red de instituciones de desarrollo técnico y de administración y explotará la pericia colectiva de la red.

Por todo ello, es esencial que, si se considera establecer un Centro de Productividad, se realice un estudio completo de la viabilidad que resulte en un diseño organizativo capaz de pro-

porcionarle una mayor probabilidad de alcanzar eficacia y continuidad. Este estudio de viabilidad debería concentrarse en la pertinencia del Centro propuesto para las necesidades de mejoramiento de la productividad del país, y aclarar su lugar dentro del marco institucional para que no sea superfluo; evaluar el grado de apoyo del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores y aclarar las expectativas; evaluar la posible eficacia desde el punto de vista de los factores sociales y culturales; el diseño de las estructuras organizativas y administrativas para que el Centro tenga la autonomía y flexibilidad necesaria para ser eficaz; determinar las competencias técnicas requeridas; y especificar los mecanismos de financiamiento para garantizar que sus operaciones sean continuas.

El conjunto de preguntas que sigue hace las veces de guía para evaluar la viabilidad de establecer un Centro de Productividad. También tiene el propósito de asistir en la especificación de los aspectos particulares del diseño organizativo del Centro propuesto. Debido a que algunas especificaciones iniciales podrían tener que ser modificadas debido a las limitaciones impuestas por otros factores, será necesario un procedimiento reiterativo. Por ejemplo, los limitados recursos financieros que pueden ser movilizados para establecer y operar el Centro harán que las expectativas iniciales y los papeles asignados parezcan poco realistas. Las preguntas también pueden ser utiliza-

das para elaborar la evaluación de un Centro de Productividad ya existente.

Como iniciador, el Centro dirige y demuestra la adecuación y eficacia de técnicas y enfoques específicos de productividad. Realiza estudios y prepara ponencias que puedan generar la formulación de políticas y legislaciones.

No es necesario que el Centro de Productividad realice estas funciones con el mismo grado de énfasis y que las prioridades sean las mismas. El Centro tendrá que definir sus objetivos a largo plazo y especificar claramente sus filosofías operativas. El Centro deberá establecer cuales habrán de ser sus mandatos fundamentales, dependiendo de la situación de productividad que se obtenga en el país y del actual nivel de competencias en los sectores públicos y privados. Estas prioridades podrían cambiar con el tiempo a medida que se desarrolla el conocimiento de la productividad de sus grupos objetivo y a medida que se fortalezcan las competencias de los sectores públicos y privados en lo que respecta a las capacidades de formación y asesoría. Las necesidades de mejoramiento de la productividad cambiarán y el Centro tendrá que ajustar sus enfoques operativos y desarrollar programas de servicios pertinentes a las necesidades que surjan.

La eficacia y la continuidad del Centro de Productividad dependen en gran medida de su pertinencia conti-

nua, su credibilidad técnica, y su apoyo a sus diferentes públicos: el gobierno, los empleadores, los trabajadores, académicos, etc. Todo esto es consecuencia de la habilidad del Centro para mantener su importancia y utilidad para todos estos grupos, es decir, ser capaz de anticipar y responder a los temas, necesidades y preocupaciones que surjan con respecto al mejoramiento de la productividad, estar más orientados al servicio y al desarrollo en lugar de ser una burocracia más, ser emprendedor e innovador, y ser capaz de construir y mantener las competencias esenciales que se requieren para proveer los servicios necesarios.

Las consideraciones relativas a la eficacia y a la continuidad deberían estar incluidas en la concepción y el diseño del Centro. A menudo, las semillas para que un Centro degenera en un elefante blanco de burocracia son plantadas por descuido cuando el Centro es concebido. Por ejemplo, sería deseable que existiera una disposición para una gobernación multisectorial, pero involucrar a varias partes en la toma de decisiones operacionales y en la dirección diaria del Centro podría tener como consecuencia una inmovilización. El chequeo y el balance en el sistema gubernamental son útiles, pero someterlos sin criterio a las reglas y a la reglamentación del servicio gubernamental podría llevar a la burocracia, y ésta tendría como consecuencia la inercia y la falta de iniciativa, y la falta de autonomía financiera podría llevar a la mediocridad técnica.

1. Necesidades y justificación para establecer un Centro de Productividad. (Desde el comienzo, se debe comprobar claramente la necesidad de un Centro de Productividad. Su establecimiento debe estar ampliamente justificado y sus funciones y lugar dentro del marco institucional del desarrollo nacional deben estar claramente identificados. No debe ser superfluo. Los mandatos, los objetivos, la filosofía operativa y sus políticas operativas deben estar especificadas.

110

- i. ¿Cuál es el papel del mejoramiento de la productividad a corto, mediano y largo plazo en la estrategia de desarrollo del país? ¿Existen sectores prioritarios para el desarrollo?
- ii. ¿Cómo se compara el rendimiento de la productividad en los sectores fundamentales con el de los países vecinos, y con el de los principales competidores en los mercados domésticos e internacionales? ¿Qué sector de la economía tiene una mayor necesidad de mejoramiento de productividad?
- iii. Dada la situación actual, ¿cuáles son los programas, medidas, e intervenciones que se necesitan para mejorar la productividad de los sectores fundamentales y del país entero? ¿En qué áreas específicas deberían tener lugar estas intervenciones, por ejemplo, en el conocimiento y la toma de conciencia de la productividad, en la edu-

cación, en el mejoramiento de las destrezas, en el mejoramiento de las competencias técnicas y de administración, en el mejoramiento de la tecnología, etc.? Vistos dentro del actual marco de gobierno y del sector privado, ¿existen brechas importantes en los mandatos y en los programas que no cubran áreas y programas fundamentales para el mejoramiento de la productividad? ¿Cuáles podrían ser las funciones de los organismos gubernamentales específicos y de las organizaciones del sector privado incluyendo a las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores en un esfuerzo nacional de productividad? ¿Hay competencias ya existentes para desempeñar estas funciones o es necesario elaborar estas competencias?

- iv. ¿Cuál es el nivel de apreciación y comprensión de los conceptos y las cuestiones relativas a la productividad que tienen el gobierno, los empleadores y los gerentes, los trabajadores, y el público en general? ¿Existe la necesidad de programas que eleven la cultura de la productividad?
- v. Dado lo mencionado anteriormente, ¿cuáles deberían ser los principales papeles y funciones, productos y servicios del Centro de Productividad? ¿Quiénes son los principales clientes y grupos ob-

jetivo? ¿Cuáles son las necesidades de los mismos? ¿Cómo se identifican y verifican estas necesidades? ¿Existen otras organizaciones que ofrezcan servicios similares o que estén relacionados?

- vi. ¿Por qué es necesario establecer un Centro separado? ¿Sería posible que las funciones concebidas para dicho Centro no fueran desempeñadas por un organismo gubernamental existente, por toda la maquinaria gubernamental, por las organizaciones del sector privado, por ejemplo, las organizaciones de asesoría? ¿Sería posible que las funciones fueran desempeñadas por redes activas de organizaciones ya existentes?
- vii. Dentro del marco institucional existente para el desarrollo nacional, ¿qué grado de autoridad y competencia política debería tener el Centro para desempeñar sus papeles y funciones de manera eficaz?
- viii. ¿Cuál debería ser la filosofía y los principios de orientación subyacentes en lo referente al mejoramiento de la productividad que harían las veces de guía de sus operaciones y desarrollo institucional?

2. Viabilidad social y cultural.

La productividad se define como un estado mental, una cultura que busca y recompensa las innovaciones y los

cambios como una mejor manera de hacer las cosas. El desarrollo de una cultura de productividad es uno de los principales objetivos de un movimiento de productividad.

Mientras que la elaboración de una cultura de excelencia es una de las mayores tareas y uno de los mayores desafíos de un Centro de Productividad, el ambiente social y cultural existente, en el cual el Centro operará, afectará su eficacia inmediata. En una situación en la que la cultura empresarial que prevalece inhibe la innovación y la creatividad, en la que las empresas solían operar como burocracias, en la que a la gestión empresarial se la considera más como administración que como gestión, en la que las recompensas se otorgan no de acuerdo al desempeño sino basándose en las conexiones y en el patrocinio, y en la que las normas sociales recompensan más a la conformidad que al emprendimiento, el Centro tendrá una tarea más que difícil. Es necesario evaluar la dimensión de las barreras culturales que el Centro habrá de enfrentar y ser realistas acerca de las expectativas para el mismo. Apreciar las dificultades llevará a mejores estrategias y a enfoques dirigidos al mejoramiento de la productividad.

- i. ¿Cuál es el sistema operativo económico dominante en el país: una economía de planificación central o de mercado? ¿Qué grado hay de apreciación y conocimiento de los mecanismos, la competencia, la

calidad y la rentabilidad del mercado? ¿Cuáles son los modelos comunes de éxito de la sociedad: la progresión y los logros en las burocracias gubernamentales, el éxito en los partidos políticos, el éxito en los emprendimientos comerciales, o el reconocimiento por la innovación y el emprendimiento?

¿Cuál es la cultura empresarial predominante en las organizaciones y en las empresas? ¿Cuál es la actitud laboral predominante? ¿Existe una urgencia por la calidad y la competitividad? ¿Cómo se determinan las recompensas y los reconocimientos? ¿Cómo se determinan los salarios y la remuneración: en base a la antigüedad, o en base al rendimiento? ¿Las funciones de gestión son principalmente las de administrar y ejecutar decisiones y directivas desde arriba? ¿Se estimula a los trabajadores a innovar e intentar mejorar? ¿Se reconocen las contribuciones al mejoramiento? ¿Quiénes son los héroes y los modelos dentro de las empresas? ¿Han contribuido los logros de los mismos al mejoramiento de la productividad? ¿Existe una cultura de excelencia? ¿Qué tan fácil será introducir programas de cambio y de mejoramiento de la productividad en las organizaciones gubernamentales, las empresas públicas y privadas?

3. Evaluación de la viabilidad política. La eficacia y la continuidad del Centro de Productividad dependerá del grado de apoyo de los principales interesados en el Centro: el gobierno, los

empleadores, los trabajadores, los que toman las decisiones y los que implantan las políticas y los programas de productividad. Este apoyo dependerá a su vez de si los interesados ven o anticipan que alcanzarán sus expectativas con el Centro. Estas expectativas pueden ser técnicas o políticas. Por lo tanto es esencial determinar quienes son los más influyentes a la hora de determinar el apoyo continuo al Centro y a sus programas e identificar claramente sus motivaciones y expectativas. Se deben identificar los conflictos y las incongruencias de las expectativas. El Centro debe tomar en cuenta estas expectativas. Aquellas que no puedan ser satisfechas deben ser aclaradas y reconocidas en la primera etapa.

El apoyo de los principales interesados mejora cuando estos están involucrados y participan activamente en la elaboración de los principios guía, las directivas generales, y los empujes prioritarios del Centro. Tener mecanismos para consultas, como ser órganos consultivos tripartitas o multipartitas, o ser el brazo operativo del consejo de productividad nacional ha sido esencial para la eficacia de los Centros. Dichos mecanismos le dan al Centro los medios para determinar la prioridad de las cuestiones y los asuntos relativos a la productividad. De esa manera mantiene su pertinencia y el apoyo que requiere para la implantación de sus programas.

i. ¿Quién/Quiénes es/son los principales proponentes del estableci-

miento del Centro? ¿Cuáles son sus principales motivaciones para proponer la idea? ¿Quién es la principal persona detrás de la idea? ¿Continuará el apoyo a su institución en caso de que la persona deje la organización?

ii. ¿Qué organismo gubernamental sería el principal responsable por la operación del Centro (si el Centro va a ser una organización gubernamental)? ¿El mandato principal y la cobertura de sector se ajustan al ámbito de competencia del Centro de Productividad? ¿Tiene un nivel de autoridad lo suficientemente alto para influir en las políticas y los programas relativos a los sectores variados de la economía? ¿Tiene la suficiente influencia para movilizar los recursos del Centro?

iii. Si se crea el Centro como parte de una organización ya existente, ¿cuál es la actitud de los principales funcionarios de esta organización con respecto al Centro que ha sido propuesto? ¿Tiene el Centro la credibilidad y la confianza de los jugadores políticos principales cuyo apoyo es fundamental para la eficacia del Centro?

iv. ¿Cuáles son las actitudes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores con respecto al establecimiento del Centro? ¿Cuáles son sus expectativas? ¿Cuáles son las cuestiones relativas a la

productividad que les resultan más importantes? ¿Tienen un orden del día fundamental? ¿Existe una consistencia y elementos comunes en las expectativas del orden del día?

v. ¿Se puede mejorar el apoyo político al Centro mediante un consejo de productividad tripartita o multipartita? ¿Quién debería integrar este consejo?

vi. ¿Qué se debe hacer para garantizar el apoyo político continuo para el Centro? ¿Requerirá una estrategia y un programa particular del Centro?

4. Viabilidad técnica. La credibilidad del Centro y la confianza que sus diferentes públicos tendrán en él dependerá significativamente de la competencia técnica y de la independencia del Centro. La habilidad del Centro para reclutar, desarrollar y mantener a la gente con las competencias esenciales que se requieren debe ser garantizada. Esta habilidad dependerá a la vez, del grado de autonomía e independencia del Centro, de la filosofía organizativa y de los sistemas operativos, y de su capacidad financiera para ofrecer los paquetes de remuneración que sean atractivos para las personas que posean las competencias requeridas. Las recompensas y el reconocimiento deben estar basados en el desempeño, la innovación, y los resultados. Si no se puede garantizar la competencia técnica del Centro, entonces probablemente degenerará en otra burocracia.

- i. ¿Cuáles serán los principales papeles y funciones del Centro? ¿Cuáles son los programas y servicios esenciales que el Centro llevará a cabo? ¿Cuáles son las competencias que se requieren?
- ii. ¿Cuáles serán la filosofía y el carácter operativo del Centro? ¿Será suficiente que elabore las competencias esenciales y que cuente con la red para las competencias y la pericia especializadas? ¿Cómo se relacionará con otras organizaciones de formación pública y privada y de asesoría? Dada la filosofía operativa, ¿cuáles son las actitudes y las competencias que se requieren de las personas que estarán encargadas de la gestión?
- iii. ¿Qué nivel de autoridad y de influencia política debe tener el Centro para desempeñar sus funciones eficazmente (por ejemplo, si el Centro estará involucrado en la coordinación de políticas y programas y en la movilización de trabajadores, empleadores, organismos gubernamentales, el público, etc. en un movimiento *nacional de productividad*)?
- iv. ¿Tendrá el Centro más influencia y la influencia política necesaria si es el brazo operativo de un consejo tripartita o multipartita de productividad nacional? ¿Quién debería presidir este consejo? ¿A quién debería rendir cuentas este consejo?
- v. *Si el Centro estará basado en una organización existente, o si se creará mediante la transformación de una organización existente, ¿cuáles son las actitudes y las competencias del personal titular? ¿Tiene la organización credibilidad entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores? ¿Tiene la organización una orientación de productividad y desempeño? ¿Tendrá el apoyo total de los funcionarios principales de la organización matriz?*
- vi. Preparar un resumen indicativo de un plan de trabajo de cinco años. ¿Qué nivel de personal requerirá dicho plan de trabajo? ¿Qué competencias se requerirán? ¿Hay suficientes personas con estas competencias que estén disponibles para ser reclutadas por el Centro? ¿Qué será necesario para reclutarlas y retenerlas? ¿Qué cualidades físicas y qué equipo se precisa? ¿Cómo se los obtiene?
- vii. ¿Cómo elaborar las competencias del Centro? ¿Tendrá el Centro sólo personal técnico esencial y utilizará servicios de corto plazo para implantar sus programas y proyectos?
- viii. *¿Tendrá el Centro la autonomía y la flexibilidad administrativa y financiera para reclutar y retener al personal técnicamente competente?*

5. Viabilidad organizativa y administrativa. Un Centro de Productividad debe ser dinámico y debe poder anticipar y responder a las necesidades que surgen en su público. Debe estar orientado al mercado, y en el caso en que deba generar rentas, debe ser capaz de operar en un ambiente competitivo. Por lo tanto, debe tener la autonomía operacional y administrativa necesaria. Por otra parte, existe la posibilidad de que tuviera que operar dentro del sistema de gobierno para que su política y programas de coordinación fueran eficaces; por lo tanto, se requiere cierto equilibrio.

La participación multisectorial en el establecimiento y las instrucciones y las políticas del Centro tiene sus méritos. Sin embargo, al involucrar a tantas partes en la gestión de las operaciones del Centro podría llevar a una parálisis. Al poner a éste bajo las políticas y los procedimientos administrativos que rigen a los organismos gubernamentales podría dejarlo sujeto a los procedimientos burocráticos y provocar la instalación de la cultura burocrática. Convertir al Centro en una parte integral de un organismo puede también restringir su flexibilidad. Por ejemplo, la reglamentación sobre el reclutamiento y compensación a los funcionarios puede restringir la habilidad del Centro para mantener su competencia técnica.

i. ¿Cómo se gobernará el Centro?
¿Quién establecerá la filosofía de la organización, las políticas ope-

rativas, y las prioridades y la dirección del Centro?

- ii. ¿Qué nivel de autonomía administrativa, financiera y técnica necesitará el Centro para ser efectivo? ¿Cuánta flexibilidad habrá de requerir?
- iii. ¿Quién administrará las operaciones cotidianas del centro? ¿Cuál sería su nivel de autonomía administrativa y de autoridad? ¿Ante quién habrá de reportarse?
- iv. ¿El personal administrativo y técnico se regirá por las reglas del servicio civil? ¿Cuáles serán los pro y los contra?
- v. ¿Qué estatuto legal tendrá el centro: una agencia, una empresa pública, una compañía privada o una fundación? ¿Cuáles serán las ventajas y desventajas de cada una de esas formas?
- vi. ¿Cuáles son las más relevante leyes y regulaciones concernientes a su formación? De acuerdo con el sistema constitucional y legal del país, ¿qué instrumento legal se necesita para establecer el centro: una ley, una orden ejecutiva o un registro empresarial?
- vii. *¿Cómo estará estructurado el centro? ¿Cuál será la lógica propuesta para el funcionamiento de las divisiones? ¿La estructura permitirá la flexibilidad? ¿Para la coherencia de propósitos? ♦*