

las exigencias de su función y que se prepare para el desempeño de las funciones superiores a las que pueda ser llamado. Pero las ideas y los hechos sobre los que trabaja el funcionario evolucionan con más rapidez que el tiempo y, por tanto, corre el peligro de

verse sobrepasado por los acontecimientos, en caso de no mantenerse al nivel de esta evolución. La educación permanente se hace, pues, precisa en todos los grados de la jerarquía administrativa, incluidos los puestos directivos superiores.

## LA ASISTENCIA TECNICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

341.4(100-77)

Resumen del trabajo del doctor VIRONÉ publicado por el *Boletín de la Agencia Europea de Productividad* (núm. 35, abril de 1960).

En general, se consideran regiones o países subdesarrollados aquellos cuya población se halla en unas condiciones económicas y sociales claramente inferiores a la de los países que se ha convenido en llamar desarrollados. También se puede calificar a una región o zona de subdesarrollada cuando presenta limitaciones u obstrucciones que imposibilitan la expansión económica y el progreso social.

Ambas definiciones se complementan y contribuyen a una mejor comprensión de los fines y modos de impulsar el desarrollo en estas regiones o países. La primera definición destaca la necesidad de una ayuda exterior (de hecho por parte de los países «desarrollados») en tanto que la segunda obliga a un examen de los factores que limitan el desarrollo y, una vez concretados, a fijar los tipos y las formas que ha de revestir el mismo.

El contraste de esos factores ha puesto de relieve la necesidad de que esa ayuda se lleve a cabo en las regiones o zonas subdesarrolladas mediante inversiones que valoricen los recursos naturales o mediante inver-

siones destinadas a capacitar mejor a los individuos para que posibiliten a la población local para explotar mejor sus recursos. En otras palabras, se ha puesto de manifiesto que solamente con las inversiones clásicas no puede alcanzarse un verdadero desarrollo.

Esa segunda clase de inversiones puede considerarse en conjunto como la tarea de la asistencia técnica.

### Tipos de asistencia técnica

Desde que se habla de regiones o zonas subdesarrolladas y de actividades de desarrollo—especialmente a partir de la terminación de la última guerra mundial—, la cooperación internacional ha venido utilizando un determinado tipo de asistencia técnica: misiones de expertos que han sido enviados cerca de los gobiernos o de las autoridades de los países subdesarrollados, quienes mediante encuestas e investigaciones han elevado propuestas para la solución de los problemas y la supresión de las obstrucciones existentes.

Aunque este tipo de asistencia técnica ha desempeñado y desempeña un

importante papel en el progreso de los países subdesarrollados y en la cooperación internacional, el sistema ofrece algunos inconvenientes que disminuyen los efectos y tienden con frecuencia a acortar su alcance. La naturaleza especializada de los asuntos de que se han ocupado los expertos ha sido motivo de que perdiesen de vista los diferentes problemas como conjunto, dificultando de este modo la puesta en práctica de las soluciones. Puede ponerse remedio a esto—como se ha hecho a menudo—enviando al lugar equipos complementarios de expertos que puedan afrontar de modo más completo los problemas de estos territorios. A menudo, pese a esta precaución, o las soluciones no se han encontrado o han sido poco convincentes. Esto se ha debido muy especialmente a una de las varias deficiencias de que adolecen los países subdesarrollados: las malas relaciones entre Administración y administrados y la falta de eficiencia de la máquina burocrática.

El segundo tipo de asistencia técnica tiene su campo de aplicación en las llamadas «zonas-piloto» o «proyectos de zonas de desarrollo». Aunque las experiencias en este campo son todavía pequeñas, está adquiriendo, sin embargo, un favor creciente como consecuencia de la mayor validez de su contenido y a que está encaminado de modo directo a la población, mediante métodos y demostraciones al alcance de todos.

### Zonas-piloto

Este tipo de asistencia técnica está ligado al concepto de zona. La primera fase de iniciación de un proyecto de esta naturaleza consiste en la elección de la propia zona. Los criterios principales que determinan esa elección son la unidad geográfica y la necesi-

dad de que la zona tenga que ser representativa del conjunto, para que la asistencia técnica que se aplique pueda servir de comprobación de los métodos utilizados y que los resultados sean valederos para zonas o regiones más extensas.

La zona debe ofrecer unos límites bien definidos, tanto desde el punto de vista geográfico como económico y étnico. Podría ser un valle, una isla o una presa de riego. Hay que considerar también las demarcaciones políticas o administrativas existentes en el territorio (región, provincia, municipio), que a menudo tienen arraigo histórico o son valores geográficos. El desconocerlas podría plantear después dificultades en las relaciones con las autoridades locales. Las características naturales y étnicas no necesitan ser excepcionales. Para poderse formar un juicio habrá que comparar la densidad de la población y la naturaleza de sus actividades, la renta por habitante, la distribución de la propiedad y de las tierras con los datos generales del país o de la región o zona de que se trate.

Otro factor, aunque secundario, es la extensión de la zona. Esta debe ser lo bastante extensa para que ofrezca una varia y amplia gama de problemas, aunque guardando relación con los medios y el personal con que se cuente, pues de otro modo la empresa se extendería tanto que la acción no serviría como demostración eficaz.

La localización de la zona es otro aspecto que puede ejercer influencia en la elección de la misma pues claro es que será conveniente que por su situación atraiga el interés de la opinión pública y las visitas de los técnicos y hombres políticos, ya que de este modo podrá informarse *in situ* de los métodos que se aplican y fines que se persiguen. En definitiva, se lo-

grará así una mayor y mejor difusión de métodos y resultados.

Después de elegida la zona, la segunda fase reviste dos aspectos: formar el equipo que ha de actuar y estudiar detenidamente la zona.

En las regiones subdesarrolladas, especialmente en los países que poseen antiguas tradiciones, nunca se parte de cero en cuanto a la asistencia técnica misma y a los medios para conocer la situación. Por lo general, esa asistencia y esos medios de información existen, aunque sean incompletos y poco eficaces a veces.

Para obtener esa segunda fase hay que agrupar lo que ya existe y establecer lazos con quienes ya actúan en el lugar, si se quiere conseguir la necesaria unidad de actuación y evitar los inútiles empleos dobles, así como las rivalidades peligrosas. Este es un aspecto particular que debe tenerse siempre presente a partir del momento de la iniciación del proyecto.

### Creación de un equipo

Una fórmula óptima consiste en sujetarse a un organigrama ideal hasta que todas las necesidades de asistencia técnica requeridas por el proyecto sean satisfechas; si así se hace, el reclutamiento del personal se efectuará de un modo lógico.

El nombramiento de un Director debe ser el punto de partida de la formación del equipo. De él dependerán los Jefes de los sectores ejecutivos, que podrán ser del orden de tres en cualquier caso: asistencia técnica en la agricultura, asistencia técnica en las actividades económicas no agrícolas, un sector social y educativo. El objetivo es crear un instrumento de información y comunicación constante y eficaz entre los habitantes de la

zona y el mundo del progreso y de los conocimientos.

Para que el procedimiento de asistencia sea más capilar, los sectores han de estar divididos en servicios que agrupen a los técnicos *field workers* destinados a realizar su trabajo al nivel de la población.

De este modo resulta posible crear un servicio de asistencia técnica agrícola y otro de economía doméstica rural para el sector agrícola, y servicios de artesanía, de industria, de actividades intermediarias (comercio, transportes); para el sector social y educativo, servicios de educación de adultos, sociales, sanitarios y, por último, un servicio para la formación profesional. Claro es que este esquema puede experimentar algunas modificaciones en función de las necesidades específicas de la zona y de lo que allí se encuentre establecido en materia de asistencia técnica y social.

Con los operarios locales del proyecto y su Jefe de Servicio la línea continúa que debe unir la población de la zona a los Organismos competentes del más alto nivel es completa en cada escalón. En efecto, los *field workers* mantendrán los contactos con la población del lugar, bien directamente, bien a través de las personalidades que se hayan escogido en la misma población; los Jefes de Servicio se relacionarán con los investigadores, expertos y Organismos de competencia especializada en las materias de interés para sus servicios en la zona o en la región. La dirección y los Jefes de los Sectores se ocuparán de las relaciones con las más altas autoridades técnicas y políticas de la región o del país.

Más tarde hay que comprobar si el Organismo que se proyecta crear sobre la base del esquema de organización trazado responderá de modo ade-

cuado a la necesidad básica de coordinación entre los diferentes servicios y organismos exteriores a la zona. La coordinación interna de la organización de asistencia técnica se verá favorecida al concentrar los esfuerzos sobre una zona, o sea al disponer de una responsabilidad territorial definida. En otros términos, como los diferentes servicios y personas han de actuar conjuntamente y en armonía sobre la población de la zona, la colaboración entre ellos se impone como medio de explotar al máximo los medios puestos a su disposición y evitar confusiones lamentables. Por lo que se refiere al conjunto, esa coordinación viene garantizada en la práctica por la dirección y por los Jefes de Sector para los diferentes servicios que lo constituyen, pero resulta a veces un tanto vaga para los propios operarios.

Conviene, por tanto, reunirlos en grupo que comprendan a los operarios de los diferentes servicios (técnico-agrícolas, asistentes sociales, etc.) dirigidos por un Jefe de Grupo responsable de una subzona. Esos grupos de operarios, que garantizan la coordinación de las actividades con respecto a los habitantes, representan para la subzona lo que la dirección para la zona.

La coordinación con los organismos externos al proyecto que actúan en la zona se lleva a cabo por personas pertenecientes a la organización.

### **Reclutamiento del personal**

La formación de un equipo plantea el problema del reclutamiento del personal; las características que, a juicio del doctor Varone, debe poseer dicho personal en el caso de una organización de asistencia técnica en una zona subdesarrollada son: compe-

tencia técnica aceptable, sentido desarrollado de las relaciones humanas y profundo instinto democrático. Estas cualidades son esenciales, ya que dicho personal deberá emplear una auténtica terapéutica con respecto a la población de la zona. No es fácil que se encuentre en ésta al personal ya formado, pues sólo suele haber muy pocos técnicos que tengan experiencia profesional de esta clase. Los Jefes principales de un proyecto de esta naturaleza en zonas subdesarrolladas hay que buscarlos en los medios nacionales o internacionales. En cuanto a los operarios de zonas, al contrario, se puede pensar en reclutarlos en el país o incluso en la misma zona, dirigiéndose a los técnicos jóvenes.

### **Formación del personal**

Esta fase tiene por objeto la creación de un equipo adecuado. De ahí que el problema de la formación del personal adquiere un valor muy singular. La formación puede comenzar incluso desde el momento en que se confíe al equipo el estudio del estado de la zona.

Para realizar bien este estudio la dirección del proyecto puede servirse de un grupo de investigadores o institutos de investigación aptos para valorar económica y socialmente la situación de la zona, así como de encargarla en el cuadro más extenso del territorio o del país. Para lograr un diálogo continuo entre los investigadores y ejecutores del proyecto se precisa un plan de desarrollo.

Esto presenta sensibles ventajas, que pueden concretarse de este modo: los ejecutores se formarán mediante el análisis de los problemas de la zona y adquirirán un conocimiento acabado de la misma, sin el cual la acción sería empírica o al menos poco preci-

sa. Tendrán también la posibilidad de establecer contacto con la población sin tener que preocuparse de convenirla para una acción inmediata, lo que facilitará la creación de relaciones humanas, que son imprescindibles para una acción posterior. Y a la dirección del proyecto se le da la posibilidad de valorar al personal reclutado y evitar graves descontentos en el futuro.

### **Aumento de la productividad**

De la fase de estudio se puede pasar a la del desarrollo de la zona a través de una fase intermedia, en la que, poniendo en marcha la actividad de asistencia técnica, no se la comprometa en operaciones de carácter definitivo. Esta fase podría llamarse de aumento de la productividad; tiene por objeto la consecución de resultados tangibles a corto plazo sin recurrir a inversiones de capital o a inmobilizaciones. Se comprenden, por ejemplo, las actividades de mejora de los métodos de cultivo agrícola, la introducción de cultivos forrajeros más rentables, la mejora de la crianza en los corrales, la organización del mercado de productos de artesanía, el desarrollo de los órganos locales de asistencia o enseñanza, la elevación del nivel básico de educación de los habitantes. Esta fase de actividades reviste una importancia extrema para la formación de los ejecutores del proyecto y para la población del lugar, ya que se le acostumbra a participar en su propio desarrollo sin tener que esperar la intervención de financiaciones extraordinarias procedentes del exterior, apreciando la función de asistencia técnica y su utilización.

Para el proyecto es indispensable

analizar en esta fase las diferentes necesidades de intervención, clasificarlas y empezar la actividad partiendo de las operaciones más sencillas y eficaces para estimular y acrecer el interés de la población local. Esta serie de actividades son un excelente medio de perfeccionar la colaboración entre los diferentes servicios, de obtener datos valiosos acerca de los recursos y la postura de la población ante un plan de desarrollo económico.

Una vez elaborados y valorados estos datos y conocimientos por los investigadores y ejecutores del proyecto puede empezarse a formar el plan de desarrollo de la zona, así como los proyectos de tareas concretas y los planes de previsión de las financiaciones ordinarias o extraordinarias, privadas o públicas que se han de obtener. Este es el momento de comprometerse en las actividades de importancia y valor siempre crecientes.

En suma, la asistencia técnica debe proceder desde las actividades más sencillas hasta las más completas para obtener la comprensión y participación de la población interesada. A este efecto, suele ser eficaz, sobre todo en la fase de aumento de la productividad emprender acciones cuyos resultados positivos puedan ser valorados claramente en términos económicos. Si se da un mayor relieve a los resultados económicos, se pueden estimular el interés y la comprensión de los fabricantes, de las personalidades políticas y la opinión pública en general.

En un organismo de asistencia técnica como el que acabamos de describir no se puede prescindir de un verdadero servicio administrativo, que, aparte de sus funciones propias, sea capaz de facilitar y valorar el coste de la asistencia técnica, los cuales, comparados con los resultados econó-

micos obtenidos, nos darán la rentabilidad de aquélla.

El concepto de rentabilidad, en el caso de la asistencia técnica, puede parecer limitador porque no todas las acciones emprendidas pueden valorarse en cuanto a resultados económicos a corto plazo, pero sí constituye en cambio una orientación de indiscutible valor. Indica el carácter de adaptación mayor o menor de las inversiones de asistencia técnica en las zonas subdesarrolladas, encamina a los técnicos en la elección de las actividades a realizar y, por último, demuestra la eficacia de los ejecutores en conjunto.

En la consecución de esa eficacia hay que conceder una importancia singular a la administración de personal, sobre todo en el aspecto de las retribuciones, del *welfare*, de la información, organización de los medios de

comunicación y transporte y de los equipos técnicos y de oficinas.

En los servicios no ejecutivos de los proyectos de asistencia técnica se debe prever un servicio de documentación e información y otro de medios audiovisuales.

Estos proyectos encierran un valor particular porque contienen las dos funciones de demostración de los métodos de desarrollo y el punto de partida para lograr éste en territorios más amplios.

El procedimiento de las zonas homogéneas se consolida cada día más. Por otra parte, constituyen también laboratorios en los que se ponen al día los métodos y verdaderos planteles de técnicos que podrán ser utilizados luego en empresas de mayor alcance, de escala más amplia, nacional o internacional.

## LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES ESCANDINAVOS A PARTIR DE 1945

35.04(48)

Recoge esta nota informativa las líneas esenciales de un artículo de POUL MEYER aparecido en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* (volumen XXVI, núm. 2, 1960).

### I. Introducción

Aun cuando los problemas administrativos que se planteaban en Escandinavia en 1945 variaban enormemente de uno a otro país, sin embargo, existía en común la cuestión de las complejas reglamentaciones impuestas por las necesidades de la guerra y de las que el público deseaba liberarse lo

antes posible. La intervención estatal prácticamente en todas las actividades humanas creó un clima de hostilidad contra las autoridades administrativas a las que se consideraba responsables de la continuación de las medidas regulatorias. Con el tiempo, las reglamentaciones desaparecieron, pero la aparición del Estado Providencia (*Welfare State*) originó nuevos