

**SEMINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA UTILIZACION DE LAS MODERNAS TECNICAS
DE GESTION EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO**

65.012.1 : 35(77)

1. Objetivos generales

La División de Administración Pública de las Naciones Unidas convocó la celebración en Washington, entre el 27 de octubre y el 6 de noviembre, del Seminario sobre las Modernas Técnicas de Gestión, con el afán de someter a examen las principales de esas técnicas y ver en qué medida se adecúan a la solución de los problemas de Administración Pública de los países en vías de desarrollo. Asimismo se trataba de someter a revisión los problemas administrativos que se derivan de la selección y el empleo de esas técnicas, con

especial referencia a las estrategias necesarias para su introducción y los problemas orgánicos y de personal que presentan.

Por último, se trataba de analizar en qué medida podría la cooperación internacional fomentar el empleo de estas técnicas.

De acuerdo con los programas y las previsiones existentes, el Seminario se desarrolló en Washington D. C., más concretamente en la Sala Principal de Conferencias del Departamento de Estado, pues el Gobierno de los Estados Unidos de América actuó como Gobierno anfitrión.

2. Participación

2.1 DELEGADOS

La organización del Seminario, a cargo de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas—el doctor Chi-Yuen Wu, Director de la División, y el señor Faqir Muhammad, Jefe de la Sección de Administración para el desarrollo, tenían a su cargo la responsabilidad directa—tenía previsto que los participantes se reclutaran de entre «dirigentes de Escuelas de Administración, Jefes de organismos dedicados a la reforma administrativa, altos cargos de organismos de planificación, ministerios de desarrollo y empresas públicas», etc. En la práctica se hace preciso reconocer que los objetivos programados se cumplieron a este respecto. De hecho la participación puede clasificarse del modo siguiente:

Dirigentes de Escuelas de Administración: 11 (Ghana, Kenya, Ceilán, Filipinas, Paraguay, Bulgaria, España, Gran Bretaña, URSS y Turquía).

Jefes y altos cargos de Servicio de Personal: 11 (Mali, Ruanda, Persia, Malasia, Singapur, Brasil, Colombia, Uruguay, Israel, Yemen y Austria).

Jefes y altos cargos de Oficinas de Organización y Métodos: 6 (Senegal, Australia, Singapur, Tailandia, Pakistán y Uruguay).

Directores y responsables de Servicios de Estudio e Investigación: 3 (Malasia, Holanda y Canadá).

Dirigentes de actividades de ejecución de Planes de Desarrollo: 8 (Marruecos, Nigeria, Kenya, Tanzania, India y Argentina).

Responsables de Servicios de Reforma Administrativa y Asistencia Técnica: 6 (China, Rumania, Perú, Venezuela y Estados Unidos).

El número total de delegados era de 46 que representaban a 37 países diferentes (8 países se hacían representar por 2 delegados) y se consiguió reunir una muestra significativa en la que todos los continentes tenían sus representaciones y en la que, aparte los países en vías de desarrollo, había también diversos países desarrollados. Si hubiera que recoger alguna de las notas singulares de estas presencias nacionales cabría señalar:

—Un predominio numérico y participativo de las delegaciones angloparlantes o de influencia inglesa o americana. Esta circunstancia y las características de los consultores—a las que nos referiremos más adelante—dieron una tónica especial al Seminario en el que la participación francófona fue muy reducida, la hispanoamericana—con la excepción de Uruguay—no tuvo gran relevancia y, en definitiva, prevalecieron los sistemas de discurso, los planteamientos y los modelos estadounidenses.

—La superación de las Oficinas de Organización y Métodos al menos en su sentido tradicional. O. y M. quiere decir hoy—Australia, Tailandia, Argentina, por ejemplo—Organización y *Management*.

2.2 CONSULTORES

Aludíamos antes al enfoque estadounidense del Seminario. Contribuyó muchísimo a este planteamiento el hecho de que los consultores eran en abrumadora proporción—11 sobre 15—norteamericanos. Más detallada-

mente podemos decir que de los 11 consultores de Estados Unidos, siete eran profesores universitarios —lo que dio a la reunión un tono muy sugestivo de altura científica, planteamientos ambiciosos, modernidad—, tres altos funcionarios, y uno venía de una firma de consultores de empresa privada. Los cuatro consultores restantes se repartían así: dos de Canadá —un profesor universitario y un alto funcionario—, un egipcio —experto de las Naciones Unidas— y el profesor francés Michel Crozier que, como es sabido, no obstante su nacionalidad se ha formado en los Estados Unidos.

2.3 REPRESENTANTES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

La lista de participantes se cierra con la relación de 17 representantes de diversos Organismos Internacionales, cuya presencia en el Seminario lo era o bien a título de consultores o bien en calidad de observadores. Los organismos representados, con indicación del número de personas que ostentaban la representación, fueron los siguientes:

Secretariado de las Naciones Unidas, 6; FAO, 1; Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, 3; Fondo Monetario Internacional, 5; Organización Mundial de la Salud, 1, y CAFRAD (Centro Africano para la Enseñanza e Investigación del Desarrollo), 1.

En resumen, un total de 77 personas trabajando activamente durante dos semanas, entre el 27 de octubre y el 6 de noviembre. Una nutrida participación de universitarios, expertos internacionales y dirigentes de centros de formación del mundo entero.

3. Desarrollo de los trabajos

Una vez que el doctor John A. Hannah, administrador de la AID, en nombre del Gobierno de los Estados Unidos, y el doctor Chi-Yuen Wu, en representación del Secretariado de las Naciones Unidas, hubieran pronunciado, respectivamente, el discurso inaugural y la conferencia de introducción a las sesiones de trabajo del Seminario, se procedió a elegir al Presidente y Vicepresidente de las reuniones. Fueron los siguientes:

Presidente: Señor William Siffin, director de la Oficina de Administración del Desarrollo, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Vicepresidentes: Señor Charles G. Maina, director del Instituto de Administración de Kenya; señor Houshang Pinazar, Viceministro de Estado y secretario general adjunto de los Servicios de Administración y Empleo de Persia, y el señor Diego Barañano, subdirector técnico del Servicio Civil del Uruguay. Cada uno de los tres vicepresidentes, dirigía las tareas de los tres grupos de trabajo en que la organización dividió a los participantes. En cada uno de los tres grupos se había de someter a examen a todas las cuestiones de la Agenda, es decir, no existía ningún tipo de reparto funcional de tareas.

Sobre la base de cuanto queda dicho, el desarrollo de las actividades del Seminario se ajustó al siguiente esquema: Por las mañanas se celebraban sesiones plenarias, en las que, de ordinario, dos consultores —aunque había casos en los que un tema había sido objeto de cuatro o más documentos— presentaban un resumen de sus trabajos que luego se sometía a discusión general. La sesión

de la tarde se destinaba a examinar en los grupos de trabajo esos documentos sobre la base de las experiencias nacionales de los diferentes delegados. En la sesión plenaria de la mañana siguiente un portavoz de cada grupo resumía los resultados de estas discusiones. Con objeto de facilitar el trabajo de los grupos, la Secretaría de la organización preparaba unos cuestionarios que se repartían al final de cada día de trabajo y ayudaban a plantear el que había de venir. El sistema estimulaba una directa y activa participación de los delegados—que, por turno, se ocupaban de hacer actas de las distintas reuniones—y obligaba a una continua y permanente vinculación al Seminario que imponía, en razón de sus características, una auténtica «dedicación exclusiva». Si añadimos que al final de la tarde se organizaron hasta media docena de recepciones oficiales, se pone aún más de manifiesto la intensidad obligada de los contactos y relaciones establecidas.

3.1 DOCUMENTOS TÉCNICOS

Sin duda alguna uno de los más positivos resultados del Seminario está en la reunión de un valioso fondo documental, en el que están resumidas las más modernas tendencias en el campo de la gestión de los negocios públicos. Estos documentos técnicos alcanzan el número de 27 y, de acuerdo con su contenido, podrían clasificarse de la forma siguiente (1):

— De carácter general acerca de la

Problemática del *Management* en la Administración Pública en los países en vías de desarrollo:

1. «Management Strategy for Economic and Social Development: A New Frontier For Public Administration in Developing Nations», por Bertram Gross.

2. «An Introduction to Synergistic Forecasting and Deterministic Formulation of Social Change», por Ali Cambel.

3. «The Challenge of Management in the 1970's», por Dwight A. Ink.

4. «Management and Organization Development in Government Agencies and Public Enterprises», por Eric Trist.

5. «Transmisión de metodologías de Administración Pública», por Martin Starr.

6. «Building Institutions for Management Development», por Milton Esman.

7. «Organization Development: A Tool for Managers of Public Enterprise in Developing States», por Samuel A. Culbert and Jerome Reisel.

— Sobre Tecnología de Sistemas:

8. «Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas», por Yehzekel Dror.

9. «Utilización de la tecnología de sistemas en la gestión del Desarrollo Económico y Social», por George K. Chacko.

— Estudios de Ciencias del comportamiento:

10. «Aplicaciones de la Ciencia del comportamiento en la Administración Pública para el Desarrollo Económico y Social», por R. K. Ready.

11. «Aplicación de los conceptos de la Ciencia del comportamiento como técnicas de gestión en la Ad-

(1) Se citan en inglés o español, según exista ya o no la versión en nuestro idioma.

ministración Pública», por Nesta M. Gallas.

12. «Les conditions sociologiques de l'Utilisation de Méthodes plus Rationnelles dans les Administrations Publiques», por Michel Crozier.

— Informática:

13. «Modernisation of Public Administration Systems in Developing Countries and The Use of Electronic Data Processing».

14. «La utilización de calculadoras en la Administración Pública de los países en desarrollo», por Edward Hearle.

15. «Automatic Data Processing as a Tool of Management», por Charles Lawrence.

16. «Computers in Government», por J. Sinchak.

17. «Perspectivas y problemas del desarrollo de la Informática en la Administración Pública en el curso del próximo decenio.»

18. «Impact of Cybernetics and Information Systems on Management», por Richard Ericson.

— PPBS:

19. «PPB: Budgetary Review of the Cost and Effects of Government Activities», por David Curzon y Bertram Gross.

20. «Cost-Benefit Analysis in the Public Service», por Noel Kavanagh.

— Sectores de Acción Administrativa:

21. «Modern Management Techniques and Urbanization in Developing Nations», por Michel Chevallier y T. J. Cartwright.

22. «The Use of Modern Management Techniques in Education in Developing Countries», por Raymond Lyons.

23. «Proyecto y organización de un sistema de *Planificación sanitaria*

ria. Algunos conceptos fundamentales», por Sócrates Litsios.

— Cuestiones varias:

24. «Work Scheduling», por Jay B. Wescott y Carl Clewlow.

25. «The Use of Gaming Simulation Techniques in the Decision-Making Process», por R. H. R. Armstrong y Margaret Hobson.

3.1.1 *Especial referencia a las aportaciones de mayor interés*

Porque inauguró los debates, porque resume perfectamente la problemática toda del Seminario, por el aire penetrante y lúcido de los planteamientos, destaca en primer lugar el trabajo del profesor Bertram Gross: «Estrategia del Management para el desarrollo económico y social». Se trata de un trabajo extenso, más de cien páginas, en el que se examinan las siguientes cuestiones:

- Características de las transformaciones del medio ambiente.
- Panorama histórico del desarrollo de las técnicas de gestión administrativa.
- Esfuerzos de países en vías de desarrollo para utilizar y emplear las técnicas modernas.
- Propuestas específicas para mejorar las decisiones a tomar en estos problemas.
- La necesidad de nuevos valores en los administradores públicos.

El trabajo de Gross es por razón de su enfoque de conjunto, su abundante información bibliográfica y su notable síntesis de las nuevas orientaciones del actuar administrativo, un perfecto resumen de todo lo tratado y una clarividente mirada hacia el futuro de la Administración. Un notabilísimo trabajo.

Como símbolo de lo que son los nuevos rumbos de la moderna ciencia de la Administración, escogemos en segundo lugar el documento preparado por el señor Ali Cambel, vicepresidente ejecutivo para Asuntos Académicos de la Universidad Wayne de Detroit. El trabajo se titula: «Una introducción a la formulación determinística del cambio social sinérgico» (2). El documento de Cambel mantiene la tesis de que la Administración Pública para el desarrollo nacional debe apoyarse en una base interdisciplinar. Los planes de cambio social se formularán sabiamente, se ejecutarán fácilmente y tendrán amplia aceptación cuando todas las personas implicadas —el pueblo, los políticos, los economistas, los sociólogos, etc.— participen activamente en el proceso. Para ello es básico que exista una *comunicación* llena de sentido que evite las incomprendiones y los malos entendimientos. Esta comunicación precisa métodos objetivos, compartibles, utilizables sin conflictos ideológicos. En resumen, el propósito del trabajo de Cambel es formular un nuevo modelo matemático que describa el curso del cambio social.

En el documento de Cambel hay mil sugestivas afirmaciones: «El futuro ya no es imprescindible». «Las actitudes interdisciplinarias son las únicas válidas». «No hace falta interrumpir el proceso tecnológico».

Cambel parte de las unidades fundamentales en las disciplinas científicas: masa, longitud, tiempo, temperatura, energía eléctrica, y establece las unidades fundamentales en las

disciplinas sociales: dinero, población, seguridad personal, salud, participación, vivienda, medios de comunicación de masas, movilidad económica y social, etc., es decir, todo un conjunto de indicadores sociales que combina y cuantifica para llegar a una serie de formulaciones matemáticas que le permiten determinar la tasa de progreso, el momento de actuación, el nivel óptimo de los programas de investigación y una interpretación termodinámica del progreso económico y social.

Este intento por aprehender el vertiginoso cambio social—espectacular en el mundo de la empresa privada que ilustró Cambel al afirmar que la mitad de los productos que una empresa como General Electric tiene hoy *no existían* hace diez años—representa un poco el nuevo espíritu del enfoque de los problemas administrativos.

De los numerosos documentos destinados a analizar el impacto en las estructuras administrativas de los ordenadores electrónicos (el más moderno, el más sugestivo y también el más infra-utilizado de los *gadgets* al servicio de la Administración) recogemos aquí el trabajo presentado por Edward F. Hearle, vicepresidente de una importante firma de Consejeros en Administración de Empresas. El documento se titula: «Utilización de los ordenadores en la Administración de los países en desarrollo».

El documento del señor Hearle hizo énfasis en cómo los ordenadores, a la vez que reducían el costo de la obtención de información, producían mejor información, es decir, información más comprensiva, más actual, más exacta, más detallada y más pertinente.

La segunda parte de su trabajo

(2) Como es sabido, sinergia equivale a: Concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función.

es una reflexión muy interesante acerca de los grandes temas que una política de informática debe contemplar: Centralización e integración. Organización de la gestión del parque y los procesos informáticos. Adquisición y empleo de ordenadores (capacidad administrativa, rentabilidad económica, posibilidades técnicas). Standards, Protección del secreto de las informaciones.

Pragmático, realista y simple, el documento de Hearle responde muy bien a la personalidad que demostró en sus muy interesantes intervenciones. Aunque su contribución pusiera muy de manifiesto un insuficiente conocimiento de la realidad de las administraciones de los países en vías de desarrollo.

El último de los documentos que queremos resaltar es el presentado por el profesor Martin K. Starr de la Universidad de Columbia. El título del trabajo es: «Transmisión de metodologías de Administración Pública», pero ni su título, ni el contenido escrito del documento—en el que se examinan diversos modelos de acción administrativa y su transmisibilidad a las administraciones en desarrollo—justificarían la referencia aquí a su autor. Fue su intervención personal la que queremos destacar.

En definitiva, la tesis del profesor Starr es la de que los gobiernos en desarrollo deben copiar de los desarrollados la puesta en primer plano de sus preocupaciones del dominio y la disponibilidad de la información. El poder pertenece a quien tiene la información. Por la vía de sugestivos ejemplos del mundo de la empresa privada «en los Estados Unidos el dinero está siendo, más y más, sustituido por la información. Nadie paga en metálico sino con información

de su situación económica representada por tarjetas de crédito, cheques, etc.», el profesor Starr hizo especial hincapié en que reunir, clasificar y poder utilizar cuanto sea preciso la información, debe ser el primer objetivo de cualquier Administración Pública.

3.2 DOCUMENTOS NACIONALES

Los documentos nacionales llegan al número de 32. La mayor parte de estos informes nacionales plantean toda la problemática del Seminario (China, Japón, India, Kenya, Malasia, Marruecos, Nigeria, Perú, Filipinas, Rumania, Senegal, Singapur, Turquía URSS y Venezuela), y algunos se centran en cuestiones concretas en especial la *informática* (Argentina, Austria, China, Francia, Tailandia), la *investigación operativa* (India, Argentina) y el PPBS (Canadá). Este último documento es especialmente valioso.

Si alguna conclusión general cabe extraer de todo este conjunto, cabría señalar:

- El afán renovador y modernizador de los trabajos.
- El hondo impacto de los modelos estadounidenses y de los países excolonizadores (Reino Unido y Francia, especialmente).
- Por razones obvias, el singular interés de los documentos presentados por países del Este. El delegado que suscribe no ha analizado a fondo el documento que presentó el delegado ruso, señor Popov, debe resaltar el extraordinario eco e interés despertados por sus intervenciones. Bulgaria y Rumania fueron los otros dos países del Este representados.



estudios del instituto de desarrollo económico

MODELO PARA LA LOCALIZACION DE LA OFERTA HORTOFRUTICOLA: UN ENSAYO DE FLUJOS PARA 1980

por Francisco Gómez Irureta, José L. de Miguel y Enrique Mínguez López

Los problemas de la agricultura española por las deficiencias actuales en la comercialización de sus productos, en particular frutas y hortalizas, evidencian el gran interés de la aplicación de un modelo econométrico, especialmente diseñado para ello, con el que se pretende llegar a una localización de la oferta de los productos en estudio en los emplazamientos más idóneos, lo que a su vez determinará la concentración de la oferta en los puntos estratégicos en los que se creen mercados en origen susceptibles de incrementar la capacidad negociadora de los agricultores.

La aplicación del modelo se ha hecho dividiendo el territorio nacional, a excepción de Canarias, en veinte zonas, que son las más caracterizadas dentro de la producción hortofrutícola. Asimismo, los centros de consumo se han repartido entre doce regiones, de las que se han desglosado doce grandes capitales, dada su particular importancia como centros de consumo.

A más de las interesantes conclusiones finales, el trabajo se complementa con tres importantes anejos documentales, en los que se recogen datos sobre la estimación de la oferta y la demanda de numerosos productos hortofrutícolas y de los resultados de la aplicación del modelo propuesto.

Un volumen de 208 páginas. Precio, 250 pesetas

**Venta en principales librerías y
Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29-Madrid 10**