

378.2
F 158

378.2
F.158

Guatemala, 27-4-68.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Facultad de Arquitectura

EL DESARROLLO ECONOMICO
Y
LA PLANIFICACION NACIONAL
SU NECESIDAD EN GUATEMALA

TESIS

Presentada a la Junta Directiva
de la Facultad de Arquitectura
de la Universidad de San Carlos de Guatemala,

Por

FEDERICO FAHSEN ORTEGA

Para su incorporación a la Universidad de San Carlos
con el título de

URBANISTA



Guatemala, Julio de 1962

M. Ad.

DL
02
T(198)

Bib. Central (Universidad) Q. 8.50. Nov. 7, 1979.

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Decano.....Arquitecto Roberto Aycinena E.
Vocal 1º.....Arquitecto Jorge Montes C.
Vocal 2º.....Arquitecto Carlos A. Haeussler
Vocal 3º.....Arquitecto Pelayo Llarena M.
Vocal 4º.....Br. J. Roberto Arroyo
Vocal 5º.....Br. Mario Flores O.
Secretario.....Arq. Marco Vinicio Asturias M.

44.H.C. 25060

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central
Sección de Tesis

ACTO QUE DEDICO:

A MIS PADRES:

Dr. Alfredo Fahren V.

Esther Ortega de Fahren

CONTENIDO

INTRODUCCION

I PARTE

PLANIFICACION

- A.- Que es Planificación
- B.- Su Objetivo
- C.- Sus Características
- D.- Diferentes Clases de Planificación

PLANIFICACION NACIONAL

- A.- Su Objetivo
- B.- Sus Características
- C.- Diferentes Clases de Planificación Nacional
- D.- Autoridad Responsable.

II PARTE

EL CASO DE GUATEMALA

III PARTE

CONCLUSIONES

- A.- De la existencia en Guatemala de un plan general.
- B.- De la necesidad de ese plan general.
- C.- El Plan General de Desarrollo Económico-Físico-Social.
- D.- Del Instituto Nacional de Planificación.
- E.- Resumen.

INTRODUCCION

Este tema fué escogido por sugerencia de autoridades universitarias y compañeros de trabajo que, dándose cuenta de los problemas por los que atraviesa el país, comparten conmigo el ideal de solucionarlos a través de un proceso técnico-científico que, a la vez que combine las energías y los conocimientos ahora diseminados ineffectivamente en varias oficinas y dependencias del Estado, ofrezca métodos de resolución tendientes a aminorar los trastornos sociales, económicos y políticos, que pueden sucederse en el futuro como consecuencia de nuestro desenvolvimiento y desarrollo económico.

El énfasis ha sido puesto en la necesidad de lograr para Guatemala, la formulación, aceptación y realización de un Plan General de Desarrollo Económico-Físico y Social a largo plazo, y de un organismo encargado de velar por la continuidad de esta obra, a través de un proceso técnico-político dinámico y flexible.

Este trabajo, lejos de tratar de limitarse a la planificación de las obras y mejoras físicas necesarias para lograr elevar el nivel de vida de nuestros habitantes, ha tratado de abarcar de una manera general la totalidad de los programas comprendidos en un proceso de planificación nacional, es decir, programas tanto de orden económico y social como de orden físico.

En la primera sección de esta tesis se discuten ampliamente las teorías de Planificación, que conjuntamente con la segunda sección del trabajo, o sea el análisis de la situación de Guatemala, me llevaron a las conclusiones expuestas en la tercera y última sección. El análisis del caso de Guatemala se hizo a través de entrevistas con funcionarios de las diversas entidades examinadas; es por esto que es difícil documentar esta sección como se hizo con la parte teórica. Mucho de lo expuesto es el resultado de conversaciones más o menos confidenciales con los Directores Generales

de diferentes organismos, y de conclusiones propias obtenidas a consecuencia de éstas. Sin embargo, la base de esta sección es el Plan de Desarrollo Económico 1955-60 formulado por el Consejo Nacional de Planificación Económica, ya que es este documento el único al cual pueden referirse y compararse las actividades estatales de los últimos siete años.

Las conclusiones son de carácter general, ya que no se trataba en este trabajo de indicar como organizar un organismo de Planificación, ni de qué debería constar un Plan General, sino más bien el indicar la urgencia de que se organice el Instituto Nacional de Planificación, y de que se formule una política dinámica para lograr el desarrollo lógico y ordenado del país.

I PARTE - PLANIFICACION

A.- Qué es Planificación

Planificación es un sistema o método de ordenar y coordinar actividades y energías, dirigiéndolas hacia un fin previamente escogido. Es pues, un proceso por el cual se hacen decisiones racionales y sistemáticas según se alcancen las metas deseadas.

El factor básico de toda Planificación es el proceso de hacer decisiones. La decisión de querer llegar a un estado diferente al actual llámase meta-ambición; y la decisión de tomar un curso de acción que lleve a esta meta-ambición llámase plan o guía.

Incluido en la decisión de querer llegar a un estado diferente al actual, va el proceso por el cual se selecciona la meta-ambición; al igual que, incluido en la decisión de usar un plan de acción, va el proceso por el cual se coordina, se usa el producto de la experiencia y se predice la probabilidad de llegar a dicha meta.

Ninguno de estos factores básicos son independientes el uno del otro; ni se pueden separar tan fácilmente como se ha hecho en este caso con el fin de poder discutirlos con más amplitud. Pero en general nos llevan a la conclusión de que toda planificación depende de dos cosas: de nuestra habilidad de poder decidarnos por una meta y de nuestra habilidad de poder escoger el mejor método para llegar a ella.

Planificar, siendo pues, un proceso racional y lógico, es atributo común a todo individuo normal que mire hacia el futuro; así como para todo grupo de individuos organizados en sociedades y gobernados por delegados de esa colectividad.

B.- Su Objetivo

Ahora bien, partamos de la suposición de que la meta-ambición es un estado no sólo diferente, sino mejor que el actual; es decir, que tanto los individuos como las sociedades desean lograr un bien, una mejora.- Los objetivos de un proceso de planificación son entonces: decidir sobre la meta, formular el plan a tomar para alcanzarla, y evaluar los resultados. En términos más concretos, la finalidad es contribuir al bienestar humano, mediante el desenvolvimiento económico y social tanto del individuo como de la colectividad.

De manera pues, que tanto un planificador individual como un gobierno planificando para la colectividad, buscan el bienestar humano. En el caso del individuo, él mismo hace la decisión de escoger una meta, él mismo escoge el curso de acción que seguirá, y él mismo evalúa los resultados. Los gobiernos se encuentran en una posición diferente, ya que existen meramente por voluntad de la sociedad y por consiguiente son responsables ante ella. Es decir, que el proceso de decidir sobre una meta o un plan o guía a seguir, debe expresar principios y valores por los que se rige dicha sociedad. Para lograr esto es necesario que exista un estudio profundo de los anhelos de la colectividad y de las posibilidades y sacrificios que está dispuesta a allanar para llegar a la meta-ambición.

C.- Sus Características

Como expuse en el párrafo anterior, el objetivo fundamental de toda planificación debe ser el de lograr el bienestar humano. Dicho estado de bienestar llamado "estado óptimo", tanto para el planificador privado como para los gobiernos planificadores, se debe basar en los principios y valores inherentes al individuo

o a la sociedad.

Sucede a menudo el caso de gobiernos totalitarios, cuya planificación no representa los valores de la colectividad para la cual se planifica, sino más bien representa los valores propios de los políticos y de la tecnocracia dominante; valores que se trata de imponer a la colectividad bajo pretextos varios, como la conocida teoría de que "el pueblo no sabe lo que desea". Muchos programas de planificación auspiciados por gobiernos de esta clase son efectivos, pero a costa de coartar libertades y derechos individuales. Sin embargo, la gran mayoría de programas son simplemente descaudados o conducen a cambios violentos en los gobiernos auspiciadores, produciendo en ambos casos una situación caótica, en vez del estado óptimo que se deseaba.

De manera que, si se acepta que todo programa de planificación debe buscar el bienestar humano y social, será consecuencia lógica el que sean basados estos programas en los principios que rigen a la colectividad, ya que el desenvolvimiento económico y social de los individuos va unido al goce de ciertas libertades y derechos inalienables a la sociedad, Dichos valores existen en toda sociedad aunque sea en estado latente o en la parte más recóndita de la mente humana; es necesario, sin embargo, para la planificación, que sean hechos explícitos a través de un proceso político que permita presentar a la comunidad para su debate y aceptación diferentes metas, las cuales media vez aceptadas y puestas en orden lógico de preferencia deliberadamente escogido, se consideran una declaración oficial de la política a seguir.

Frecuentemente sucederá el caso de que las metas físicas, sociales y económicas ambicionadas, producirán cambios en el modus vivendi de la comunidad; así que íntimamente ligado al proceso del debate y aceptación de las metas ambicionadas, debe estar el conoci-

miento de que la aceptación de una de ellas acarreará a la comunidad ciertos "costos" y ciertos "beneficios".

De alguna manera debiera evaluarse que cam
bios y condiciones específicas son costos, y cuáles be
neficios. Litchfield, en un artículo recientemente pu
blicado por la Revista del Instituto Americano de Pla
nificadores, propone un sistema por el cual se miden
dichos costos y beneficios en base a una utilidad so
cial total, y no solamente en un sentido monetario. En
este sistema sería necesario entonces, por ejemplo, me
dir los costos psíquicos que acarrearía un programa de
rápida industrialización, contra los beneficios econó
micos que se lograrían de él. Al lograr medir los cos
tos y los beneficios de tal o cual alternativa o serie
de alternativas, se podrá ver si el resultado de lo
propuesto pueda ser realizable, además de ser la alter
nativa menos costosa y de más beneficios para la socie
dad. Si la meta-ambición y la alternativa de como al
canzar dicha meta resulta muy costosa, puede decirse
que todo el programa de planificación está fuera de la
realidad, y será un sueño idealista que jamás se lleva
rá a cabo, y que puede dar por resultado una serie de
decisiones a corto plazo sumamente costosas y un des
perdicio de energías, dinero, etc.

Para demostrar que el estado óptimo deseado
es realizable, y que a la vez la alternativa para lle
gar a él es la menos costosa y más beneficiosa, todo
programa de planificación debe entonces estar conteni
do dentro del marco proveído por un plan o serie de
planes reguladores. Este plan, además de ser general,
debe de expresar todos los programas políticos y pre
supuestos gubernamentales que en fases sistemáticas
servirán para alcanzar un estado óptimo. Es decir que
no basta una simple proyección al futuro, es necesaria
una declaración oficial de la política a seguirse, en
señando los medios y costos por los cuales el Estado
estima alcanzar ese futuro y con ello el bienestar hu
mano individual y colectivo.

Sin embargo, no debe entenderse que una vez trazada la trayectoria a seguirse no pueda cambiarse ésta, y aún en casos necesarios cambiar la meta a la que se espera llegar.

Toda planificación debe ser flexible en cuanto a que ha de concebirse como una guía que se desarrolla progresivamente, cambiando tanto la dirección como la meta al ser conveniente hacerlo así. Es lógico abogar por una planificación flexible, tomando en cuenta que el crecimiento de un organismo tal como lo es una nación no ocurre de momento, sino más bien en el transcurso de muchos años y aún de siglos; es por esa razón que la planificación del sector público y aún la del sector privado debe ajustarse a ese cambio progresivo.

De esto se desprende que planificar debe significar un proceso dinámico y no un proceso estático. Generalmente un plan regulador del crecimiento se concibe como el estado óptimo al que desea llegarse al cabo de cierto plazo. Sin embargo, un proceso dinámico de planificación no sólo presenta el estado óptimo al finalizar el plazo convenido, sino también el proceso de cambio y las diferentes etapas que se alcanzarán.

Asociado a esas etapas va un programa de las diversas políticas gubernamentales a seguirse en cada fase. De esta manera la planificación se ajusta a la realidad, y sirve mejor como base a las decisiones de cada día; y al alcanzarse cada etapa el plan se extiende más en el futuro, de manera que la meta final siga siendo siempre un estado óptimo dinámico. Es pues el "método de llegar" y no tanto la "meta" lo que debe ser de especial importancia al proponer programas de planificación.

Con el fin de asegurar que la colectividad esté consciente de los costos necesarios y de los bene

ficios a lograrse, al poner en práctica un programa de planificación, y a la vez asegurarse el éxito del esfuerzo y el logro de la meta, debe proponerse un programa que abarque, tanto el sector público de la economía, como el sector privado. No quiere decirse con esto que sea aconsejable que el Estado llegue a dominar al igual el sector público como el sector privado; el grado de desarrollo de la nación indicará la amplitud de la actividad gubernamental. Lo que se trata de explicar en este punto es más que todo, la idea de que no basta que un gobierno planifique de una manera más o menos exacta su futuro desarrollo, sin tomar en cuenta que un número de decisiones de influencia para el crecimiento de una nación, son decisiones ya sea de empresas o de individuos, pero siempre dentro del llamado sector privado de la economía.

Desarrollando este tema reconocemos en un gobierno tres clases de acciones y decisiones vitales para lo que es planificación:

1. **Decisiones Constructivas:** todo lo que se considera obras públicas materiales, como hidroeléctricas, carreteras, escuelas, viviendas, etc.;
2. **Decisiones Reguladoras:** las acciones que por medio de códigos y reglamentos, fuerzan al sector privado a encauzar sus actividades en cierto rumbo; y
3. **Decisiones Directivas:** aquellas en que un gobierno trata de influenciar al sector privado a seguir un cierto camino, pero que de ninguna manera lo obligan, y que dependen más del poder persuasivo que del poder coercitivo del Estado, poder que se basa en el hecho de que al planificar su propio desarrollo, toma en cuenta y sabe más o menos qué curso debería seguir el sector privado.

Al examinar estas tres clases de acciones gubernamentales, se ve que tanto el sector público como el privado están íntimamente ligados, complementándose

y desarrollándose uno a consecuencia del otro.

Por ejemplo, un gobierno toma una acción de tipo "constructivo", como lo sería la construcción de una carretera a través de una zona previamente poco comunicada con el resto del país. Al comunicar dicha decisión, únicamente el sector público parece estar envuelto en el asunto; sin embargo, el sector privado se ve afectado en varias formas. Primeramente y a grandes rasgos, diremos que existe la posibilidad de que haya un desenvolvimiento de la producción agrícola de la zona, o aún un cambio en ésta, ya que la facilidad de comunicarse con otros mercados, hace posible la siembra de productos que anteriormente fuera antieconómico cultivar. Ese mismo desarrollo agrícola puede originar migraciones a esa zona o dentro de ella, y un crecimiento de la población y de su nivel de desarrollo. Al crecer la población y elevarse su nivel económico y social suele también exigirse una serie de servicios públicos que antes, o no existían o no eran reconocidos por los habitantes de la región. Vuelve ahora a tomar parte el sector público en el proceso, ya que se solicitan y se construyen escuelas y hospitales, se introduce agua potable y se electrifica la región, necesario ahora debido a los cambios sufridos con la apertura de la carretera.

Podríamos seguir relatando el posible desarrollo de la zona, pues al elevarse el nivel de vida de los habitantes debido a la provisión de servicios públicos, como agua y electricidad, es posible que el sector privado vuelva a contribuir al crecimiento mediante una industrialización incipiente, etc. Pero basta decir, como expusimos anteriormente, que la empresa privada, el individuo y el Estado, ven sus programas cada vez más entrecruzados y compaginados.

Al ser así, es lógico pensar que un gobierno que ignore al sector privado en su programa regulador

de desarrollo, estaría cometiendo el error de no ajustarse a la realidad de la situación, y lo que es más grave aún, fomentando el desperdicio y desorganización de energías que fuentes privadas aportan al crecimiento nacional.

Cabe decir que tampoco debe exigirse al Estado que se tome el papel de planificador de todas las decisiones que el sector privado pueda y debe hacer por sí mismo. Será suficiente para lograr ciertas metas, que el Estado use su poder persuasivo mediante ayudas e iniciativas en beneficio de la libre empresa, ya que ésta, debidamente encauzada, puede contribuir al desenvolvimiento económico al igual que contribuye el poder público.

Resumiendo podemos decir que las características más fundamentales de un proceso de planificación son las siguientes:

1. Toda planificación cuya meta es el bienestar humano debe basarse en los valores imperantes en la sociedad para la cual se planifica;
2. Característica fundamental es el hecho de que planificar no es solamente una simple predicción de un futuro deseado; más bien es un proceso por el cual se escoge deliberadamente un estado óptimo y una alternativa para alcanzarlo;
3. Planificar sin base a la realidad de la situación y posibilidades de una nación es un desperdicio de energías; hay que demostrar que el estado óptimo y el camino a seguirse son realizables, menos costosos y más beneficiosos que cualquier otra alternativa.
4. La planificación debe ser flexible, sin embargo, y ser ajustable fácilmente al desarrollo progresivo de la nación.
5. La planificación, además, debe ser total y general.

en el sentido de abarcar tanto el sector público, como lo que se considera conveniente del sector privado.

D.- Diferentes Clases de Planificación

Hasta ahora me he dedicado a exponer brevemente lo que se entiende por Planificación o por Proceso de Planificación; sus objetivos y sus más fundamentales características. He hablado de planificación en general, tratando de demostrar que es más bien un atributo común a individuos y a sociedades o naciones.

Sin embargo, en el Siglo XX ha cobrado una significación más importante el proceso de planificación, como un atributo y en muchos casos un deber del Estado.

Por diversas razones, unas ideológicas, otras políticas, y otras económicas, muchas naciones han organizado sus programas de desarrollo alrededor de uno o una serie de llamados planes reguladores. Es por eso que me dedicaré a continuación a discutir las diferentes clases de planificación que puedan existir, pero ya reduciendo el tema Planificación como atributo gubernamental y prescindiendo de una discusión sobre ella como atributo individual.

Hablando de Planificación como un atributo gubernamental, se encuentran tantas clases de planificación como niveles gubernamentales existen. Es decir, que puede haber planificación al nivel municipal, al nivel provincial, estatal o departamental, al nivel regional, al nivel nacional, y en casos convenientes aún al nivel internacional.

Al nivel municipal suele llamársele a todo proceso de regulación del crecimiento de la ciudad.

a) Urbanismo:

Probablemente el urbanismo es el más antiguo método de planificación; puede asegurarse que desde el momento en que el hombre empezó a habitar villas y pueblos, dejando atrás la vida nómada a que estaba acostumbrado, se utilizó alguna forma de control sobre la distribución de las actividades humanas, y luego sobre el crecimiento y desarrollo de dichas poblaciones.

El poblado creó un nuevo sentido de la vida en el hombre primitivo; introdujo en la sociedad la necesidad de responsabilidades colectivas y de cooperación entre los individuos. Es decir que fueron los intereses comunes, los responsables de la fusión de los individuos en sociedades y organizaciones políticas.

Sin embargo, el hombre no se ajustó de inmediato a su nueva vida comunal, vida con exigencias disciplinarias a sus pasiones y deseos. Surgieron rivalidades personales, que combinadas con el instinto primitivo de conservación, ocasionaron rencillas que degeneraron en luchas abiertas, hasta que los fuertes impusieron su voluntad y lograron mantener el orden por la fuerza, erigiéndose en jefes y caciques de la comunidad. Estos individuos construyeron viviendas propias, de mayor tamaño que las de sus subalternos y en lugares más céntricos de la población. Junto a ellas surgieron templos para el culto y áreas de mercados, comenzando así la distribución de las actividades por diversas partes del poblado.

La incipiente especialización de trabajo, y el comercio y pequeña industria de cada lugar, dió por resultado rivalidades entre diferentes pueblos y con ellas los primeros conflictos armados, creando éstos la necesidad de protección tras murallas y trincheras; de manera que también estas defensas quedaron incorporadas al patrón urbano, junto con los mercados, templos, vi-

viendas y calles. El carácter y la era por la que atravezaba la sociedad le dieron la forma a las ciudades, y esto, unido a las costumbres y hábitos políticos, económicos y sociales de la población y de los estadistas que la dominaron. Con muy pocas excepciones, todas las ciudades de la antigüedad y de las llamadas eras clásica y medieval, se caracterizan por los siguientes elementos: a) templos magníficos, representativos del poder de los ministros del culto; b) palacios de los jefes, príncipes y reyes; c) foros, ágoras o áreas de mercados; y d) las zonas residenciales del pueblo, caracterizadas por la congestión, hacinamiento, malas condiciones sanitarias, etc.

Según los valores imperantes en la sociedad durante los períodos nombrados anteriormente, han habido elementos urbanos más predominantes. En la antigüedad, el palacio real era el elemento más importante y al que más realce se le daba, aún cuando las condiciones de vivir del resto de la población eran casi inhumanas. También los grandes templos y sus dependencias sobresalían y formaban con los palacios, si bien los elementos minoritarios en el conjunto total, los más importantes en comparación al elemento vivienda.

En la ciudad clásica cobra realce el conjunto de templos, mercados y foros. También mejoran un poco las condiciones de vivienda debido a que los valores imperantes en las sociedades griegas y helenitas tendían a ser más humanitarias y democráticas, y a elevar más al hombre y a la sociedad.

A la caída del Imperio Romano y durante la época del medioevo, la sociedad se vió dominada por el fanatismo religioso, de manera que el elemento predominante es la catedral y el palacio episcopal. El comercio cobra cierto auge, y el mercado y las asociaciones comerciales toman segundo plano; el palacio real casi desaparece y el hacinamiento de viviendas vuelve a pre-

dominar, más que todo por lo reducido del área urbana a murallada.

Durante estas épocas existen códigos y reglamentos urbanísticos, si bien no tan desarrollados como los de la actualidad. El gran urbanista griego Hipodamo (Siglo V A.C.) avanzó teorías positivas sobre el urbanismo; a él se atribuye originar el sistema reticular de trazo de ciudades para obtener una distribución más racional de viviendas y de circulación vehicular interna, sistema que se aplicó en la reconstrucción de ciudades griegas después de las guerras persas.

Durante la época imperial romana, las colonias o ciudades fundadas en Africa y Europa eran trazadas según planos preparados con anticipación, planos basados en la distribución que se usaba en los campamentos militares. En la misma Roma en tiempos de Augusto, Marco Aurelio y Trajano, se dictaron leyes para regular la especulación en viviendas, de manera que el hacinamiento y las condiciones infrahumanas continuaron.

Puede decirse así que los principios urbanísticos estuvieron latentes, si no presentes, en estos períodos históricos. Con la venida del Renacimiento y la Edad de los descubrimientos y colonizaciones, nuevas fuerzas impulsaron al urbanismo. La monarquía absoluta y la influencia del humanismo dominaron a la sociedad, y las ciudades reflejaron estos principios al volver a ser los palacios y las grandes plazas para la celebración de las fiestas reales los elementos importantes. El boato de los reyes absolutos y de la nobleza, hicieron que se impusieran sobre el desarrollo orgánico de las ciudades medievales un sistema geométrico rígido de grandes avenidas, parques y plazas, encauzando por así decirlo, el crecimiento de las ciudades hacia lo que hoy conocemos.

Con el advenimiento de la revolución industrial sobrevino un cambio radical en la estructura social de los pueblos, cambio que sigue sintiéndose en nuestros días a medida que los países subdesarrollados progresan hacia una etapa de industrialización. Dicho cambio resultó de una lucha de clases, para corregir las injusticias sociales que resultaron a cambio de las diferencias económicas que trajo el desarrollo industrial.

Urbanistas, sociólogos y reformadores avanzaron teorías sobre el nuevo desarrollo que deberían tomar las metrópolis industriales. Soria y Mata en España; Owens, Salt y Geddes en Inglaterra; Menier en Francia, etc., se dedicaron a mejorar las condiciones proyectando ciudades modelos para 10 000 habitantes más o menos, destinadas a remediar la situación de las clases menos adineradas. Este movimiento era netamente anticitadino, y tiene aún en nuestros días una fuerza importante, como puede verse en el desplazamiento a los suburbios en los Estados Unidos, en el plan de descentralización de Londres, y las ciudades satélites de Europa y México. Otros urbanistas más apegados a la vida metropolitana, se dedicaron a tratar de mejorar las condiciones existentes en las ciudades, sin abogar por su abandono. Leyes de viviendas, control de especulación, y finalmente de zonificación, aparecen desde 1890 y aún antes, hasta llegar a las legislaciones urbanistas de nuestros días. Y no sólo leyes, sino estudios, planos reguladores, y una serie de innovaciones que han hecho en este tiempo del urbanismo, como un método científico que mejora el paso de la humanidad por el mundo.

Sin embargo, las condiciones de vida en las ciudades puede decirse que no han mejorado de una manera satisfactoria. Lejos de eso, aún en los países más desarrollados existen grandes tugurios donde es hacinada la población en condiciones infrahumanas.

En la India y el Asia Meridional, en la América Latina, y desde luego en los Estados Unidos de Norte América, hay ciudades en las que un 15% al 40% de la población vive en barriadas y arrabales, pese a las leyes y ordenanzas municipales, y al derroche de dinero que se invierte en crear mejores condiciones de vida, en resolver problemas de tráfico, de circulación, de proveer ambientes recreativos, etc.

Existe una razón fundamental para que estas condiciones prevalezcan. El sistema industrial trajo más y más gente a los centros urbanos. Por ejemplo: mientras que las áreas rurales de Inglaterra perdían población (de 10 millones en 1821 a 9.5 millones en 1936), las ciudades crecían de 4 a 37 millones; en Alemania la población rural bajó de 23 millones en 1821 a 19 en 1936, pero durante el mismo período la población urbana creció de 2 a 48 millones. La metrópoli industrial y el hacinamiento se tornaron sinónimos. Entre 1800 y 1900 la población urbana europea aumento de 300% a 400%. Por el mismo camino atraviezan ahora el Asia y la América Latina, y con las convulsiones políticas que dieron por resultado el desmoronamiento de los imperios coloniales en Africa, veremos muy pronto la misma situación. Es básico pues, que la industrialización acarrea como consecuencia, la pérdida de la población rural a favor del crecimiento de la población urbana.

Quiere decir entonces que el conjunto de leyes urbanísticas de cada municipalidad, resultan inefectivas, y el urbanismo en general también si se toma por sí solo, y no como parte de una planificación que alcance un nivel geográfico más alto, y una política económica y social más amplia que la que pueda abarcar un plan regulador municipal. La experiencia histórica es evidente e irrefutable. El desarrollo industrial y el crecimiento económico de un país, si no es planificado, ocasiona desajustes serios en la estructura interna de la colectividad, desajustes que son reflejados en las -

ciudades y áreas metropolitanas del país, ya que es en ellas en las que se desarrollan las más importantes actividades nacionales. Es por eso que el urbanismo debe considerarse como parte integrante de un marco de planificación nacional, en el cual existen una serie de planes reguladores supeditados los unos a los otros, según los diferentes niveles gubernamentales que planifiquen. Esto no quiere decir que se pierda por ello la autonomía municipal o departamental; más bien indica que al preparar un plan regulador al nivel municipal, debe tomarse en cuenta lo ya planificado al nivel superior, y por consiguiente, al planificar a un nivel nacional o regional, debe preverse el resultado que tendrá lo propuesto en el nivel inferior.

b) Planeamiento Regional:

Aunque no siempre es el caso, planeamiento regional se expresa en una serie de planos de desarrollo económico, cualquiera que sea el sistema político que rige al país. Pero los famosos planes de 5 años y de 7 años de Rusia y de la India respectivamente, incluyen planos para el desarrollo de áreas geográficas, además de los puramente económicos. En países adheridos al sistema de libre empresa, Planificación Regional se manifiesta por pequeñas ayudas graduales, de manera que el interés gubernativo por el fomento de fuentes de desarrollo hacia la meta final de expansión económica no es tan manifiesto y casi nunca incluye planos reguladores explícitos.

En verdad, cualquier interés gubernativo, ya sea en forma de políticas y planes formales, o de simples programas de subvención encaminados hacia el engrandecimiento económico, se relaciona con el proceso continuo de lograr el empleo total de los recursos económicos de una nación o hasta un grupo de naciones (Ej: el mercado de carbón europeo), para asegurar un creci-

miento constante y racional. Los planes regionales son las guías directas que las autoridades deberían tener para poder encauzar constantemente las inversiones de una manera que redunden en los mayores beneficios posibles.

Asumiendo que los planes regionales son parte de planos complejos de desarrollo económico, se hace necesario primero examinar el concepto de "región".

Existen diferentes concepciones de "regiones" dependiendo éstas de la vasta selección de intereses - que los erúditos se propongan conseguir. Pero las más importantes son las siguientes: Primero, constituye para muchos una región, aquellas áreas con una o más características físicas iguales, tales como la lluvia, condiciones del terreno, flora, perfiles, etc. Los estudios realizados usando esta definición, aunque pudieran dar por resultado proposiciones y sistemas de conservación de suelos, preservación de bosques, etc. no pueden considerarse, para nuestros fines, como planes regionales, ya que estos estudios de área dan por resultado planes parciales, que tienen como meta el mejor uso de un elemento determinado.

El segundo modo de referirse a una "región", es el empleado por antropólogos y expertos en ciencias sociales relacionadas. La región se convierte en un área delimitada por la preponderancia de una o más características culturales (idioma, costumbres, religión, ciertas prohibiciones sociales, etc.), que la distinguen de otras áreas. Este punto de vista es de gran ayuda para proporcionar antecedentes para el planeamiento regional de naciones o áreas donde los rasgos culturales se encuentran todavía muy arraigados; no es sin embargo, una descripción completa de lo que es un región.

Tercero, se concibe una región como aquella formada por un área separada de otras por barreras de

varias clases, ya sean naturales (montañas, ríos, lagos) o hechas por el hombre (fronteras, límites comerciales). Este concepto empieza a tener más y más características utilizables en un planeamiento regional, ya que contiene tanto elementos físicos como sociales.

Los dos primeros conceptos analizados implican cierto grado de homogeneidad en determinadas características. El cuarto concepto que aquí se analiza, llamado "ad-hoc", y que ayuda a definir el planeamiento regional con más precisión, es el que considera una región como un área en la cual sus partes componentes no son tan homogéneas, como son dependientes unas de las otras. Tal región es más difícil de delinear que otras, porque ocasionalmente las fronteras naturales y las hechas por el hombre, pueden ser propasadas por influencias económicas y acciones recíprocas. Tal área puede ser estimada como un área de cambio, o como un área en la que un centro compite con otro por el predominio comercial o cultural.

Las regiones para planeamiento deben abarcar algunos o todos estos conceptos; pero la región de planeamiento definida como "ad-hoc", es una tentativa de definir un área de acuerdo con un conjunto de criterios, para que el planeamiento y el desarrollo económico puedan hacerse de un modo lógico y unificado.

La estrategia principal de planear para una región se encuentra dentro del balance regional, y la igualdad, no sólo de oportunidades económicas, sino también de desarrollo cultural. El éxito de un planeamiento para un balance regional se encuentra en el logro de iguales oportunidades para todas las personas, a través de la conservación y explotación de los recursos territoriales, ajustadas convenientemente a la cultura local, y a la economía de la nación y de otras naciones subdesarrolladas deberían ser estimulados para llegar a esta meta. Muchos gobiernos olvidan este pri

mordial objetivo social, y tienen en cuenta como objetivo primario sólo la explotación de los recursos de la región, prestando poca o ninguna atención a los factores cultural y socio-económico.

Sin duda, uno de los medios de conseguir la prosperidad socio-económica de las personas, es haciendo una investigación de los sistemas de posesión de las tierras. Medidas efectivas de políticas públicas, tomadas de un cuidadoso análisis, harán iniciar inmediatamente, donde sea requerida, la redistribución necesaria de la riqueza, para lograr la máxima prosperidad social, así como para lograr una explotación más eficaz de los recursos.

Sin embargo, mientras que reformas del sistema de tenencia de tierras son de incumbencia nacional, pueden surgir situaciones y problemas específicos en diferentes regiones de la nación. Un plan que considere estos problemas daría mejores resultados, ya que no sólo se organizaría una región física, sino también las condiciones sociales particulares de la región.

Cabe decir que los sistemas viales y la explotación de recursos hidroeléctricos son, a la par de la redistribución de tierras, los puntales de la Planificación Regional.

c) Planificación Nacional:

Planificación Nacional no es una simple extensión de planificación regional, aunque sus fines son los mismos y su metodología es similar. La diferencia proviene de que se trabaja aquí con la nación entera, abarcando de esa manera la totalidad del área geográfica, y en lo relativo a la economía, la totalidad del sector público.

La planificación nacional es el método óptimo

para lograr encauzar el desarrollo de un país hacia su máxima potencialidad. Su único requerimiento básico es que debe ser lo más flexible que sea posible, ya que a ella están supeditadas las planificaciones regionales y el urbanismo. No debe tampoco ser en extremo detallada ya que no es atribución del gobierno nacional el planificar cosas que perfectamente pueden ser preparadas y reguladas por las actividades locales. Pero si debe ser total, ya que los presupuestos nacionales salen gran parte del desarrollo económico del país, así como el impulso para que el sector privado continúe incrementando la economía nacional.

Planificación económica nacional total existe únicamente en países cuya economía es de tipo socialista; es decir, aquellos en que la acción gubernamental se extiende y abarca a lo que tradicionalmente se considera sector privado de la economía en los países de libre empresa. El ejemplo de la Unión Soviética es tal vez el más impresionante, si bien los países escandinavos y aún otros países europeos, planifican su economía de una manera bastante total.

Como corolario a la planificación económica sigue la planificación social por una parte, y la planificación física por otra. Conocemos el ejemplo de Suecia e Inglaterra, países en los cuales se han puesto en acción planes reguladores generales para todo el país, en lo que se refiere a carreteras, vías fluviales, viviendas y localización de nuevas industrias.

Durante la guerra de 1939-45 se planificó la reconstrucción de Inglaterra, y se pasó la Ley de Town & Country Planning para la relocalización de industrias y para la descentralización de Londres. Igualmente en Suecia se está llevando a cabo ahora un programa de descentralización, para evitar futuros problemas en caso de guerra, y para distribuir más lógicamente la riqueza del país.

En Puerto Rico, un país que puede considerarse dentro del grupo de naciones que se guían por el sistema de libre empresa, también existen una serie de planes reguladores para el desarrollo físico de la isla, y cuyos fines son el de distribuir más equitativamente las fuentes de trabajo y los mercados de abastecimiento para la población.

d) Planificación Internacional

Al nivel internacional existen pocos casos a los cuales se pueda aplicar el nombre de verdadera planificación, ya que como he explicado anteriormente, una característica fundamental de la planificación es que debe abarcar la totalidad del sector público, y lo que se considere conveniente del sector privado. Debido a las sospechas que existen entre los países y entre sus gobiernos, al nacionalismo desmesurado, y a la multiplicidad de convenios existentes entre ellos, es sumamente difícil llegar a una planificación al nivel internacional.

Planificación económica existe únicamente en cuanto a los intentos de integración económica del mercado común europeo, del mercado común centroamericano, y a un nivel un poco más exclusivo, al mercado constituido por la Comunidad de Naciones Británicas. También los tratados bilaterales que existen entre países pueden considerarse un intento de planificar las economías nacionales a un nivel internacional.

En cuanto a la planificación física, todo control internacional de regulación de aguas fluviales, para evitar desastres de la naturaleza o para aprovechar sus recursos hidroeléctricos, puede considerarse como una planificación, puesto que tiene por objeto usar esos recursos para bien de las economías de los países signatarios; también sistemas de carreteras o sis

temas ferroviarios, puentes, etc., son planificados en unión de varios países, pero aún no se ha llegado a una planificación física más total, que pueda aprovechar tanto los recursos naturales como la economía y los recursos sociales de dos o más países.

Podría decirse que aún con lo difícil que hasta ahora resulta poder llegar a acuerdos que sirvan para aprovechar el capital y los recursos naturales de varios países, es alentador el saber que existen ejemplos y casos en que se haya hecho esto. Queda a las organizaciones internacionales como la O.N.U., y la O.E.A., etc., el poder ayudar a resolver los problemas que se suscitan, y a fomentar activamente y de una manera positiva la planificación a un nivel internacional.

PLANIFICACION NACIONAL

Como se dijo anteriormente, por Planificación Nacional se entiende aquella planificación que abarca la totalidad del área geográfica nacional en lo físico; y en lo que se refiere a la economía de una nación, abarca la totalidad del presupuesto del sector público.

Pero no puede decirse que planificación al nivel nacional es simplemente planificar a una escala mayor. En efecto, ninguna de las diversas clases de planificación mencionadas anteriormente, representan simplemente una escala cada vez mayor de planificación. Cada uno de los programas de planificación están diseñados para resolver una situación específica que sólo puede ser resuelta a dicho nivel y por las autoridades competentes de ese nivel. Por ejemplo, la solución al sistema de circulación de una metrópoli es una atribución única y exclusivamente de las autoridades municipales que rigen en la ciudad; así como el plan vial de una nación y su desarrollo, es algo del cual sólo el gobierno central puede ser responsable. No es que el gobierno nacional esté planificando a una escala mayor sobre el mismo problema, más bien la circulación del tráfico en una ciudad y las vías de comunicación entre las ciudades de un país, son problemas completamente diferentes, y que únicamente serán resueltos en sus niveles correspondientes.

A.- Su Objetivo

Anteriormente se explicó brevemente que los problemas urbanos no han sido resueltos de una manera satisfactoria, a pesar de que se ha desarrollado la técnica urbanística a un grado científico muy elevado, así como que se ha llegado a reconocer la necesidad de contar con legislaciones urbanísticas que abarquen dichos problemas.

Durante la revolución industrial en Europa y más especialmente durante las últimas décadas en Asia y la América Hispana, el crecimiento y desarrollo de las ciudades se ha llevado a cabo de una manera sumamente desorganizada y caótica, produciendo en la mayoría de los casos, situaciones en las cuales la ciudad deja de ser el centro de producción, o el centro que existe para que la colectividad desarrolle allí sus más importantes actividades, tanto culturales como económicas. Parte de esto es un problema de población; con el solo crecimiento natural de ésta, sin contar con el crecimiento por migraciones, las ciudades del mundo han aumentado el número de sus habitantes de una manera exorbitante. Si a esto se añade el crecimiento debido a las migraciones del campo a la ciudad, se ve que la explosión de la población es una de las razones primordiales del desarrollo caótico de las ciudades.

Sin embargo, los expertos consideran que el rápido crecimiento urbano no solo es inevitable, sino esencial para el progreso de la civilización. En lo que no ha habido completo acuerdo es en el tamaño óptimo a que se debe llegar en un área urbana. Un grupo de planificadores apegados más a la teoría del libre mercado, sostiene que las ciudades deben desarrollarse hasta que ellas mismas, como organismos mecánicos que son, lleguen a un nivel de saturación que ya no les permite actuar como promotores del progreso económico, cultural y social de la colectividad, y dejen entonces de crecer.

Otros consideran que los costos que acarrea el continuo crecimiento rápido y desorganizado de una ciudad, deben de evitarse, ya que son tan grandes que se vuelven contraproducentes al progreso de la colectividad. Los costos, en el sentido amplio de la palabra, representan desajustes en el funcionamiento normal de la sociedad, ya que son tanto económicos como sociales y aún físicos. Para evitarlos, debe de existir una planificación que los prevea y logre controlar y cortar el

crecimiento de un área metropolitana, cuando sea necesario.

Ahora bien, en el supuesto caso de que se pudiera establecer un límite para la población de una ciudad, que dicho límite fuese aceptado democráticamente, y que se lograra forzarlo, que se haría con la población excedente?, es decir, cómo se podría canalizar ese exceso hacia otras áreas, para así incrementar su productividad y aprovechar sus energías? Y aún más, si se profundiza y se trata de analizar el problema, a qué se debe ese influjo de población rural hacia las ciudades, población que es más responsable del crecimiento de la metrópoli, que el propio crecimiento natural?

Puede explicarse esa corriente migratoria si se considera que la ciudad y el campo existen en un estado de equilibrio, en el cual existen fuerzas que empujan a la población rural hacia la ciudad y viceversa, y fuerzas que atraen a la población rural y viceversa. A través de la historia ha existido, de una manera u otra, este estado de equilibrio entre las fuerzas que presionan a la ciudad y al campo. Sin embargo, con el advenimiento de la industrialización en masa, era lógico que se dejara la dependencia en las industrias extractoras y caseras individuales, y se movilaran los capitales y las clases laborales alrededor de las industrias manufactureras en gran escala. Dichas industrias no eran, ni son, completamente autosuficientes; una industria o empresa cualquiera siempre tiene una serie de relaciones de compra y venta, de capital, de transporte, etc., que la une a otras, razón por la cual la proximidad es esencial. Debido a esto es que las industrias se localizaron en su mayor parte en las ciudades, con el correspondiente aumento de las oportunidades de trabajo en empresas relacionadas con ellas, y por consiguiente en empresas comerciales y administrativas. Los gobiernos también aumentan sus funcio--

nes, la burocracia crece, los empleos aumentan, y comienza así el desequilibrio de las fuerzas que mantienen a la población rural en el campo.

Al saberse de las nuevas oportunidades en la metrópoli, las migraciones del campo son naturales. Las fuerzas de atracción se acrecientan y la población campesina abandona el campo y el trabajo agrícola. Con el abandono de la agricultura comienza el deterioro paulatino de las condiciones en el campo, de por sí nunca sumamente favorables, y por consiguiente, las fuerzas de empuje hacia la ciudad aumentan.

Ambas fuerzas, la de atracción y la de empuje, son directamente responsables de la migración a la ciudad, y del correspondiente crecimiento desmesurado de ésta.

Los objetivos de una planificación al nivel nacional serán entonces, los de tratar de volver a equilibrar de alguna manera más racional, las relaciones que existen entre el campo y la ciudad, y entre las ciudades grandes y las pequeñas. En otras palabras, balancear y distribuir lógicamente las riquezas industriales y naturales del país, a manera de que las oportunidades de trabajo sean más o menos iguales al alcance de todos los interesados, sin que existan presiones que obliguen a las masas a emigrar en busca de mejores oportunidades, abandonando tal vez condiciones de vida superiores, a las que por ignorancia suponen conseguir en la ciudad.

En la práctica debe planificarse al nivel nacional la distribución de industrias, a manera de poder localizarlas en lugares próximos a fuentes de trabajo. Sin ir al extremo de Puerto Rico, lugar en donde se ha prometido a cada villa un mínimo de una industria o fábrica, debe tratarse de movilizar el capital a manera de distribuirlo en una forma mejor y no en u-

na sola gran concentración, como la que existe actualmente en nuestro país. Siempre tomando en cuenta, como se explicó anteriormente, que las empresas industriales necesitan en muchos casos la proximidad con otras industrias, otros mercados y puntos de distribución.

Para solucionar estos posibles problemas de localización, es necesario también proyectar una red vial y de comunicaciones, que sirva como conexión entre los diversos puntos de concentración industrial, acortando las distancias y proveyendo fácil acceso a los mercados. El desarrollo de los recursos hidráulicos para proveer energía eléctrica a las nuevas industrias, así como para irrigación y navegación, debe acompañar a las medidas de desarrollo anteriormente descritas.

Luego, los servicios más esenciales deben ser considerados; por consiguiente, dentro de la planificación al nivel nacional, se deben tomar en cuenta la prevención de enfermedades por medio de Salud Pública; la construcción de viviendas por medio de alguna agencia estatal que esté encargada de este aspecto; de la educación de las masas laborales; y sobre todo, de la ayuda a la agricultura.

Es sumamente necesario que, dentro de un programa de inversión de capital para el desarrollo económico de un país, se trate al sector agrícola a la par de los sectores industriales y de los programas sociales. Para evitar el deterioro de las condiciones rurales se necesita un vigoroso programa de reforma agraria que termine con el latifundio y el mal uso de la tierra. Es sabido que nunca ha bastado acabar con el latifundio; es reconocido por expertos en la materia que la parte principal de un programa de reforma agraria no consiste en la expropiación de tierras, sino en la ayuda que se le dá al nuevo propietario, para que pueda cultivar y levantar cosechas de productos necesarios para el desarrollo económico del país.

En conclusión, la Planificación Nacional consiste en prever la futura distribución sobre una nación de la inversión privada y pública, en todas las fases de la economía, a manera de lograr que dicha distribución sea en beneficio de la mayor parte de la población.

B.- Sus Características

A riesgo de volver a repetir lo expuesto en la primera sección de este capítulo, expondré brevemente las características de un programa de planificación al nivel nacional.

Como primer punto hay que, enfáticamente, insistir en que toda planificación nacional debe ser basada en los valores humanos que imperan en la sociedad nacional para la cual se planifican. Es decir, que el respeto de las libertades individuales a los derechos de la colectividad, debe ser, conjuntamente con el deseo de llenar las aspiraciones de la sociedad, la característica primordial del programa.

Ya expliqué anteriormente el porqué de esa insistencia. Hay numerosos casos ya a la vista, de gobiernos que so pretexto de desarrollar un programa de planificación en beneficio de la nación, han ahogado y suprimido, muchas veces hasta sangrientamente, las libertades individuales y colectivas.

Esto no quiere decir que un gobierno se dedique únicamente a sondear la opinión pública, y aceptar el futuro como una simple extensión del presente; un gobierno tiene la obligación de proyectar el futuro, canalizarlo y modificarlo para mayor beneficio de la ciudadanía. Es decir, que como característica esencial de la planificación está la creación de un estado óptimo, que represente los mayores beneficios obtenidos, y por los mejores métodos que puedan ser deliberadamente esca

gidos y aprobados, después de probar que el programa está basado en la realidad de la situación económica, social y cultural de la nación, y que de todas las posibles alternativas a seguir, la escogida es la menos costosa.

La planificación al nivel nacional, por su naturaleza, carácter y objetivos, es extensa en cuanto a lo que abarca, tanto física como económicamente. Sus resultados pueden llegar a cambiar radicalmente la estructura social, amén de la estructura agrícola e industrial de una nación. Por esa razón es que los programas de planificación deben ser, por naturaleza, sumamente flexibles en cuanto a los ajustes y cambios que deben de ocurrir, conforme al crecimiento y desarrollo nacional. Un programa inflexible puede llegar a tener consecuencias tan graves, como las que puedan ocurrir de no existir dichos programas.

Pero tal vez la característica más importante que debe tener todo programa de planificación nacional, es la de abarcar la totalidad de la economía nacional y del territorio físico de la nación. Como he explicado en la primera parte de esta sección, la mayoría de los problemas que existen en un país se deben al desequilibrio existente entre el campo y la ciudad, es decir, que son problemas que afectan las zonas urbanas y agrícolas del país. La totalidad del territorio y de sus habitantes se ve involucrada en ellos; por consiguiente, para resolverlos, únicamente se puede abarcando la totalidad de la economía de la nación. El gobierno debe planificar sus presupuestos de una manera tal, que resuelva las situaciones y desarrolle las regiones en una forma coordinada y supeditada, ya que si se trabaja parcialmente y sin coordinación, cualquier gasto puede llegar a ser, no una mejora, sino solamente un derroche vano, sin ninguna finalidad y alcance

C.- Diferentes Clases de Planificación Nacional

Al haber programas de nivel nacional es necesario que éstos sean totales, y que abarquen todas las fases y esferas en que un gobierno tenga responsabilidad e influencia, para así poder ser efectivos y beneficiosos. Por consiguiente, es lógico pensar que debe existir una planificación de la economía y finanzas del país; una planificación de la parte física del desarrollo nacional; y además, una planificación social y cultural, para que los habitantes puedan beneficiarse, tanto materialmente como en el aspecto cultura y educación.

1. Planificación Económica:

Planificación económica o de la economía de un país, es la orientación de las inversiones públicas, con el doble fin de propiciar el desarrollo económico permanente del país, y de contribuir a que, en unión del inversionista privado, continúe la capitalización del país mencionado.

Para los países industrializados de Europa Occidental, y para los Estados Unidos de Norte América, planificación económica es la necesidad de incrementar el producto bruto nacional a una proporción económica de crecimiento que asegurará, que dentro del marco y las restricciones que impone un sistema capitalista, habrá la máxima utilización de los recursos del país. La casi perfección del mecanismo de la libre empresa buscada, y la competencia activa dentro de las economías nacionales e internacionales, es la reguladora de este sistema.

En las economías de libre empresa, el sector público o gubernamental representa uno de los factores básicos del producto bruto nacional, pero bajo ninguna circunstancia debería servir de restricción al sector

privado. Esto en teoría sería el ideal; pero en la realidad cambia la situación, ya que los gobiernos juegan un papel muy activo en la regulación del sector privado, para conseguir que sean eliminadas las imperfecciones y trastornos del sistema de libre empresa.

En un sistema socialista como en los países - de Europa Oriental, en Rusia, China, etc., planificación económica está íntimamente ligada a la filosofía y el sistema de gobierno. La libre empresa y la iniciativa privada dejan de existir, y la distribución de los recursos de la riqueza es hecha por expertos, en base a las políticas trazadas por la administración pública.

La producción es regulada por la política de acentuar la disponibilidad de ciertos artículos de consumo. Todos los esfuerzos son dirigidos a esta meta, - ya que la explotación de los recursos naturales es responsabilidad del estado, la agricultura está nacionalizada y la propiedad privada industrial no existe. Los artículos de consumo diario no aparecen en el mercado - porque la demanda por ellos incremente, sino más bien - por medio de las políticas de los expertos de las jun-tas estatales de planificación económica.

Entre estos dos sistemas extremos, capitalismo o comunismo, existe una serie de posiciones intermedias, y muchos países del mundo han adoptado sistemas económicos que están basados, en varias proporciones, en los dos sistemas anteriormente expuestos.

En varios países ya industrializados se encuentra un sistema en el cual la libre empresa existe a biertamente, pero el Estado es propietario de ciertas - industrias claves para la economía, como las hidroeléctricas, ferrocarriles, etc., además de grandes prestaciones sociales encaminadas a aliviar y corregir las im perfecciones del sistema. En otros países que ahora es tán comenzando a desarrollarse, la nacionalización de

los recursos naturales y de las industrias claves, parecen acercar su economía al socialismo más que al capitalismo.

En los países subdesarrollados los gobiernos se enfrentan a una variada serie de programas de urgencia, cuyo resultado es generalmente solo un alivio temporal, y que únicamente sirven para posponer la solución a los grandes problemas agrarios y de industrialización.

La variación, entonces, de sistemas y de situaciones económicas, dan por resultado una serie de políticas de planificación económica tan variadas como casos existen. Para un país subdesarrollado como Guatemala, en el cual las técnicas de producción son inadecuadas, la productividad es baja y no sigue el ritmo del crecimiento de la población; las condiciones agrícolas y rurales están deteriorándose y la pobreza cunde, las políticas a seguir deben estar basadas en la realidad de estos problemas, unos de los cuales tienen carácter de urgencia, mientras que otros pueden ser resueltos a consecuencia de programas de largo alcance. El problema clave a resolver será siempre el de la formación de capital para inversión; en parte se soluciona solicitando inversiones extranjeras, en parte por la redistribución de la propiedad agrícola, y por reformas al sistema bancario de ahorros y al sistema tributario, etc.; al mismo tiempo el Estado está obligado a planificar sus inversiones y las ganancias que produzcan las reformas expuestas, a manera de poder utilizar el poco capital con que se cuenta en mayor beneficio para el desarrollo económico.

2. Planificación Física:

El objeto de un plan de desarrollo económico es usualmente presupuestar la inversión pública, además

de indicar lo que se espera sea la contribución del sector privado, incluyendo recomendaciones sobre políticas y programas a seguirse en lo que se refiere a reformas monetarias, fiscales, tributarias y similares, y poder así dirigir y encauzar la inversión nacional y extranjera hacia un fin predeterminado. Además pueden considerarse innovaciones en las técnicas de producción y exploración de nuevos recursos. Las metas usualmente se determinan en base a cantidades y niveles de inversión, de utilidades e ingresos, producción, etc.; pero en general no se considera el hecho de que dichos cambios en la estructura económica acarrea nueva distribución de industrias y de población, y por consiguiente nueva distribución física de usos sobre la tierra. Es decir, que los programas de desarrollo económico se concentran en capitales y finanzas, y no incluyen, por lo general, un plan regulador físico.

Las decisiones sobre el desenvolvimiento y planificación física se dejan a discreción de las inversiones privadas, a los gobiernos locales, y a las agencias gubernamentales, siempre dentro del marco creado a consecuencia del plan de desarrollo económico, asumiendo que si se obtiene una distribución apropiada de capital, se obtendrá una distribución apropiada sobre la tierra.

Asumir esto es extravagante y nocivo. Los economistas encargados de programar las inversiones públicas y privadas han olvidado el efecto que pueden tener sus programas, programas que tendrán por resultado un crecimiento urbano versus uno rural, la distribución de empresas entre ciudades pequeñas y grandes, y la serie de problemas que estas fuerzas pueden acarrear, y cuya influencia es directa sobre el programa de desarrollo económico. Nadie considera en dónde debe ocurrir el desarrollo y crecimiento puesto que no están entrenados a considerar el ambiente tridimensional, y los problemas que en él existen.

Por otra parte, los urbanistas y planificadores del ambiente físico urbano o regional, generalmente no pueden, o no saben, tomar en cuenta las políticas económicas de alto nivel, y pecan de mantenerse en el reducido círculo de mejoramiento del ambiente ciudadano. Examinan caracteres de población, estudian problemas de tráfico, proponen normas de ornato, zonifican, etc. pero jamás logran resolver los problemas básicos y fundamentales que enfrentan las ciudades, ya que dichos problemas tienen como causas las fuerzas y reacciones que desencadena un plan económico nacional.

Resumiendo, se sabe que la mayor parte de los fracasos de todos estos programas se debe a esa multiplicidad de expertos y planificadores trabajando a diferentes niveles, sin mayor conocimiento de lo que hacen sus colegas en otros niveles.

Afortunadamente existen otros casos en los cuales por lo menos en la parte teórica existen una complementación y complementación entre los programas económicos y el desenvolvimiento físico del país.

En el plan de Desarrollo Económico de Guatemala de 1955/60 se ha tratado, además de programar la cantidad de inversiones públicas para esos años y recomendar las privadas para el mismo período, de especificar cuáles de esas inversiones serán en obras públicas que afecten el panorama físico del país. Este plan es un paso hacia la completa integración de la planificación, ya que se programan cierta cantidad de construcciones relacionadas directamente con el desarrollo económico. Además, el plan da una idea de que se tomaron en cuenta, no sólo las necesidades existentes en las diversas áreas de la República, sino también se trató de establecer un cierto orden de prioridad, en lo que se refiere a la construcción de las obras públicas realizadas en cinco años. Sin embargo, hace falta en el documento los estudios y los progra-

mas destinados a solucionar los resultados y consecuencias del desarrollo tanto económico como físico, a ocurrir en el período de 1955/60. Es decir que hace falta la última etapa de un programa de planificación total nacional; esa etapa sería una especie de plan regulador del crecimiento físico de todo el país, que indique hasta donde sea posible, con lo rústico de nuestros conocimientos en todas las zonas del país: primero, el resultado de una fuerte inversión de capital; segundo, las consecuencias de determinadas obras públicas como carreteras, electrificación, etc., que forman parte del plan; tercero, las necesidades de la población debidas a los probables movimientos migratorios que ocurrieron a consecuencia de los dos renglones anteriores; cuarto, la planificación en forma de cambios en las obras financiadas por los diversos niveles gubernamentales, cuando los beneficios que éstas producen sean menores que los costos materiales y sociales que su construcción acarrearía; quinto, la programación de las obras de carácter social destinadas a mejorar las condiciones en que viva la población, tales como viviendas, drenajes, agua potable, electricidad, etc.; sexto, la programación con orden de prioridades, de las obras sociales para elevar el nivel cultural, educativo, y la salud de los habitantes de las diversas zonas del país, tales como escuelas, dispensarios, clínicas y hospitales, teatros, campos deportivos, etc.; y séptimo, la metodología, las consultas y los estudios necesarios para llevar a cabo estos proyectos y obras, y para las reformas a ellas cuando éstas sean necesarias, a manera de que el documento plan sea un instrumento dinámico y flexible.

3. Planificación Social:

Se ha asumido en esta discusión, que el Estado tiene el deber primordial de cuidar los intereses de los habitantes de la nación, y que como parte de este cuidado, está el incrementar los ingresos económicos in

individuales, de manera que toda la ciudadanía goce de cierto bienestar material. Por medio de reformas económicas puede el Estado cumplir con parte de este deber; en programas de viviendas, reformas agrícolas y de saneamiento, también se alcanzará el bienestar popular; pero también se deberá velar porque suba el nivel educacional y cultural de las masas, ya que es imposible considerar el progreso material como el único progreso deseado.

Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Económico de Guatemala 1955/60, el Estado reconoce la obligación de velar por el progreso cultural de la nación, y se obliga a extender progresivamente los servicios educativos, con el objeto de ofrecer iguales oportunidades de cultura a los habitantes, sin otra limitación que sus propias aptitudes. El plan, por ejemplo, incluye una inversión pública para educación de varios millones de quetzales en los cinco años que cubre, independientemente de las partidas que el Ministerio de Educación Pública asigne para cubrir las necesidades de la población escolar. Además de asignar esta partida y de programar la cantidad de aulas que se necesitan en cada nivel educativo, el plan contempla la distribución física de dichas aulas, en base al número de habitantes de cada departamento.

En lo que se refiere a otras ramas del movimiento cultural nacional, es posible que no sea conveniente planificarlas de la misma manera en que se planifican escuelas e institutos, ya que podría llegarse a malgastar fondos que urgen tal vez en otros sectores del desenvolvimiento nacional. Pero como es muy posible que al elevar el nivel material y educativo de la gran mayoría del pueblo, se le despierten intereses y anhelos que antes no poseía, hay que encauzar estos intereses hacia la cultura y provecho individual y general. Para esto es necesario que exista un centro de estudios sociales que analice la cultura y las costumbres

de los habitantes del país, y que se dedique a recomendar al gobierno las clases de actividades a las que pueda dedicar parte de su presupuesto, con la idea de que dichas actividades y programas sean para elevar la cultura, preservar las costumbres y el fólklore nacional, y preparar a la sociedad para ajustarse a los cambios que ocasionará el desarrollo económico y la mayor riqueza individual, evitándose de esa manera los desajustes que resultan entre la familia y entre las diversas clases sociales y laborales del país.

Es pues, la Planificación Social, no un sistema de programas, leyes y presupuestos, como lo es una planificación económica o una planificación física; es más bien un interés constante de parte del Estado en velar por que los habitantes aprovechen y dirijan su interés hacia distracciones que eleven el nivel cultural de la colectividad.

D.- Autoridad Responsable

Para lograr que la planificación sea total e integral, no cabe duda debe ser dirigida por el gobierno central o nacional, ya que dicho organismo es el único que tiene los conocimientos y los poderes para presupuestar y organizar todas las actividades públicas en un plan o programa, a manera de que las múltiples agencias estatales puedan supeditar sus trabajos y proyectos, y puedan ser coordinadas de una manera efectiva.

De la misma manera, es el gobierno nacional el único que puede exonerar impuestos o tarifas, tasar permitir e inducir a la iniciativa privada a seguir un curso de acción respecto a la utilización de recursos naturales, hidroeléctricos y viales, para la localización de fuentes de trabajo de una manera racional, conforme al plan de desarrollo económico y físico de la -

nación.

Casi todas las naciones del mundo tienen en la actualidad agencias encargadas por mandatos gubernativos, de preparar planos de desarrollo económico. Dichas agencias generalmente están preparando o han preparado ya, planes de desarrollo económico, pero no con sus correspondientes planes reguladores del terreno físico. Hay algunos países, eso sí, en los cuales existe una agencia central que trabaja para integrar la planificación económica, física y social, en un plan general integral que contempla no sólo las cantidades de capital necesarias para lograr un ambiente tridimensional racional, sino también los efectos que estos cambios ocasionaran sobre la sociedad.

En Guatemala se creó en 1954 el Concejo Nacional de Planificación Económica, cuyo objetivo esencial es el de orientar, proyectar y coordinar el desarrollo económico nacional. Preparó dicho Concejo un plan básico de desarrollo económico para un plazo de cinco años, y quedó encargado de preparar los demás planes que por su naturaleza deben de considerarse a plazos mayores de cinco años.

Esta agencia del gobierno nacional es el esqueleto, por decirlo así, del organismo que debería de existir para lograr una planificación integral nacional, ya que en ella se planifica el desarrollo económico de la nación, y sería cuestión de reorganización el agregarle una Sección de Planificación Física y una de Planificación Social, con el poder de proyectar, orientar y coordinar el futuro desarrollo del país.

II PARTE - EL CASO DE GUATEMALA

Como se explicó en la última sección del capítulo anterior, el desarrollo de un plan general económico-físico-social nacional, a largo plazo es responsabilidad y atribución única y exclusivamente del Estado y del gobierno central.

También se explicó que en Guatemala ya existe un organismo encargado, por Acuerdo Gubernativo de noviembre de 1954, de estudiar las medidas necesarias para el estímulo inmediato de las actividades económicas del país.

Por ser esta la Institución que considero la futura base de un programa real de planificación nacional, conviene analizar hasta donde sea posible, su funcionamiento y organización.

CONCEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA

El Decreto 132, publicado en el Diario Oficial el 3 de Noviembre de 1954, crea el Concejo Nacional de Planificación Económica, formado por los Ministros de Economía, de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Agricultura, de Salud Pública y Asistencia Social, los Presidentes del Banco de Guatemala y del Instituto de Fomento de la Producción y tres Delegados del Presidente de la República.

La Secretaría General es el cuerpo asesor del Concejo y se compone de un Secretario General y seis Secciones Técnicas: de Programación Económica, Análisis Económico, Finanzas Públicas, Relaciones Económicas Internacionales, Relaciones Públicas y Publicidad; y de Documentación e Información Interna. La ley también prescribe que todos los departamentos técnicos de las dependencias del Gobierno y de las entidades autónomas,

tienen la obligación de colaborar con el Concejo y su Secretaría General.

El Decreto No.157, publicado el 27 de Noviembre de 1954, encarga al Concejo la misión de orientar, proyectar y coordinar el desarrollo económico nacional, preparando, para lograr este objetivo, un plan básico para los 5 años subsiguientes, así como cualquier otro programa o estudio necesario; también opinar sobre el presupuesto anual de la nación; asesorar a los Ministros del Estado y al Jefe del Ejecutivo sobre el desarrollo de los programas relacionados con el plan básico; coordinar a las agencias estatales en sus programas, y revisar periódicamente los planes y evaluar su marcha y efectos sobre la nación.

Entre las realizaciones más importantes del Concejo está la formulación del "Plan de Desarrollo Económico 1955/60". Dicho plan, como se explicó anteriormente, contiene las proyecciones básicas de la inversión pública en transportes y comunicaciones, educación, salud, electrificación, agricultura y viviendas, etc.

Es pues, un ordenamiento racional de dicha inversión pública, de acuerdo a una escala de prioridades, previendo las fuentes de recursos a que se puede acudir para el financiamiento de las obras. También se estimula al sector privado a contribuir con más de la mitad de la inversión total programada en el plan.

Para cubrir los períodos subsiguientes al año 1960, el Concejo ha preparado un plan a corto plazo, llamado Plan de Inversiones Públicas 1960/61-63/64. El propósito de este nuevo plan es el de terminar, por así decirlo, ciertos renglones del plan 1955/60 que no pudieron realizarse debido al receso económico ocasionado por la baja de los precios del café, en los años 1957 y 1958. Tiene otros dos objetivos, a saber: 1) contrarrestar el descenso de la actividad económica general

debido a la baja del café, y 2) seguir ensanchando la subestructura económica del país como un medio de determinar una mayor inversión privada con fines productivos.

Además, tiene el Concejo en estudio la preparación de un plan de diez años fiscales, que abarcará el período 1962/1972, y que se espera pueda, ya que será el tercero preparado, lograr la totalidad de sus objetivos.

El Concejo de Planificación Económica es un organismo que puede llegar a tener una gran influencia en el futuro desarrollo del país. Si hasta la fecha no lo ha tenido, ha sido por los motivos siguientes: como primer punto, el Concejo es un organismo de asesoría y no de ejecución, es decir, que sus decisiones no tienen carácter mandatorio, y por consiguiente, en su gran mayoría son únicamente acatadas cuando conviene a intereses políticos del gobierno. Seguidamente viene el problema político: todas las decisiones sobre el desarrollo económico del país que son expresadas en obras físicas o palpables por las masas, como lo sería un visible aumento del ingreso real per cápita, sirven como elementos de demagogia política, y es así que con la serie de cambios políticos que han ocurrido en Guatemala desde 1954 a la fecha, es lógico pensar que los programas contenidos en el plan 1955/60 han cambiado según los caprichos políticos del momento.

Por último cabe decir que sucede frecuentemente en la administración pública que aunque las leyes existen claramente, y expresen su espíritu de una manera que hace imposible confundir sus propósitos, el hombre al aplicarlas cambia la ejecución de sus fines en otra forma muy marcada. Los Decretos 132 y 157 expresan claramente las obligaciones, atribuciones y derechos del Concejo, así como su funcionamiento interno y su relación a los otros organismos estatales. Sin embargo, de

bido a la falta de tradición y de experiencia por parte de los funcionarios gubernamentales, en cuanto concierne a trabajar en equipo y conforme a un plan, y a la falta de apoyo del Jefe del Ejecutivo y sus más altos consejeros, es que el Consejo se ha visto imposibilitado de llenar su misión a satisfacción. El personalismo que ha caracterizado a los gobernantes y altos funcionarios de la administración nacional desde la creación del Consejo, ha tenido por resultado el que durante unos gobiernos se haya apoyado formalmente las decisiones que emanaban del mismo, mientras que en el presente, éstas han sido puestas a un lado cuando el ciudadano presidente se ha aprovechado de sus poderes y abusando de ellos los ha sobrepasado, para suplantarlos con una decisión de resultados políticos.

Existen otras varias instituciones estatales y semi-autónomas, cuyo trabajo tiene que ver directamente con el desarrollo económico y físico de la nación. Entre ellos se encuentran varios Ministerios de Estado, instituciones adscritas a estos Ministerios, instituciones autónomas e instituciones que ya sea son de un nivel inferior al nacional o de carácter privado. Por tener éstas influencia sobre el crecimiento del país, procederé a examinarlas en igual forma al breve examen del Consejo de Planificación.

MINISTERIOS DEL ESTADO

Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas;

La Ley del Organismo Ejecutivo aprobada por el Congreso de la República el 25 de abril de 1945, y por la Presidencia el 27 del mismo mes y año, dice en su segunda parte: "Artículo 12: Funciones de los Ministerios del Estado; Título II: -El de Comunicaciones y Obras Públicas: La construcción y mantenimiento de los sistemas nacionales de vialidad por tierra y por agua, en la construcción, reparación y conservación de aeró-

dromos y demás obras públicas; los servicios de correo, telégrafos, teléfonos, cables, radio, electricidad y radiodifusión oficial y comercial.

El Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas tiene, como se ve, dos obligaciones mayores relacionadas con la misión de expeditar las comunicaciones entre las diversas regiones del país. Una de ellas es expresada en obras físicas palpables, como carreteras, puentes, etc., y la otra en servicios prestados, como telégrafos, correos, etc. Además, existen una serie de obligaciones relacionadas con las anteriores, y que incluyen la construcción de todas las obras materiales de la nación, la electrificación, irrigación, levantamiento de mapas, introducción de agua potable, drenajes, etc.

Si bien existen organismos semi-autónomos que también afectan el ambiente del país, es el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas el principal brazo constructor del gobierno, ya que generalmente los organismos semi-autónomos constructores están adscritos a dicho ministerio.

Una de las dependencias del Ministerio es la Dirección General de Caminos, que como su nombre lo indica, es la encargada de la construcción y mantenimiento de la red vial de la república.

El plan 1955/60 propuso una inversión destinada a dar acceso a las regiones agrícolas fértiles y poco explotadas hasta la fecha debido a la falta de comunicación con el exterior. El Consejo Nacional de Planificación Económica preparó para los años fiscales 1960/64 la continuación y desarrollo de la red vial, para lograr que tan importante y fundamental obra se concluya a más tardar en 1968. La Dirección General de Caminos, basándose en estos presupuestos, prepara estudios técnicos con el objeto de ceñirse lo más posible a las opi--

niones del Concejo. Otra dependencia, la Dirección General de Obras Públicas, encargada de la construcción de las obras materiales de la nación no incluidas en lo que corresponde a la Dirección General de Caminos, también se supedita en cierta forma a los planes quinquenales 55/60 y 60/64. Es ella la encargada de llevar a cabo la introducción de aguas y la hechura de drenajes para los diversos poblados de la República. Además está a su cargo la construcción, o por lo menos la supervisión, de los trabajos que tienen por objeto cumplir con los renglones que han sido asignados para Salud Pública y Educación.

Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda - ICIV

Entre las entidades semi-autónomas que afectan el ambiente físico, adscritas al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, está el Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda, actualmente sustituyendo a un futuro Instituto Nacional de la Vivienda Urbana.

El ICIV fué fundado el 8 de junio de 1956, como consecuencia de un convenio firmado por los gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos. El 30 de abril de 1958 se amplió el convenio con un nuevo aporte de ambos gobiernos, que terminó el 31 de diciembre de 1961. Además, el 13 de diciembre de 1960 se publicó el Acuerdo Gubernativo que faculta al ICIV a ejercer las funciones del Instituto Nacional de la Vivienda, y el 5 de febrero de 1962 se amplió dicho acuerdo, facultándose al ICIV a proseguir otros trabajos de vivienda que le encomienda el gobierno en el futuro.

El plan económico 1955/60 tenía planeada la construcción de 3175 viviendas, de las cuales hasta la fecha sólo el ICIV ha construído 2 250. Para el Depar-

tamento de Guatemala recomendaba 1500; el ICIV ha terminado ya 1744 y tiene programadas o en construcción - alrededor de 4 450 más; estas cubrirán lo recomendado por el Plan de Inversión Pública de 1960/64. Asimismo para otros Departamentos de la República se habían programado cierto número de viviendas en el Plan 60/64; - el ICIV cumplió con lo requerido en Quezaltenango, Retalhuleu y Suchitepéquez, pero aún falta por llenar lo asignado a Escuintla, en donde sólo se construyeron - 240 de las 400 programadas, así como las programadas - en varios otros departamentos.

El ICIV puede llegar a ser, en unión del Concejo Nacional de Planificación Económica una de las agencias especializadas en una rama del programa de desarrollo de la nación, con sólo que se supedite y se - coordine a lo planeado por dicho Concejo, y actúe más racionalmente, en lo que se refiere a llenar las necesidades básicas ya estudiadas y programadas en los planes de desarrollo económico.

Una crítica aplicable a todas las dependen--cias del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, es la de que siendo probablemente el organismo que más afecte el ambiente tridimensional físico de la Nación, no haya hasta el momento preparado un Plan General a--justado a las necesidades del país, basado en el plan o en los programas del Concejo Nacional de Planifica--ción Económica. Lejos de eso, es el Ministerio y sus dependencias quienes por separado, o de una manera di--fusa, presentan presupuestos y programas que el Concejo se ve obligado a incorporar al presupuesto del plan económico.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

De acuerdo a la Ley del Organismo Ejecutivo, este Ministerio es el encargado de la dirección, orga--nización y funcionamiento de los servicios de higiene

y asistencia social en la República; así como de los estudios destinados a mejorar la sanidad del país, y a la protección social de sus habitantes.

Básicamente existen cuatro funciones en este Ministerio, de interés para este trabajo: 1) la introducción de agua potable en los poblados de la República; 2) la construcción de drenajes para aguas negras; 3) la construcción de unidades y centros sanitarios; y 4) la construcción y rehabilitación de hospitales.

En 1949 el IGSS hizo y publicó el estudio hospitalario de la República, para que sirviera como base a un plan hospitalario y de centros sanitarios para toda la nación. Este estudio dividía el territorio en zonas hospitalarias, y además, establecía jerarquías de centros hospitales, de manera que existiera una base para su ubicación, tipo, tamaño y clase.

La ubicación se determinó considerando las necesidades demográficas del país, y a las relaciones mutuas entre los hospitales y las zonas que servirían, y con el país en conjunto. Los hospitales de una región serían coordinados entre sí, considerando los medios de transporte entre las zonas que cubrirían, y su tamaño sería determinado por la categoría (central, regional, departamental, etc.) y por la población que servirían.

A simple vista se ve una relación existente, por lo menos entre dos elementos de la planificación física: la ubicación de los hospitales debido a las facilidades que prestarían, y a los medios de transporte; es decir, una red hospitalaria basada en parte sobre la red vial del país.

La introducción del agua potable, la construcción de drenajes, y la construcción de unidades sanitarias, se hace en base a las necesidades de la po-

blación, conforme van aumentando el número de sus habitantes, y aunque este programa no está cubierto en el plan hospitalario, si existen renglones para llevar a cabo estos proyectos en los planes económicos 1955/60 y 60/64. Estas mejoras se hacen en unión del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública y la Dirección General de Obras Públicas; la primera agencia actuando en calidad de diseñadora y la segunda en calidad de constructora.

La realización de lo propuesto por el estudio hospitalario de 1949 se llevó a cabo únicamente en una pequeña parte. En el plan económico 1955/60 se asignaban fondos para la construcción de cuatro de los cinco hospitales regionales necesarios. Únicamente se construyeron dos, el de Zacapa y el de Jutiapa. El Hospital Central en la capital se habilitó parcialmente, y de los nueve hospitales departamentales contemplados solamente se construyó el de Coatepeque y se rehabilitaron los de Flores (Petén) y el de Amatitlán.

El Ministerio de Salud Pública trabaja actualmente teniendo un plan hospitalario que ha sido aprobado de una manera informal por el Concejo de Planificación Económica en sus planes de desarrollo económico 55/60 y 60/64, y que sigue más o menos lo expresado en el estudio hospitalario de 1949.

Ministerio de Educación Pública

Este organismo y sus dependencias tienen a su cargo promover la instrucción y alfabetización del país, y la elevación del nivel cultural de sus habitantes. Tiene pues una doble función de interés para la planificación: la obra física, que implica la construcción de escuelas, institutos, etc., y la obra de planificación social, que aparece obvia cuando se examina la labor de cultura que tiene a su cargo el Ministerio.

En la actualidad el Ministerio, como las otras

dependencias estatales, también labora bajo el presupuesto asignado, en teoría, por el Concejo Nacional de Planificación Económica. En el Plan 55/60 se contempla la construcción y rehabilitación de 504 escuelas en todo el país, divididas en categorías de Institutos, aulas urbanas en la capital, en los departamentos, y finalmente, aulas rurales. El plan 60/64 contiene la programación de 240 aulas, además de 150 más para institutos en las cabeceras departamentales.

El Comité Nacional Pro-Escuelas, en unión del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación y la Dirección General de Obras Públicas, tiene a su cargo la programación y construcción de escuelas bajo el plan tripartito, que funciona como un plan aparte de lo programado por Planificación Económica, pero que sirve para llenar los requisitos básicos de la nación. En la realidad este programa, por ahora, ha venido a sustituir al programa normal contemplado por el Ministerio y por el Concejo, ya que en una tercera parte de los fondos usados para construir estas aulas, es aportado por la comunidad en que se construirá la escuela, y otra tercera parte por ayuda extranjera, con lo cual se logra menos aporte gubernamental propiamente, y por consiguiente una economía al Estado.

Ministerio de Economía y Trabajo.

Es este Ministerio el encargado del fomento, desarrollo y expansión equilibrada de las riquezas del país. Como corolario de esto, el Ministerio tiene a su cargo todos los asuntos concernientes a la industria, el comercio, el crédito, el trabajo, explotación del subsuelo, transportes y mercados exteriores e interiores, es decir, la dirección y orientación de la política económica interna y externa del país.

El Ministerio debería ser el brazo ejecutor de la política económica determinada por el Concejo de Pla

nificación, y en estrecha colaboración con él, coordinador de todas las otras dependencias gubernamentales, para llevar a la realidad los planes económicos preparados para el desarrollo y el desenvolvimiento del país.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Si en el Plan de Desarrollo Económico se exhorta al sector privado a que contribuya a incrementar la riqueza nacional por medio de la industrialización, y se fijan ciertas cuotas de crecimiento, es lógico que el Ministerio que tenga a su cargo promover la industrialización del país, debe estar supeditado a las decisiones que emanan del plan. En la realidad de nuestro medio, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el encargado de los presupuestos de la Nación, y por consiguiente, el que tiene el poder o la fuerza de cortar o propugnar un programa o plan, conforme a las políticas presupuestales que persigan sus dirigentes. Por ser este Ministerio el que controla los caudales del Estado, y por consiguiente los presupuestos de sus agencias, es éste el organismo que tiene el poder, aquí en Guatemala, de planificar la economía del país y por consiguiente el ambiente físico de la nación.

Fomento y Desarrollo Económico del Petén - FYDEP

En 1959, por Decreto No.1286, el Congreso Nacional emitió la Ley de Fomento y Desarrollo Económico del Petén, cuyo fin es el de establecer una política socio-económica tendiente a incorporar efectivamente dicha región al resto del país. Los siguientes tres aspectos son cubiertos por el FYDEP: 1) Todo lo que es atribución del Gobierno de la República o sus dependencias (carreteras, obras públicas, sanidad, colonización, cultura, etc.); 2) plan de industrialización de los recursos naturales del Petén por medio del FYDEP;

y 3) plan de Fomento de la Iniciativa Privada para la explotación de los recursos naturales de la región.

El plan de inversiones públicas 60/64 contempla la construcción de ciertas carreteras e instalaciones portuarias, y se asigna una cantidad de 8 millones de quetzales que serán gastados en el período de 4 años.

Existe el Plan Regional del Petén, ya que están presupuestados renglones de inversión pública y privada hasta 1964; además existe un plan físico que enseña carreteras, localización de industrias (Machiquilá), colonización, etc.

Se podría decir que este plan es una parte de un plan nacional de proyecciones económico-sociales y físicas. Falta por ver si las diversas entidades estatales que están encargadas de llevar a cabo los renglones del plan, pueden coordinar sus actividades de una manera efectiva para lograr los fines deseados.

Ministerio de Agricultura,

Corresponde al Despacho de Agricultura todos los negocios y asuntos técnicos relativos a la producción del suelo; es decir, la ganadería y agricultura. Entre estos renglones van incluidas las obligaciones con respecto a conservación e irrigación de tierras, los créditos agrícolas, la reforma agraria, etc. Tiene pues, como los otros ministerios examinados, una doble función de interés a la planificación nacional: la de programar ciertas mejoras de índole netamente físico-productivas, como lo son obras de irrigación y conservación, y la de programar obras de carácter socio-económico, como reformas agrarias y créditos agrícolas.

Dirección General de Asuntos Agrarios,

El programa de colonización agrícola está a

cargo de esta Dirección General, con la cooperación técnica y financiera de la Administración de Desarrollo Internacional (ADI). El programa consiste básicamente en dotar de tierras productivas a unas 25 000 familias, - dándoles parcelas de terrenos de tamaño económico en - propiedad, además de asistencia técnica y facilidades - crediticias a corto y mediano plazo. Los principales - propósitos del programa son: 1) aumentar la producción agrícola; 2) mejorar las condiciones socio-económicas de la población rural; y 3) sentar las bases para crear una clase media agrícola que sirva para contribuir a la estabilidad del país.

Durante el período 1960/61 - 1963/64, se contempla invertir 11.3 millones de quetzales para comenzar el programa; estarán financiados estos proyectos - con recursos del gobierno central, con fondos a base de la deuda pública bonificada, y la ayuda de la ADI.

La Sección de Vivienda Rural está encargada - de proveer esta necesaria comodidad a los parcelarios - que reciben los terrenos; y la Dirección General de Agricultura provee la información técnica necesaria para lograr el desarrollo de los cultivos básicos, en cooperación con el Instituto de Fomento de la Producción y - el Banco Nacional Agrario.

También existe el plan de unir estas zonas - con los centros urbanos por medio de las carreteras públicas y los caminos de acceso privado que están conten - piados en el plan 60/64.

Un ejemplo de cómo se cruzan los programas de mejoras físicas, sociales y económicas que tienen proyec - tados las diversas agencias estatales, se puede ver en la zona noroeste del Departamento de Alta Verapaz, en - su parte limítrofe con el Departamento de El Petén.

En esta zona se colocarán unas 5 200 familias, a razón de 1 300 por año en parcelas de 20 hectáreas ca-

da una, como parte del programa de Colonización Agrícola. La Sección de Vivienda Rural tiene planeadas cierto número de viviendas para los colonizadores; la Dirección General de Caminos la construcción de la carretera Chinajá-Chisec-Cobán, para darle acceso a la zona, y además están los programas de ayuda técnica y financiera que las agencias de Agricultura, bancarias, estatales y autónomas, harán para favorecer a los nuevos colonos.

Intervienen en este caso por lo menos 6 agencias estatales, que hasta ahora han actuado con un cierto grado de independencia, ya que son instituciones bastante grandes de por sí, y que manejan fondos propios asignados en partidas presupuestales del gobierno. Si no se logra centralizar en una sola agencia la dirección de lo programado para esta zona, se obtendrá como resultado que el programa a desarrollar sea terminado parcialmente, o que fracase completamente, ya que todas las fases están íntimamente unidas y el éxito sólo podrá lograrse si se completan todas ellas.

Instituto de Fomento Municipal - INFOM.

Esta entidad estatal autónoma, creada por el Decreto No. 1132 de marzo de 1957 del Congreso de la República, es probablemente una de las agencias existentes en Guatemala que en la actualidad tiene, y en el futuro tendrá, una gran influencia y responsabilidad en el desarrollo del país.

Sus fines son especialmente los de prestar asistencia técnica y financiera a las municipalidades del país, para promover el progreso de los municipios que, debido a la pobreza en que viven, no han podido proveer los más mínimos servicios públicos a sus habitantes.

Primeramente el Instituto elabora planes y especificaciones para la ejecución de obras municipales -

como mercados, escuelas, introducción o mejoramiento de agua potable, rastros, etc. En esta fase también se trabaja en unión de la Dirección General de Obras Públicas, y en la fase de ejecución de las obras unas veces se efectúan por el sistema de administración por las mismas municipalidades, y otras veces por el sistema de contratos bajo la supervisión de la Dirección General de Obras Públicas o del mismo Instituto.

También el Instituto concede préstamos a los municipios para la construcción de obras o la adquisición de maquinaria y equipos. En unión del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública (SCISP) y del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación (SCIDE), el Instituto y la Dirección General de Obras Públicas ayudan a las municipalidades a obtener servicios de agua potable y a la construcción de escuelas.

El Instituto tiene también funciones de asesoría económica y jurídica hacia las municipalidades; es así como el Instituto estudia los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de las municipalidades. Asimismo, el Instituto asesora a los municipios en la celebración de contratos, formulación de reglamentos y demás cuestiones y asuntos que le son consultados.

El INFOM si bien es cierto que no tiene planes de desarrollo con carácter nacional, lleva a cabo una labor que abarca gran parte de los municipios del país, y además los ayuda a llevar a cabo obras que sirven para mejorar el ambiente físico de las municipalidades y el desenvolvimiento socio-económico de sus habitantes; debido a esto es que el INFOM tiene gran influencia en el futuro desarrollo de la nación, y es a través de él que se pueda canalizar la ayuda económica necesaria para lograr las mejoras de las diversas municipalidades del país. En otras palabras, es una de las agencias que conjuntamente con el Concejo Nacional

de Planificación Económica, puede servir de base al futuro desarrollo coordinado y racional de la nación.

Instituto Nacional de Electrificación - INDE.

Esta entidad autónoma fundada por el Decreto Legislativo 1287 el 27 de mayo de 1959, sancionado por el Ejecutivo el 9 de junio de ese mismo año, tiene por finalidad procurar por el desarrollo y uso de la energía eléctrica del país.

Por este decreto pasaron a propiedad del INDE todas las plantas eléctricas que pertenecían a la nación, a las cuales se les piensa hacer ampliaciones; además de ser el Instituto la agencia encargada de proseguir los proyectos planificados en el plan 55/60 y en el plan 60/64. En este último se asigna una suma de 15 millones de quetzales para estudios y realización de proyectos en diferentes zonas del país. Existe además como parte del plan 55/60 aún inconcluso, un vasto plan de electrificación, que servirá para dar a la república aproximadamente 200 000 kilovatios, ya que la capacidad actual arroja un déficit de 500 000 kws. en la zona central y 13 000 kws. en las demás zonas del país.

Al llevar a cabo proyectos que logren remediar la situación de déficit de kilovatios necesarios en el país, se pondrán en juego poderosas fuerzas de industria que necesitan energía eléctrica para poder trabajar; el INDE pues, tiene en sus manos los poderes que determinarán la localización de industrias y por consiguiente de las fuentes de trabajo. Por esta razón es necesario que el INDE y el Concejo Nacional de Planificación Económica trabajen de común acuerdo con el sector privado de la economía, ya que se espera que éste contribuya también (como lo ha hecho hasta ahora) a proveer energía eléctrica en diversas zonas del país.

RESUMEN.

Se han examinado en esta breve descripción: - al Concejo Nacional de Planificación Económica, 6 Ministerios de Estado y 5 Entidades Autónomas o Semi-autónomas, que por la clase de labor que llevan a cabo, consideré importantes en el desenvolvimiento físico y socio-económico de Guatemala.

No dudo que existan otras entidades públicas que contribuyan, de una manera u otra, a dicho desarrollo, amén de entidades privadas o semiprivadas, o entidades y organismos que no pude examinar por considerar, ya sea que pertenecen a un nivel inferior al nacional, - o por ser de carácter bancario y por consiguiente un tanto fuera de esta discusión.

Sin embargo, podemos ya con este breve estudio, tener una idea de la forma en que trabajan los organismos del estado en lo que se refiere a obras que, - debidamente planificadas, llegarían a lograr que nuestro desarrollo fuera lógico, coordinado y racional.

III PARTE - CONCLUSIONES

A.- De la Existencia en Guatemala de un Plan General

De acuerdo a la exposición hecha en el Capítulo I acerca de la Teoría de Planificación, y habiendo examinado brevemente las agencias estatales que se consideraron significativas en el futuro desarrollo del país, sólo falta para finalizar este trabajo que se expongan conclusiones sobre nuestro problema en Guatemala, el modo como está siendo resuelto, y la metodología que se debiera usar para lograr que el país salga del caos hacia donde se dirige, debido a una marcada falta de planificación de su futuro desarrollo.

Los problemas de Guatemala son básicamente los de todo país subdesarrollado; problemas de orden político, de orden social y de orden económico. Atraviesa Guatemala por un período de desenvolvimiento caracterizado por el deseo de aliviar la escasez de bienes de consumo, y por el proceso de acumulación de capital. Estas dos corrientes son opuestas la una a la otra, ya que la acumulación de capital siempre implica una desviación de dinero y mano de obra, que de otro modo podría aplicarse a producir bienes de consumo. En un momento dado, la utilización eficiente de este capital hace aumentar la producción de tales bienes en una cantidad muy superior a la inversión inicial; pero hay inevitablemente un lapso de déficit en este proceso, que puede llegar a durar muchos años. Además, el desenvolvimiento económico por el cual atravieza el país implica cambios importantes en la estructura socio-económica de Guatemala, así como en la dirección y énfasis de una actividad económica. Algunos sectores claves de la economía se expenden con mucha mayor rapidez que otros; la clase trabajadora más activa, deja su empleo tradicional para entrar en nuevas ocupaciones; los ingresos de algunos grupos de la población crecen rápidamente, mientras que los de otros grupos quedan fijos o aún bajan.

Las tensiones que resultan se manifiestan en varias formas: escasez de alimentos y otras necesidades básicas, escasez de mano de obra en ciertas regiones o de ciertas capacidades, inflación, deficiencia en viviendas y servicios en las poblaciones urbanas crecientes, dificultades de transporte, crecimiento de sordenado y caótico de centros urbanos, deterioramiento de las condiciones de vida en el campo, etc.

Con el correr del tiempo, el proceso creado por la oferta y la demanda acabaría resolviendo estos problemas; pero un ajuste tal puede llegar a tardar un período muy largo y dar lugar a graves injusticias y -desequilibrios, que resultarían en una distorsión de la economía y la destrucción del equilibrio político y social del país.

Por consiguiente, un requisito fundamental para que el desarrollo del país sea ordenado y no cause los problemas mencionados arriba, es el de prever, en cuanto sea posible, las tensiones y presiones que puedan ocurrir, tomando medidas para hacerles frente -buscando equilibrar la demanda con la disponibilidad de recursos, mediante una mejor coordinación entre los intereses de la economía y los esfuerzos logrados en el proceso del desarrollo, para evitar así, la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

Anteriormente se expuso como en Guatemala existía un organismo encargado por el gobierno de preparar un plan de Desarrollo Económico para el país. También se explicó el porqué un plan de Desarrollo Económico que sólo indica el proyectado desenvolvimiento económico incremental del país, sin indicar los elementos físicos, los usos de la tierra, y la distribución geográfica de las fuentes de trabajo, no puede lograr sus fines, ya que puede llegarse el caos debido a que el incremento de la economía no es distribuido racionalmente en fuentes de trabajo que puedan albergar la

la población laboral requerida, con los servicios necesarios para fomentar las actividades económicas proyectadas.

La distribución geográfica de las mejoras físicas que están proyectadas a resultado del plan de desarrollo deben ser basadas en el resultado de la inversión de capital que se espera hacer. Además, debe prever el efecto que causarán dichas mejoras en el ambiente socio-económico de las regiones afectadas, poniendo especial atención a las necesidades de la población futura, programando lo destinado a aliviar dichas necesidades con lógica y orden.

Para lograr llenar los requisitos mínimos de un desarrollo ordenado, es necesario que en Guatemala exista un Plan General Total, que se ocupe de la parte física y también social, y una agencia encargada de su preparación, administración y corrección.

En Guatemala no existe la clase de Plan General propugnado en este trabajo. El Plan Económico 55/60 y el Plan de Inversiones Públicas 60/64 pueden ser calificados como planes económicos en un sentido amplio de la palabra, pero en el sentido estrecho podría definírseles como presupuestos de inversiones gubernativas para períodos quinquenales, ya que siendo para cortos plazos, carecen de una de las características fundamentales de toda planificación, la de ser a largo plazo y de proyectar hacia un futuro de 20 o de 25 años de la fecha de adopción; más podría llamárseles planes de emergencia a corto plazo, destinados a aliviar la situación económica del país, agravada por el receso económico de los últimos años.

Además, cabe decir que aunque un Plan-Económico-Físico-Social debe de ser sumamente flexible, y general por su naturaleza, tiene también que ser una cosa real, una fuente de donde emanen los futuros pro-

gramas y proyectos destinados a impulsar el bienestar del país. Los planes económicos, hasta ahora, en Guatemala han sido preparados y olvidados después, usándose únicamente cuando conviene a los fines políticos del gobierno. Nunca han sido aceptados por el pueblo, quien ni siquiera tiene conocimiento de ellos; nunca han sido aprobados por el Congreso Nacional, ya que la legislación no requiere que dicho organismo los conozca; no han sido conocidos por la mayoría de los burócratas que tienen a su cargo las diversas dependencias estatales, y en la mayoría de los casos en que éstos preparan programas o presupuestos, sucede que ni se consulta al Concejo ni a los planes económicos preparado por él.

Basta examinar lo expuesto anteriormente en la Sección en la que se investigaron las agencias estatales y sus métodos de operación, para afirmar la tesis de que en Guatemala no existe un Plan General que proyecte el futuro desarrollo del país. El Concejo Nacional de Planificación Económica, agencia que podría preparar un Plan General Físico y un Plan General Social, se ha visto reducido en la realidad a ser simplemente una agencia de presupuestos, que aprueba lo programado por las varias agencias estatales.

B.- De la Necesidad de ese Plan General

Guatemala es un país subdesarrollado, y como todos los países que atraviezan por esa etapa de su desenvolvimiento, tiene graves problemas; pero estos son agravados por una crisis económica que se debe a la dependencia del monocultivo del café que ha tenido el país en el pasado. Esta funesta dependencia es causa de que el Estado se preocupe por diversificar nuestra agricultura y ayudar a la incipiente industria nacional. Si debido a estas medidas se logra cambiar la estructura del país, será preciso que el gobierno se embarque en un ambicioso plan de mejoras en el ambiente físico y

social de la nación, ya que se operan cambios radicales en la estructura social que si no son tomados en cuenta, pueden causar serios trastornos políticos fomentando el radicalismo y las soluciones sangrientas, cuyo único resultado es el caos y la intranquilidad.

Resultado de este proceso de desarrollo es que cada día que pasa se deterioran las condiciones económicas y sociales del país, si no se hace nada por prevenir y remediarlas. A diario se acrecienta la influencia de trabajos inexistentes, y salarios y condiciones de vida ilusorios. Esto se agrava en Guatemala por el grado de centralización que hay en nuestro país, centralización debida en parte a nuestra tradición histórica y en parte a la falta de previsión por parte del gobierno, que por mantener cierta economía falsa en su funcionamiento, no descentraliza sus funciones sino que lejos de eso, continúa aún más creando una burocracia que radica en la ciudad capital, en detrimento del bienestar del resto del país. Basta citar como ejemplo el hecho de que el gobierno mantiene tres instituciones que contribuyen a la centralización innecesaria de personas en la capital; son estas: la Penitenciaría Central, los cuarteles militares y los Hospitales General y Roosevelt. Por diversas razones estas instituciones son ejes alrededor de las cuales giran los sistemas penal, castrense y de salud pública de toda la república. Como resultado, cientos de personas son traídas a la capital más o menos por la fuerza, o por causas ajenas a su voluntad; personas que al ser dadas de baja no regresan a sus lugares de origen, ya que han sido atraídos por los vicios y virtudes de la capital, una de las cuales es la promesa, ilusoria, de empleos con mejores salarios que los del campo.

Cabe decir que la vida de la ciudad con sus múltiples distracciones, promete ser más excitante que la vida campestre. Para los jóvenes de ambos sexos que por cualquier razón vienen a dar a una de estas institu

ciones-ejes, la sola idea de tener que volver al campo, es penosa; tratan de hacer lo posible por no regresar buscando cualquier clase de trabajo que justifique su estancia en la capital.

La ciudad de Guatemala, capital de la República, es una ciudad más o menos de medio millón de habitantes; sede central del gobierno, de las firmas bancarias y financieras del país, de las casas comerciales más importantes, de la Universidad Nacional y multitud de otras organizaciones e instituciones administrativas y culturales. Por su crecimiento vegetativo y la migración natural, la ciudad crece desproporcionadamente al resto del país; pero si a este crecimiento se agrega el provocado por la burocracia pública y las tres agencias anteriormente descritas, se origina un crecimiento caótico, más aún que el que pueda existir normalmente.

Para evitar esta centralización desmesurada, cuyo único resultado puede ser el de crear una situación desfavorable para el desenvolvimiento socio-económico del país, debe existir un plan que localice y distribuya las fuentes de trabajo, las mejoras públicas, las mejoras financieras, las reformas sociales, la reestructuración agrícola; que exponga la legislación urbana; el reacondicionamiento de la vida en las ciudades, etc. Guatemala aún no ha llegado al momento crítico, como ha sucedido con la India, China y demás países de Asia; su población tiene todavía hacia donde extenderse, la agricultura aún es productiva, y hay suficiente tierra cultivable aún sin usarse; las posibilidades que ofrece la industria incipiente son magníficas; y si hay miseria, hacinamiento y descontento en los centros urbanos como la capital, todavía pueden ser estos conjurados mediante la sabia y ordenada aplicación de fondos y de capital. Esta necesidad de aplicar sabia y ordenadamente los fondos nacionales, es precisamente lo que un Plan General de Desarrollo Físico

co-Económico y Social vendría a propugnar.

C.- El Plan General de Desarrollo Económico-Físico-Social

Por lo que se ha expuesto anteriormente, y para evitar repetición, bastaría ahora enumerar los puntos que deben ser cubiertos por el Plan General.

Primero, el documento debe constar de un capítulo dedicado a una amplia discusión sobre la necesidad del Plan para Guatemala; del procedimiento de su adopción por el gobierno central, y del conocimiento que debe tener la Legislatura de él, para asegurar así la aprobación de las partidas presupuestales requeridas para efectuar lo propuesto; del mecanismo utilizado para evaluar y modificar las metas del plan; de los estudios principales y auxiliares necesarios para fijar las nuevas metas; de los estudios necesarios para proyectar las metas públicas, las nuevas obras, etc. Es decir que el primer punto que debe ser cubierto por el Plan General es el político-técnico de su funcionamiento, para que quede constancia de que dicho plan no es una imposición de un grupo técnico a sueldo de un gobierno, sino más bien una serie de proyectos destinados a mejorar la vida de los habitantes de la nación, debidamente conocidos y sancionados por las autoridades máximas, comprometiéndose así el Estado y los gobiernos subsiguientes a continuar los proyectos y planes, a pesar de las vicisitudes políticas que puedan suceder.

Seguidamente, el plan debe partir del punto económico. Es decir, el Estado, después de concienzudo estudio, debe fijar las metas de crecimiento del Producto Nacional Bruto, por lo menos para un plazo de 10 años, y proyectar dicho Producto Nacional Bruto por lo menos otros 10 años. De esta manera se pueden fijar

metas para 20 años y aún para 25, o sea el plazo más largo posible dentro de las imperfecciones de la ciencia y de la técnica modernas.

Una vez fijadas las metas se pueden separar de ellas las inversiones públicas de las privadas para los 10 años primeros, asignándose las partidas presupuestales conforme las necesidades de cada uno de los renglones en los que el Estado está obligado a contribuir. Además, esta etapa es en la que deben fijarse las metas que ha de contribuir el sector privado de la economía, y en los renglones en que ha de ser distribuída esta contribución.

Esta fase debe de explicar el porqué las metas han sido escogidas, porque las partidas presupuestas les han sido asignadas, y ante todo, la base del financiamiento de cada uno de los renglones cubiertos por el Plan General.

Esta etapa puede llamarse la Base Económica del Plan General. Debe de constar por lo menos de una sección general que programe la economía del país a largo plazo, y dos subsecciones en las que conste el plan de inversión pública y el plan de inversión del sector privado de la economía.

Como tercer punto a cubrir debe existir una sección que proponga las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo programas destinados a reformar la estructura económica y al aparato productivo de la nación. Es decir, programas de reestructuración agraria, para acabar con la desigual e inconveniente distribución de la tierra, logrando con eso más eficiencia en unidades económicas de tamaño adecuado, que permitan índices de productividad más altos que los actuales. En unión a este programa debe ir otro que impulse la diversificación de la actividad agrícola, y otro destinado a crear instituciones cuyo único fin será ayudar por medio

de créditos y ayuda técnica a los terratenientes, y en general al desarrollo agrícola del país.

Simplemente deben existir programas que sirvan para ayudar a la industria incipiente, especialmente para eliminar los factores negativos que existen en la actualidad. Es decir, hay que fomentar créditos para la inversión a corto y largo plazo; hay que fomentar una dinámica y adecuada política industrial, las inversiones públicas básicas para lograr facilidad de comunicaciones, apertura de nuevos mercados, electrificación, etc.

Luego la siguiente etapa debe ser la base puramente física, es decir, la que podría llamarse planificación física. Primeramente deben existir secciones previas al plan físico, que estudien y analicen los efectos que puedan tener determinadas inversiones de capital privado y público, sobre las diferentes zonas del país, y sobre todo, las necesidades de la población de esas zonas, ya que de estos estudios saldrán las programaciones para las mejoras físicas a desarrollar.

Corresponde al Estado la ejecución de una serie de obras llamadas de capital social fijo, las cuales son indispensables para impulsar y facilitar el desarrollo económico y social de la nación. Pueden mencionarse entre éstas las carreteras, las obras de saneamiento, la electrificación, las obras de riego y de habilitación de nuevas tierras nacionales, la vivienda, la instalación de sistemas modernos de comunicación, y en fin de todas aquellas que faciliten el transporte y la mejor utilización de recursos naturales y humanos del país.

Estas obras deben ser planificadas en cuanto a su localización y a su orden de construcción, basándose en una serie de estudios de carácter dinámico, que prevean la necesidad de una mejora o serie de mejoras.

conforme aumenta la inversión privada y pública en -- cierta región, y por consiguiente la población y sus -- necesidades. No basta planificar y programar obras -- en un orden lógico y racional; es preciso un continuo estudio cuya finalidad es mantener el dinamismo y la -- flexibilidad característica del proceso de planifica-- ción.

Las últimas secciones del Plan General deben ser dedicadas al desenvolvimiento social de los habitantes del país. Debe entenderse que de lo que consta rán estas secciones, son más bien normas y guías a seguirse, para lograr que los cambios en la estructura -- social del pueblo, se lleven a cabo sin acusar situa-- ciones caóticas, y sin fomentar el radicalismo ni los cambios políticos sangrientos.

D.- Del Instituto Nacional de Planificación

Como se explicó anteriormente, en Guatemala hay ya planes elaborados y personal técnico que puede ir haciendo los ajustes y las planificaciones complementarias; hay Bancos y entidades de fomento estatales, hay un Concejo Nacional de Planificación Económica, un banco central y otras entidades encargadas de e ffectuar estudios y planes, hay un organismo ejecutivo con ministerios y cuerpos técnicos; es decir, hay lo -- que podría llamarse el instrumental básico para promo-- ver el desarrollo ordenado del país. Sin embargo, la experiencia dice tristemente que el trabajo de todas -- las instituciones y entidades no siempre está coordina do ni responde a los lineamientos y presupuestos de u na política consistente y realista de desarrollo pre-- viamente elaborada.

Debido a esto, nuestro progreso económico y social es lento. Hace falta, pues, una mayor coordina ción de los organismos estatales llamados a trabajar --

en la planificación y ejecución de los planes de desarrollo; y sobre todo, hace falta concretar una política bien definida respecto a dicho desarrollo, para lo cual debe de contarse con la opinión y colaboración de los economistas, de los arquitectos o ingenieros, de los médicos, y de otros sectores profesionales cuya actividad esté directamente vinculada a las realizaciones prácticas de los planes de promoción de desarrollo nacional. Igualmente debe contarse con las ideas y opiniones de la iniciativa privada y sus organizaciones de empresarios, así como de la misma manera deben obtenerse las sugerencias y colaboración de los sectores laborantes y sus organizaciones sindicales. Debe entenderse por esto que el desarrollo ordenado es una tarea de importancia nacional, y un proceso en el cual debe de contarse con el esfuerzo combinado de todos los sectores del país.

La única posibilidad de conseguir que esta unión de esfuerzos sea coordinada, a manera de conseguir un desarrollo nacional ordenado y una política definida con respecto a este desarrollo, es mediante la creación de una agencia que centralice todas las energías, coordine todas las actividades, y dirija todos los esfuerzos hacia ese fin.

Esta Institución, necesaria para lograr la unificación de criterios y de políticas a seguir para el desarrollo nacional, tendrá que ser la máxima autoridad ejecutiva para todo lo relacionado con la planificación económica, física y social nacional. Por esta razón es que serán necesarios ciertos cambios en nuestros conceptos de administración, y sobre todo, un cambio en nuestra legislación, para permitir que sea posible la concentración de los poderes necesarios en esta agencia estatal, poderes que ahora existen pero de una manera difusa en las agencias anteriormente descentralizadas. El temor que pudiera existir a causa de la gran concentración de poderes en una sola institución

es explicable; sin embargo, si se toma en cuenta la situación desastrosa a la que podría llegarse si no se organiza y planifica el futuro desenvolvimiento de la nación, y si se considera que cualquier intento a llegar a una dictadura técnica puede ser controlado, mediante un sistema político en forma de votaciones y consultas con el pueblo y con los organismos deliberantes y el Congreso Nacional, dicho peligro puede ser fácilmente controlado y llegar a ser inexistente.

La organización ejecutiva del Instituto Nacional de Planificación debe reflejar la opinión política del gobierno, pero a la vez debe tener una fuerte representación técnica, para evitar que el Instituto vuelva a caer en el mismo defecto del que adolecen los Ministerios y demás entidades estatales anteriormente descri-tas; es por eso que debe ser en tal forma que no exista el predominio, tanto de los políticos como de los técnicos. Por ello, el tener una Junta Directiva compuesta por representantes de la Presidencia de la Repú-blica, de los Departamentos Técnicos de los Ministerios de Estado, y de las Instituciones Autónomas Privadas como la Universidad de San Carlos, las Cámaras de Comer-cio e Industria, y las Municipalidades, balancea todas las fuerzas interesadas y evita que tanto unos como otros obliguen los destinos del país a seguir un derrote-ro perjudicial.

A su vez la Junta Directiva se encargará de presentar un informe anual, con sus recomendaciones presupuestales al Congreso Nacional, para que éstas sean tomadas en cuenta por dicho organismo cuando se apruebe el Presupuesto General de la Nación.

El Organismo Ejecutivo, por medio de sus representantes en la Junta Directiva, estará enterado de los planes y proyectos de éste, y por consiguiente, podrá trabajar en llevar a cabo dichos planes, apoyándose en ellos al solicitar al Congreso Nacional la aproba- -

ción de los presupuestos y disposiciones generales que a este Organismo envíe.

En cuanto a la organización interna del Instituto Nacional de Planificación, debe reflejar ésta las tareas que le serán encomendadas, es decir: 1) la de preparar el Plan General de Desarrollo Económico-Físico Social Nacional; 2) la de preparar los proyectos de legislación necesarios para llevar a cabo ciertas fases del Plan que eso requerirá, para enviarlos al Congreso Nacional; 3) la preparación de los estudios técnicos para llevar a cabo fases más detalladas de los planes, tanto en lo que se refiere a lo económico, como a lo físico y social.

Por consiguiente, deben existir dentro de su organización global, por lo menos tres secciones diferentes, que se preocupen de los problemas de orden económico, físico y social, que se trata de resolver mediante el Plan General. Cada una de estas secciones deben mantenerse intensamente unidas, y con sus respectivas subdivisiones, para lograr de esa manera el éxito en la formulación, aceptación y realización del Plan General, y de lo propuesto en él, así como de los estudios posteriores necesarios para mantener el dinamismo y la flexibilidad del Programa de Planificación.

E.- Resumen

- 1.- En Guatemala, no existe un programa de planificación cuyo resultado podría ser expresado en un Plan de Desarrollo Económico-Físico-Social Nacional.
- 2.- Dada la situación económica del país y su carácter de subdesarrollado, es urgente que se coordinen y unifiquen criterios y políticas, y se expresen en un Plan General aceptado por los organismos estatales como su programa de trabajo, y por el pueblo

como la solución a los problemas nacionales.

- 3.- El Plan General de Desarrollo debe abarcar los sectores público y privado de nuestra economía, así como la totalidad de programas que de una u otra manera están relacionados al desenvolvimiento y la mejora económica física y social del país.
- 4.- Para administrar el Plan General debe crearse un Instituto supraministerial y supradepartamental con poderes ejecutivos, cuya administración refleje las corrientes técnico-políticas del momento, controlado por el Organismo Legislativo, para evitar una usurpación de poderes que pudiera llevar a una tiranía de esta Institución sobre las otras agencias contribuyentes al desenvolvimiento nacional, pero a la vez libre de influencias políticas perniciosas, por la debida representación del elemento técnico entre sus directivos.

BIBLIOGRAFIA.-

- THE URBAN PATTERN. Gallion And Eisner. D. van Nostrand Co. Princeton, New Jersey, 1950.
- LOCAL PLANNING ADMINISTRATION. The International City Managers Association. Chicago, 1948.
- ECONOMICS, AN INTRODUCTION TO ANALYSIS AND POLICY. - George Bach. Prentice-Hall Inc. New Jersey, 1957.
- LAS NACIONES PROLETARIAS. Pierre Moussa. Tecnos S.A. Madrid, 1960.
- PLAN REGIONAL AREA METROPOLITANA DE SAN JUAN. Eduardo Barañano, Junta de Planificación de Puerto Rico.- San Juan, 1956.
- PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA 1955-60. Segunda Edición. Consejo Nacional de Planificación Económica. Guatemala, 1957.
- PROGRAMAS DE INVERSION PUBLICA 1960/61-1963/64. Consejo Nacional de Planificación Económica. Guatemala, 1962.
- ESTUDIO HOSPITALARIO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA. Henry Kolbe. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala, 1949.
- SEXTO CENSO DE POBLACION. Dirección General de Estadística. Guatemala, 1950.
- Boletines del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.
- Boletines de la Dirección General de Obras Públicas.
- Publicaciones del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Informe Anual de Labores de la Dirección General de Asuntos Agrarios.

BREVES APUNTES SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA Y LOS MEDIOS PARA OBTENER UN MEJOR RENDIMIENTO DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCION. Guillermo Noriega Morales. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Guatemala, 1959.

PLANIFICACION ECONOMICA EN GUATEMALA. Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala, 1960.

MEMORIAS DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL. Guatemala, 1957-58, 1958-59, 1959-60, 1960-61.

BOLETINES ESTADISTICOS. Dirección General de Estadística, Guatemala.

EL PROGRAMA DEL INSTITUTO COOPERATIVO INTERAMERICANO DE LA VIVIENDA. Unión Tipográfica. Guatemala, 1960.

THE PLACE OF PLANNING IN SOCIETY. Rexford Tugwell. - Junta de Planificación de Puerto Rico, Segunda Edición, 1958.