

RENE CALDERON G.

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

ORGANIZACION

PARA EL DESARROIIIO

ECONOMICO

GUATEMALA NOVIEMBRE 1963

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

T E S I S

Presentada a la Junta Directiva de la Facultad de
Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos
de Guatemala, por

RENE CALDERON GUILLEN

Al conferírsele el título de

E C O N O M I S T A

en el grado de

LICENCIADO

Guatemala, noviembre de 1963

ACTO QUE DEDICO:

A mis Padres:

Elías Calderón Girón (Q.E.P.D)
Albertina Guillén de Calderón

A mi Esposa:

Patricia Folch de Calderón

A mis hijos:

Hugo René
Marcela Patricia

A todas las personas que, directa o indirectamente, influyeron en mí para alcanzar este tr
fo.

DL
03
T(44)

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Decano	.....	Lic. Raúl Sierra Franco
Secretario	.....	Lic. Arturo Morales Palencia
Vocal 1o.	.....	Lic. Rafael Piedra-Santa Arandí
Vocal 2o.	.....	Lic. Tulischt Francisco Díaz Avila
Vocal 3o.	.....	Lic. Carlos Enrique Carrera Samayoa
Vocal 4o.	.....	P.C. Roberto Estrada Gomar
Vocal 5o.	.....	P.C. Elián Darío Acuña

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
GENERAL PRIVADO, EL 7 DE AGOSTO DE 1962

Dr. Gabriel Orellana Estrada
Lic. Raúl Sierra Franco
Lic. Manuel Villacorta Escobar
Lic. José Guillón Villalobos
Lic. Maximino Ruano Ayala

Guatemala, 22 de octubre 1963

Señor Director del Instituto
de Investigaciones Económicas
y Sociales
Lic. Rafael Piedrasanta
P r e s e n t e

Señor Director:

Atentamente me dirijo a usted, para manifestarle que leí con detenimiento la tesis del Bachiller René Calderón Guillén, que trata sobre "ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO". Al haberla leído en calidad de Asesor, tal y como consta en el original que me presentó el interesado, se le hicieron varias anotaciones, recomendándole que fueran introducidas en la redacción final del mismo.

El tema tratado por el Br. Calderón Guillén es de suma importancia para los problemas de política económica, como se les presentan a los países subdesarrollados. Y aún cuando creo que hay de discutible mucho en la mencionada tesis, amerita su correspondiente aprobación para someterse al examen General Público de conformidad con lo ordenado por los Estatutos-Universitarios.

Sin otro particular, atentamente,

(f) Lic. Roberto R. Quintana

DIRECCION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintidos de octubre de mil novecientos sesenta y tres.

Pase al señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas informándole que este Instituto con base en el informe -- emitido por el respectivo Asesor, aprueba el trabajo de tesis intitulado "ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO", presentado por el Br. René Calderón Guillén para su graduación profesional.

(f) Lic. Rafael Piedra-Santa Arandi

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, GUATEMALA
VEINTITRES DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES.

En vista del informe rendido por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, se acepta el trabajo de Tesis denominado " ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONOMICO" que para su Graduación Profesional fue ra presentado por el Señor RENE CALDERON GUILLEN.

(f) Lic. Raúl Sierra Franco
Decano

CAPITULO I INTRODUCCION

El hecho de que generalmente el análisis del potencial de ahorros de los países subdesarrollados no se ha sustraído de la influencia poderosa del concepto casi axiomático - de que estas regiones son pobres porque ahorran poco y ahorran poco porque son pobres -que es el aplastante "círculo vicioso de la pobreza"-, ha favorecido el pensamiento de - que la contribución del exterior a la formación del capital doméstico es básica e inaplazable. Aunque reconocemos la - justa importancia de las inversiones extranjeras condicio - nadas, somos de la opinión de que el proceso de ahorro-in - versión dependen fundamentalmente del esfuerzo interno. El siguiente caso hipotético, no muy alejado por cierto de la estructura económica y social de Guatemala, podría servir - para clarificar parcialmente nuestro planteamiento anterior:

Supóngase que, con una población total de 4 millones y una población activa de 1.350,000 personas, el Ingreso Nacional total, sea de 1,000 millones de quetzales y la tasa de ahorro del 10% (100 millones de quetzales); el ingreso medio por persona activa sería de ₡ 740.

Si conocemos que la población económicamente activa en la agricultura es de 880 mil personas, o sea el 65% de la -

población económicamente activa en la agricultura es de 880 mil personas, o sea el 65% de la población activa total, y considerando que es en el sector agrícola donde se observa la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, podemos aceptar aún conservadoramente, el supuesto que el 5% de dicha población activa absorbe el 60% del ingreso total (en Chile, según el destacado economista Jorge Ahumada (en vez de la Miseria. Editorial Pacífico. Santiago) el 5% de la población activa absorbe aproximadamente el 35% del ingreso, y en Perú según la Revista "Time", (16 de febrero de 1959), el 1% de la población absorbe el 20% del ingreso), o sea que 67 mil personas se apropian de \$ 600 millones, siendo de este modo su ingreso per-cápita de \$ 8 950. En este caso, el restante 95% de la población activa (1.283,000 personas) se reparte \$ 400 millones, con un ingreso medio per-cápita de \$ 310 anuales, o sea que existe una relación del 29/1 entre los ingresos por persona de cada uno de los grandes grupos.

Si una definida política de desarrollo exigiera duplicar la propensión de ahorrar a manera de acumular \$ 200 millones, en vez de \$ 100 millones que es el ahorro actual, el sector más favorecido (bajo el supuesto exagerado por cierto, que él contribuye con el total del ahorro), quedaría siempre con un ingreso global de \$ 400 millones y un prome-

medic de \$ 5 970, que es todavía 19 veces mayor que el de los componentes del otro grupo, lo que quiere decir que sería perfectamente posible duplicar la tasa de ahorro-inversión sin reducir el nivel de vida de las grandes mayorías.

Es evidente, pues, que es enorme el potencial de ahorros que puede descubrirse con el análisis de la estructura del Ingreso (tanto mayor cuanto más inequitativa sea su distribución). Sin embargo, el potencial de ahorros sólo podrá ser aprovechado para el desarrollo, si tenemos presente que esta política no persigue la mera transferencia de ingresos de un grupo a otro, sino que fundamentalmente, un cambio en el uso de los ingresos, reduciendo la parte que se gasta en consumos y acrecentando la que se encamina a la formación de capital. Es decir, no se trata de quitar \$100 millones al grupo más favorecido para repartirlos en el otro grupo, sino que de substraerlos del consumo secundario para desplazarlos hacia la inversión.

Este planteamiento, que pretende aún parcialmente sugerir nuestra capacidad interna para financiar una definida política de desarrollo y que guardamos la esperanza de abordarlos como trabajo de investigación en nuestra carrera profesional, lo habíamos elegido inicialmente para desarro-

liarlo como trabajo de Tesis de Graduación; sin embargo, lo desechamos para tal fin convencidos de la existencia de otro gran problema, cual es el siguiente:

Durante los últimos años, especialmente después de la Revolución Rusa y de la Gran Depresión de los años treinta, se ha producido un interés creciente por los problemas de la planificación. A pesar que la enorme literatura sobre esta materia confirma el aserto anterior, es un hecho que en el mundo actual aún existe poca planificación efectiva, tal como pudo observar el Profesor Lloyd G. Reynolds, de la Universidad de Yale, EE. UU., en una gira de estudio de un año por quince países de Asia y de América Latina, estudio que le dió razones para escribir que "En la mayoría de los países hay lo que yo llamaría intervencionismo no coordinado. Existe gran actividad gubernamental y el gobierno se entromete en la economía en muchas materias, pero sin una coordinación clara ni una estrategia definida. En muchos, asimismo, grupos de economistas hacen proyecciones económicas para uno, cinco o diez años. Estas son, por lo general, mezcla de tendencias pretéritas de la economía y de metas que se espera puedan ser alcanzadas. Así, resulta una proyección que llegaría a esas metas y que es aceptable en términos de las relaciones estructurales de la economía". (Fro

blemas y Experiencias en Programas de Desarrollo. Revista -
"Economía". Universidad de Chile).

Este brillante párrafo del Profesor Reynolds, nos sugiere que en verdad podemos contar con un programa de desarrollo económico elaborado cuidadosamente y con la mejor técnica, y sin embargo no tener planificación efectiva. El primer requisito necesario para una planificación efectiva es contar con una dirección política capaz de llevar a cabo un programa de desarrollo, por encima de intereses creados que eventualmente se opondrán a él, y ser capaz también de despertar en el pueblo la paciencia y el espíritu de sacrificio que son parte del proceso de desarrollo. Contando con este requisito primario, el segundo se traduce en la necesidad de estructurar una organización administrativa adecuada para la ejecución del programa de desarrollo, toda vez que no es suficiente poner al frente de los programas a unos cuantos economistas brillantes si en toda la línea de la programación no se cuenta con personal capacitado.

Aunque las ideas básicas de este trabajo se sustentan en una estructura política demo-liberal, que es la definición generalizada de los sistemas de Gobierno en Latinoamérica, es de advertir que la vigencia dinámica de tales ideas exige una reestructuración viva en la formación política del poder

público, a fin de hacerlo capaz tanto para depurar y reordenar la administración en general como para comprender que para avanzar y tener una sociedad política y socialmente estable, es necesario repartir con justicia el producto del esfuerzo colectivo. Es decir, pues, -e insistimos- que las ideas expuestas en los capítulos siguientes serán operantes y dinámicas en la medida en que nuestros gobiernos estén convencidos de realizar, al menos, las reformas estructurales que demanda el programa de la Alianza para el Progreso. En esta "Clase" de Gobiernos se sustenta el grueso de los principios analizados en el presente trabajo de Tesis, que en sí mismo pretende haber abordado el segundo requisito necesario para contar con una planificación efectiva, cual es la necesidad que se tiene de estructurar una adecuada y eficiente organización administrativa.

Por último, se advierte que en el presente trabajo los términos "Programación" y "Planificación" se usaron indistintamente, aunque se reconocen sus debida diferencias.

CAPITULO II

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA FORMULACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO:

Dado que la técnica de programación se aplica sobre un complejo campo de fenómenos sociales, para ser posible la de terminación científica de metas de desarrollo económico y la asignación de los recursos entre las diversas alternativas - posibles, se ha necesitado del auxilio no sólo de la ciencia económica, la estadística, la contabilidad, las matemáticas, la tecnología, etc., sino que también de la Administración Científica o Racional. Esta última disciplina provee al programador de importantes herramientas para la formulación y ejecución de programas, tales como procedimientos y métodos administrativos, principios de organización ejecutiva apropiados para maximizar los resultados, normas para administrar el personal ejecutor de los programas, etc. Por lo tanto, no son aisladas, sino que, por el contrario, de mucha importancia, las referencias que sobre aspectos concretos de esta importante disciplina se hagan en el presente Capítulo y sub siguientes.

A.- EL PROCESO DE PROGRAMACION Y LOS PROGRAMAS:

Las etapas principales que gobiernan el proceso de pro-

gramación son:

- a) Formulación del Programa;
- b) Discusión y Aprobación del Programa;
- c) Ejecución del Programa;
- d) Control y Evaluación de los resultados;

En cada una de las fases anteriores intervienen distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas, requiriendo asimismo cada período la aplicación de técnicas y procedimientos especiales.

a) Formulación del Programa: Esta primera parte se sustenta en el diagnóstico de la realidad en que se va a actuar. Para tal fin, es insustituible la recopilación de informaciones estadísticas que, agrupadas convenientemente, permitan formular observaciones directas y ofrezcan una idea empírica acerca de los principales problemas y de sus causas. Hecho el diagnóstico, procede la proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo, con el objeto de visualizar lo que ocurrirá en el futuro, si no se alteran esas tendencias. Con estos antecedentes y de acuerdo con las líneas generales de la política económica establecida, se formulan metas concretas a la acción que posibilite el cumplimiento de los propósitos establecidos, calculando, por aplicación de coeficientes de rendimiento de los recursos,-

el volumen de los mismos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas.

b) Discusión y Aprobación del Programa: La anuencia - conciente de la opinión y el interés de los diversos secto - res sociales, comprometidos, son condiciones de gran impor - tancia que favorecen las posibilidades de éxito de todo pro - grama. Por esta razón, en muchos países se han organizado - Consejos Nacionales de Economía en los cuales están represen - tados los productores y trabajadorés; en estos consejos los dirigentes de las cámaras de Comercio, de las sociedades de agricultores, de industriales, etc., discuten sus puntos de vista con los dirigentes de los sindicatos.

Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités de Congreso en oportunidad de discutirse el - Presupuesto; tal sistema se advierte en los Estados Unidos, donde el Gobierno prepara un presupuesto por programas y, - junto con el Informe Económico del Presidente, es discutido en diversos comités del Congreso, donde llegan los represen - tantes de los diversos sectores a exponer sus puntos de vis - ta frente a los programas gubernativos.

Un tercer sistema consiste en una audiencia en la que - los "planificadores" exponen los planes al público y solici - tan sugerencias y observaciones para mejorar los programas.

Esta "vista pública" es aplicada en Puerto Rico.

El procedimiento de aprobación definitiva de los planes y programas no es único. En los países donde existe el sistema de presupuesto por programas, la aprobación se realiza al promulgarse la ley de presupuesto. En otros países, los planes son sometidos íntegramente a la consideración del Congreso y aprobados como ley y, finalmente, hay experiencias en que el Ejecutivo dicta un decreto ordenando el cumplimiento de un programa

En todo caso, es conveniente elegir un sistema que en sus trámites de discusión y aprobación sea lo suficientemente flexible y racional para evitar que se introduzcan modificaciones que desarticulen el programa y dificulten su aplicación.

c) Ejecución del Programa: La ejecución del Programa requiere que los organismos ejecutivos adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de sus metas, siendo indispensable contar con las organizaciones adecuadas y con una dirección. Las organizaciones deberán estructurarse convenientemente, es decir, deberá existir una división racional del trabajo, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, he-

cha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos e instaladas convenientemente las oficinas. Además, el funcionamiento eficiente de las organizaciones requiere indispensablemente de una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, etc. Es decir, que los directores, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia las metas del programa, lo que significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser eficientemente coordinados a fin de obtener el máximo rendimiento, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo.

Por lo tanto, no es aventurado concluir que la ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

d) Control y Evaluación de los Resultados: El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores es forma diligente y para re-orientar actividades, antes de producir malgastos de recursos. El examen periódico y objetivo de lo que se hace, permite a los gobiernos cambiar

rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no producirán los resultados previstos, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación.

Para este control y evaluación, es preciso producir las estadísticas que muestran con claridad los resultados obtenidos; así, por ejemplo, el Gobierno debe saber periódicamente cuantos kilómetros de caminos se han asfaltado, cuántas viviendas se han construido, cuántos niños asisten a la escuela, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, etc.

En resumen, debe ser creado un sistema de informes periódicos que muestren oportunamente lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

Analizadas aún brevemente las distintas fases del proceso de programación, conviene detenernos en sumarias consideraciones sobre las características principales del contenido de un programa, a saber:

- 1.- Presentación;
- 2.- Diagnóstico;
- 3.- Pronóstico;
- 4.- Fijación de Metas;

5.- Asignación de Recursos;

6.- Implementación del Programa.

1.- Presentación: En primer término, todo documento - programático debe contener una breve descripción sobre los - objetivos del plan, su fundamentación general, sus orígenes, etc., es decir, una demostración cuantitativa de las necesidades que hacen imperativa la programación.

2.- Diagnóstico: Los antecedentes reunidos para el diagnóstico consisten en series estadísticas para un número conveniente de años, las que se analizan a la luz de modelos o metodologías establecidas, relacionándolas entre sí. También deben incluirse consideraciones sobre la evolución histórica del país y sus características, así como una referencia objetiva sobre las peculiaridades del Comercio Exterior.

3.- Pronóstico: La prognósis tiene por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias. Es claro entonces que una vez preparado el diagnóstico de la situación, el documento programático - debe exponer las distintas proyecciones hechas, explicando - la metodología de tales proyecciones, los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones y los supuestos en que se fundamentan.

4.- La Fijación de Metas: Cuando la prognósis, que - tiene su fuente de sustentación en el diagnóstico de la situación, muestra que las tendencias seculares en general - son incompatibles o sensiblemente divergentes con los propósitos fijados en la política de gobierno, el programa establece los cambios que se desean producir en el futuro y con este fin establece metas concretas de acción. Las metas, - que en el documento programático deben ser claras y completas, tienen que ser fijadas en términos cuantitativos y reducir al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. Es decir, que la fijación de metas forma el cuerpo del programa mismo.

5.- Asignación de Recursos: La asignación de recursos, además de determinar la especificación de financiamiento necesario y las fuentes de obtención, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos; es decir, que en esta parte del programa se fijará el volumen necesario de materiales, la cantidad de mano de obra, la clase y el volumen de los equipos, etc.

6.- Implementación del Programa: Finalmente, el programa debe contener una discusión sobre los posibles proble

mas a que dará lugar su ejecución, abordando los aspectos -
fundamentales de organización y administración. Se debe delinear una estructuración de los organismos que manejarán -
el programa, de los procedimientos de administración más con-
venientes, de las necesidades de instalación, del régimen -
de personal, del sistema de remuneraciones, de los mecanis-
mos de control de resultados, etc. Todos estos problemas -
siendo de suma importancia deben estar claramente definidos
y formar conciencia en las jerarquías políticas del Estado,
toda vez que los administradores de los programas muchas ve-
ces encuentran dificultades para interpretar fielmente las
necesidades organizativas de un programa y no son capaces -
de introducir cambios en sus dependencias que son de indis-
pensable urgencia para la expedita marcha del programa.

B.-- LOS ORGANOS DE LA PROGRAMACION:

Las entidades responsables de la formulación de progra-
mas de desarrollo económico, son los organismos asesores, -
quienes tienen a su cargo elaborar los estudios y trabajos-
que conducen a la depuración de programas.

Los distintos aspectos asesores deben examinarse dete-
nidamente y, con miras a su importancia en el ámbito nacio-

nal, en esta sección se discutirá su naturaleza, sus características, su estructura interna, su ubicación dentro de la Administración Pública, sus sistemas de coordinación, sus métodos de trabajo, su personal, su tamaño, etc.

1.- NECESIDAD DE LOS ORGANISMOS ASESORES

El constante incremento demográfico y la general complejidad de las organizaciones, prácticamente impide a los jefes superiores la preparación de los complejos programas que demanda la administración moderna. Investigaciones realizadas en Suecia y Francia, por ejemplo, han puesto de manifiesto que un director ejecutivo promedio de los organismos, tiene en una jornada normal de trabajo, una hora con veintiocho minutos para trabajar sólo, que podría dedicar a trabajo de estudio y planificación; pero este tiempo, por cierto, no permite la labor futura, toda vez que no es continuo sino distribuido en intervalos de 10 a 15 minutos durante la jornada de trabajo.

Además de estas razones de tiempo, debe agregarse la imposibilidad práctica de que una sola persona domine todas las técnicas de planeamiento, por lo que es necesario la formación de equipos asesores especializados en cada rama para hacer las investigaciones y planes. Por último, las exigencias de supervisar los resultados del plan hacen-

aún más comprensible la necesidad de formar órganos colegiados de asesores.

2.- NATURALEZA DE LOS ORGANOS ASESORES:

En una organización, las funciones de asesoría van adheridas a las funciones ejecutivas; es decir, guardan cierta relación de dependencia. Los órganos asesores son entidades consultivas desde que investigan, planean y aconsejan, siendo las autoridades de mando las que deciden y ejecután. Con respecto a la ejecución de los planes, el servicio de los órganos asesores se convierte en servicio de información y asesoramiento respecto a los planes formulados, función que en tal sentido es de supervisión.

La utilidad del servicio de asesoría presupone una autoridad ejecutiva capaz de valorar tal consejo, toda vez que, aún cuando las decisiones deben derivarse de la cabeza directiva, es imperativo que estos problemas lleguen a su conocimiento debidamente ponderados, con todo el estudio y la investigación que pueda darles un servicio de asesoría organizado. Por lo tanto, los órganos asesores, llámense Consejos de Planificación, Juntas de Planificación, Consejos Económicos Nacionales, etc., constituyen una extensión de la persona del Jefe del Ejecutivo.

3.- ESTRUCTURA DE LOS ORGANOS DE PROGRAMACION

Muchas veces los programas no se formulan porque el organismo respectivo está ubicado en un nivel jerárquico inapropiado o, en otros casos, se formulan programas secundarios y se dejan sin hacer los básicos, porque los organismos encargados de estos últimos están situados en Ministerios carentes de poder. En otros casos y aún formulados los programas básicos, estos fracasan en su ejecución porque el organismo formulador del plan carece bien sea de posibilidades de supervisión o, existiendo éstas, se descuida el funcionamiento del aparato financiero y el plan no cuenta con recursos monetarios. También puede suceder que no se cuente con el personal adecuado o su sistema de remuneraciones sea deficiente, así como que no se estudiaron y definieron las relaciones entre los organismos formuladores de planes y los ejecutores; o no se mantuvieron contactos con el Poder Legislativo, o con el sector privado, etc. Todos estos ejemplos y otros muchos demuestran que el esquema de Administración de programas es fundamental para el éxito de la planificación pública.

Los elementos expuestos que han sido extraídos de la experiencia de nuestros países deben ser analizados a la

luz de una serie de principios aconsejados por la ciencia económica y administrativa, toda vez que podrían servir de pauta para confeccionar el esquema de administración de programas gubernativos.

a) Principios de Organización de las Entidades de Programación:

Los principios fundamentales de organización de las entidades de programación se resumen:

- i) Las responsabilidades de la oficina de planeación - deben ser de asesoría y no de operación;
- ii) Los servicios que ha de prestar la oficina dentro - de las líneas de la organización en que esté ubicada serán hacia arriba, abajo y hacia los lados;
- iii) Cada oficina debe responsabilizarse de reunir la - información, analizarla, evaluarla y mantenerla al día; estudiar la situación, preparar los planes en todos sus detalles; servir de instrumento de control y coordinación en la ejecución del plan; evaluar - periódicamente los resultados obtenidos, etc.
- iv) Adaptándose a los principios antes indicados, la - estructura interna de la oficina de planeación debe ser elástica;

- v) Las entidades de programación pueden ser: Sectoriales: oficina de planeación industrial, de vivienda, etc.; Intrasectoriales: oficina de planeación de caminos, puertos, etc.; Regional: oficina de planeación de departamento, región, etc.; Central: oficina de planeación central del Gobierno, y
- vi) Las oficinas sectoriales, intrasectoriales, etc. deben estar dirigidas por la entidad superior, quien las orientará en cuanto a prioridades, selección de recursos, selección de técnicas, etc.

b) Procedimientos y Métodos de Trabajo:

Es importante señalar algunos principios en materia de procedimientos y métodos de trabajo:

- 1) Debe crearse un sistema racional de distribución de trabajo entre el personal;
- ii) Un racional sistema de procesos y secuencia para ejecutar las funciones, con especial empeño en aquellas relacionadas a la captación de datos;
- iii) Debe establecerse un sistema de procedimientos sobre las relaciones de la oficina de planeación con las ramas ejecutivas de la administración, que normalice el abastecimiento de los materiales necesari-

rios para la formulación, ejecución y control de los planes, sin sacrificio de las líneas de autoridad, y

iv) Por último, debe organizarse un sistema de flujo de informaciones, tanto sobre la economía nacional como la de otros países, que persiga facilitar los estudios de mercado necesarios para una adecuada política de exportaciones.

c) Principios en Materia de Personal:

El personal de las entidades de programación debe trabajar a horario completo, ser debidamente preparado para las funciones específicas y tener una buena remuneración; en especial, los funcionarios superiores, quienes deben poseer reconocidas cualidades en materia de preparación, inteligencia y tacto.

Por otra parte, es aconsejable, de acuerdo con las necesidades de la programación sectorial, intrasectorial, etc. que el personal de planeamiento esté integrado por grupos técnicos de especialidades, profesiones y formación diversas, así como que éste personal debería alternar periódicamente, pero no con perjudicial frecuencia, sus labores asesoras con las ejecutivas, dándole oportunidades de dirección en programas en cuya formulación haya participado.

d) Institucionalización del Sistema de Programación:

La fuerte tradición legal o jurídica de muchos países - ha impedido el funcionamiento de los sistemas programadores, y otros, como el caso de Guatemala, han creado sus Consejos de Planificación Económica pero marginando el resto de la - pirámide de planificación. Sin embargo, existen ciertos - principios relativos a la regulación legal del sistema de - administración de la programación, los que se pueden resu - mir:

- i) La Constitución de la República debe crear el siste - ma legal de la programación, dictando las disposi - ciones que regulen las responsabilidades del Estado frente al orden económico nacional;
- ii) Es necesario promulgar una Ley Orgánica de planifi - cación donde se establezcan los principios genera - les, la organización, los procedimientos y métodos de trabajo, la fijación de personal, las relaciones con el presupuesto y el resto de la administración - pública, etc.;
- iii) Dictar un reglamento orgánico que normalice la es - tructura organizativa;

- iv) Dictar las resoluciones e instructivos que establezcan los mecanismos de obtención de datos;
- v) Crear un sistema periódico de publicación que informe al Poder Ejecutivo, al Congreso y la opinión pública, sobre la formulación, ejecución y resultados de los planes. Asimismo, sería conveniente organizar una labor divulgativa de carácter económico para elevar la cultura de la población sobre la importancia de estos temas y orientar su conducta económica y social.

4.- LAS OFICINAS CENTRALES DE PLANIFICACION:

Es importante discutir los aspectos relacionados con la ubicación, estructura, tamaño y relaciones de la Oficina Central de Planificación con el de otras unidades asesoras, con el resto de la Administración Pública, con el sector privado y con el Poder Legislativo, toda vez que las relaciones entre los diversos niveles de la estructura orgánica de programación se expresan en un flujo y reflujo de informaciones e instrucciones acerca de la forma de preparar los planes.

a) Ubicación de la Oficina Central de Programación:

Se han definido cuatro posiciones en el problema de localización de la Oficina Central de Planificación:

- 1) La Oficina Central de Planificación debe ubicarse en el nivel presidencial, asesorando:
 - a) Directamente al Presidente de la República
 - b) Al Gabinete
- 2) La Oficina Central debe estar ubicada en el Nivel Ministerial, asesorando:
 - a) Al Ministerio de Economía
 - b) Al Ministerio de Hacienda
 - c) Si existe, al Ministerio de Coordinación e Integración.
- 3) La Oficina Central debe pertenecer a la Oficina Central del Presupuesto.
- 4) La Oficina Central de Planificación debe ser autónoma, independiente de la República y de los Ministerios.

Cada uno de los sistemas de localización de la Oficina Central de Planificación tiene ventajas y desventajas que deben ser sopesadas por los organizadores de la programación en cada país, siendo en forma resumida las siguientes:

★

1.- Ubicación de la Oficina Central de Planificación en el Nivel Presidencial:

Las características principales de este sistema son las siguientes:

▶

VENTAJAS:

- ▶
- i) La Oficina Central de Planificación está ubicada en el Nivel de mayor poder dentro de la Administración Pública.
 - ii) Dado a que los planes tienen la aprobación presidencial, cuyo apoyo es decisivo, es posible su ejecución sin dilaciones.
 - ◀ iii) Contándose con la aprobación presidencial, la rendición por parte de los servicios públicos y el sector privado de informes, estudios y datos estadísticos, es más expedito, facilitando la formulación de los planes.
 - ▶ iv) Permite coordinar la política económica del Gobierno y el Presupuesto con la programación y dar instrucciones a los servicios para llevar a cabo una acción coordinada.
 - ▶ v) En la conducción de la política económica, permite brindar asesoría directa al Presidente de la República.
- ca.

DESVENTAJAS:

- i) Desconecta a los organismos superiores de la política económica de los específicos problemas de la administración pública.
- ii) La programación puede perder el soporte esencial del manejo fiscal, al desconectarse de los órganos financieros y presupuestarios.
- iii) Frente a diferencias de criterio, pueden producirse fricciones entre los planificadores y las autoridades ejecutivas, y
- iv) Al crearse un superministerio, desarticula los órganos ministeriales.

Este sistema, que también en líneas generales opera en Guatemala, lo siguen Estados Unidos, con el Consejo de Asesores Económicos del Presidente; la India con la Comisión Central de Planificación que depende del Primer Ministro y Puerto Rico con la Junta de Planificación ubicada en la Oficina del Gobernador.

2.- La Oficina Central de Planificación en el Nivel Ministerial:

Este sistema presenta las siguientes características:

VENTAJAS:

- i) Impide la aparición de organismos superiores en el nivel presidencial, permitiendo mantener la unidad dentro de los Ministerios.
- ii) Dá a los Ministros al carácter de ejecutores y asesores del Presidente de la República, evitando los roces entre los Ministerios y la Presidencia.
- iii) Coordina en el Nivel Ministerial a los órganos de planificación, permitiendo presentar al Presidente programas ya integrados, y
- iv) Evita la desconexión de los planificadores superiores y el resto de la administración.

DESVENTAJAS:

- i) El poder frente a los otros Ministerios para obtener todas las informaciones básicas para la formulación de los planes, es insuficiente.
- ii) Los planes, antes de llegar a conocimiento del Presidente de la República, pueden ser desarticulados por los Ministros y subalternos, y
- iii) No permite contar con personal altamente especializado y debidamente remunerado porque debe sujetarse

al nivel de remuneraciones corriente en la administración.

Entre los países que tienen ubicada a nivel Ministerial la Oficina Central de Planificación se cuentan Inglaterra, Noruega y Holanda.

3.- La Oficina Central de Planificación Incorporada a la Oficina del Presupuesto:

Las características principales son:

VENTAJAS:

- i) Facilita la coordinación de los planes con el presupuesto fiscal.
- ii) Permite evitar que los ejecutivos se alejen del plan, haciendo más posible su ejecución, toda vez que la disposición de fondos del presupuesto es una herramienta de orientación de los servicios públicos.

DESVENTAJAS:

- i) La planificación no es orientada en sus verdaderos perfiles, pues el presupuesto es sólo un instrumento de ella.
- ii) Los estudios y programación de largo plazo pueden merecer importancia secundaria al estar el personal -

planificador absorbido por tareas y rutinas inmediatas del presupuesto.

- iii) Dado que la maquinaria presupuestaria sólo alcanza al Gobierno, no permite planificar para toda la economía, y
- iv) Generalmente las Oficinas de Presupuesto no cuentan con personal especializado en planificación y evaluación de proyectos.

4.- La Oficina Central de Planificación debe ser Autónoma:

Se señalan las siguientes ventajas y desventajas:

VENTAJAS:

- i) En países de poca cultura política, como Guatemala, este sistema dá mayor estabilidad al personal planificador y garantiza la continuidad en la formulación de los planes,
- ii) Impide la influencia excesiva de la política sectorial en las metas del plan, que debe tener un sentido nacional.
- iii) La planificación se ve menos afectada por cambios en el Gobierno, y
- iv) Este sistema ofrece mayor agilidad burocrática.

DESVENTAJAS:

- i) Los planes formulados pueden ser técnicamente buenos, pero al carecer de apoyo político por la falta de nexos directos con las autoridades ejecutivas de mayor poder, pueden no ser ejecutados.
- ii) La recopilación de las informaciones estadísticas de los servicios públicos de mayor jerarquía es dificultosa, y
- iii) Impide valorizar en la fijación de metas, los obstáculos institucionales, toda vez que los planificadores carecen de contactos con los problemas de la ejecución de los planes.

Este sistema se ha seguido en Chile a través de la Corporación de Fomento de la Producción, entidad que elabora un plan de Desarrollo Económico para 10 años.

Es inconveniente y en realidad no existe una "receta" sobre el problema de la ubicación de la Oficina Central de Planificación, siendo, por consiguiente, aconsejable que cada país, al delinear su sistema de programación, pondere la cadena de ventajas y desventajas de las posibles alternativas. Sin embargo para el caso de Guatemala el autor favorece un organismo planificador en el nivel presidencial, por

ser este sistema el más ajustado para actuar con independencia y con "la eficacia ejecutiva" que demanda nuestra estructura social y económica.

b) Tamaño de las Oficinas Centrales de Planificación:

El tamaño de las Oficinas Centrales de Planificación depende de las características y dimensiones del resto del sistema administrativo de programación. Por ejemplo, la Oficina Central de Planificación de Holanda cuenta con 90 expertos, mientras que la Junta de Planificación de Yugoslavia tiene 160 miembros.

c) Estructura de las Oficinas Centrales de Planificación:

Las estructuras internas de los organismos planificadores pueden basarse, como en el caso de Holanda, en análisis de la estructura económica para descubrir sus estrangulamientos y terminar con ellos a través de programas globales y sectoriales. En este caso, la pirámide organizativa contempla divisiones encargadas de cada uno de estos aspectos, estando seccionada la Oficina Central de Planificación en la Dirección de Problemas Estructurales, la Dirección de Planificación Sectorial. También pueden basarse, como en el caso

de México, en una división según los sectores que se planifica, existiendo secciones para cada sector o grupo de sectores, tales como agricultura, transporte, etc.

d) Coordinación del Sistema de Planificación:

El mecanismo de coordinación tiene por objeto lograr la sincronización, en todos los niveles de la pirámide de planificación, de los estudios, preparación de estadísticas y demás informes requeridos para el plan. La importancia de este mecanismo coordinador ha sido puesta en evidencia por la experiencia de los países que han logrado éxito en la programación, la que demuestra que el funcionamiento eficiente del sistema programador depende en buena parte de la existencia de estos mecanismos. En términos generales se acepta la imposibilidad de formular un plan si en uno o varios sectores no existen datos estadísticos o son incompletos e inoportunos

La coordinación se puede lograr por diversos métodos; en Noruega, por ejemplo, existen los "agentes de enlace" que coordinan la programación sectorial con la global. En Holanda, los "Comités Interdepartamentales" realizan esta función de coordinación de los sectores entre sí, y están -

integrados por técnicos de varios Ministerios y un representante de la Oficina Central de Planificación, y en la Unión Soviética son las "Divisiones Coordinadoras" las encargadas de formar el plan global.

e) Relaciones con Otros Organismos

Además de la Coordinación interna subrayada con anterioridad, el sistema planificador, para funcionar adecuadamente, debe institucionalizar ciertas conexiones básicas indispensables para no esterilizar el trabajo programador. Las conexiones mínimas son:

- i) Con la Administración Pública;
- ii) Con el Congreso de la República;
- iii) Con el Sector Privado;
- iv) Con las Autoridades Políticas;
- v) Con la Opinión Pública;

Cada uno de estos tipos de relaciones se analizan brevemente a continuación:

i) Relaciones con la Administración Pública;

Las relaciones de la Oficina Central de Planificación con el resto de la Administración Pública son indispensables para la captación de información, para la formulación del -

plan y para su ejecución. Tiene pocas probabilidades de -
llegar a ser ejecutado un programa que ha sido preparado a
espaldas de la Administración Pública. Con relación a es-
te problema, un informe de ECAFE sobre "Economic Development
and Planning in Asia and Far East" señala que "Un progra-
ma claramente excedido en la capacidad de la maquinaria ad-
ministrativa debe conducir a la creación de cuellos de bote
lla en su implementación y al desperdicio de recursos. En
el primer quinquenal de la India, una de las razones por -
las cuales el plan de gastos quedó corto en relación a las
metas, fué lo inadecuado de la máquina administrativa exis-
tente para hacerse cargo de las vastas tareas involucradas-
en el plan". Sobre este problema, en Holanda existe proce-
dimientos de envíar, a los funcionarios importantes de los
Ministerios, el borrador del plan para críticas y comenta-
rios.

ii) Relaciones con el Congreso de la República:

Las relaciones con el Congreso de la República deben -
ser definidas. Para lograrlas, algunos países han seguido
el método de procurar reuniones informales entre diputados
y planificadores a fin de dar a los primeros una explicación
sobre los planes formulados; la ventaja de este sistema con

siste en que permite lograr la coordinación indispensable - por el mútuo conocimiento.

Otro método consiste en crear en el Congreso de la República organismos técnicos asesores, responsables de instruir sobre los fines y medios del plan a los diputados, método que es aplicado en los Estados Unidos de Norteamérica.

iii) Relaciones con el Sector Privado:

Los contactos de la Oficina Central de Planificación con el sector privado son indispensables para conocer sus proyectos como productores y consumidores. El sistema más generalizado favorece la creación de Consejos Nacionales de Economía integrados por representantes de los trabajadores, los patronos y el Gobierno. El sistema ha dado resultados favorables en los países donde existe un organismo planificador separado, como es el caso de Holanda donde cumple la función de relacionar a la Oficina Central de Planificación con el sector privado. En el caso de Guatemala, sería conveniente integrar el Consejo Nacional de Economía, no sólo con representantes del Gobierno, de las asociaciones patronales y de los sindicatos obreros, sino que también con participación de organismos universitarios de carácter técnico.

El Consejo Nacional de Economía debería tomar conocimiento de los principios generales que el Gobierno piensa imprimir a la política económica, estudiarlos y ser, en suma, la organización donde los representantes de las instituciones mencionadas manifiestan sus puntos de vista. No tendría facultades resolutorias en el sentido de aprobar, rechazar o modificar las ideas o programas que se someten a su consideración, pero las opiniones que allí se dieran serían, sin duda, de gran utilidad para la ejecución del programa.

Con respecto al caso Noruego, Zariski señala: "Un Consejo Central para la Coordinación Económica formado por representantes de sindicatos, de varias ramas de las actividades económicas y del Gobierno, es directamente responsable ante el primer Ministro y ha sido autorizado para actuar como un cuerpo asesor en política económica y tomar parte en la preparación del Presupuesto Nacional. Este representativo Organismo permite a los planes del Gobierno aprovechar de expertos consejos y hacer más segura la actitud de los diferentes sectores hacia una determinada proposición. Sirve también para aumentar la popularidad de los programas del Gobierno, ya que estos planes no son simplemente el resultado de las -

ideas de "burócratas enclaustrados" sino que han emergido como productos finales de consultas prolongadas, bien informadas y de amplio alcance".

iv) Relaciones con las Autoridades Políticas:

La Oficina Central de Planificación debe tener permanentes relaciones con las autoridades políticas. Para provocar estos contactos existentes diversos mecanismos. En Inglaterra, por ejemplo, los planificadores sostienen conversaciones con el Primer Ministro acerca de los acentos políticos del plan; en Holanda las conversaciones se realizan con participación de todo el Gabinete; en Estados Unidos y Puerto Rico el jefe del Ejecutivo tiene representantes directos dentro del organismo planificador, quienes dan la orientación a la programación y, por último, el caso de la U. R. S. S., Yugoslavia, Hungría, etc., donde los planes son sometidos a la consideración del partido político del Gobierno.

En resumen, se ha destacado la conveniencia para lograr los contactos entre las autoridades políticas y los planificadores de ubicar el organismo planificador junto a la principal autoridad que toma las decisiones, poniéndose como ha-

lagador precedente el caso de la India, donde la Comisión de Planeamiento es responsable ante el Consejo de Desarrollo Nacional que está integrado por un Gabinete central y los principales Ministros de Estado, siendo el Primer Ministro el jefe de ambos organismos; además, dos miembros de la Comisión de Planificación son también miembros del Gabinete Central.

v) Relaciones con la Opinión Pública:

Es indiscutible la necesidad de dar a conocer a los diversos grupos de presión las finalidades y métodos de los planes, para que a través de los mecanismos sociales se produzca el ajuste necesario que posibilite su ejecución. Aunque se considera que es la propaganda científica el instrumento más conveniente de difusión, existen otros sistemas, tales como las vistas públicas practicadas en Puerto Rico, el sistema de información estatal de Inglaterra y las deliberaciones en las fábricas acerca de las metas del plan que se acostumbra en la U. R. S. S.

f) Conclusiones Específicas:

Como se ha pretendido demostrar, no es condición suficiente para resolver el problema de organizar la planificación en un país, la creación de una Oficina Central que coor

dine en el nivel superior la política del Gobierno. La plnificación exige un ordenamiento sistemático que, por una parte, se inicie desde el trabajador individual y que si -
guiendo hacia la Sección, Departamento, etc., llegue al cen-
tro del Ejecutivo y, por la otra, que su gestación comience
desde el municipio, el Departamento y la zona geográfica ha-
cia la final integración regional. Es decir, que la Ofici-
na Central de Planificación como Organismo asesor al nivel
superior, evaluará los proyectos y programas fijando las -
prioridades conforme a un modelo econométrico que compatibi
lice las decisiones de ingreso y gasto de ahorro e inversión,
de consumo, etc.

Una vez fijadas las prioridades por la Oficina Central,
los proyectos y programas serán nuevamente estudiados por -
los órganos asesores de los estratos medios e inferiores de
la pirámide administrativa, presentando los ajustes y cam -
bios que crean oportunos. Por lo tanto, la fisonomía defi-
nitiva del plan global, sectorial y regional se va gestando
mediante aproximaciones sucesivas, en discusiones y reunio-
nes de los grupos técnicos, administrativos y políticos.

Fijadas las metas de los programas, se precisa la de -
terminación de los "presupuestos de recursos" tales como la
mano de obra, los materiales, el financiamiento y la organi-
zación necesarios para el cumplimiento del plan. El manejo
de los presupuestos mencionados es función de organismos téc-
nicos ubicados en la cúspide de la pirámide administrativa,
a los que nos referiremos en el Capítulo IV de este trabajo.

C.- EL PRESUPUESTO FISCAL Y LA PROGRAMACION

La técnica presupuestaria moderna recomienda iniciar -
la confección de un presupuesto con la programación de las -
actividades que el Gobierno desarrollará durante el próximo
período presupuestario. El presupuesto fiscal en su concep-
ción moderna no es más que la expresión financiera de los pla-
nes y programas elaborados y no una simple lista de cuentas
e items que enumeran las cosas que el Gobierno va a comprar;
es decir, que los recursos monetarios que el presupuesto au-
toriza a gastar a los organismos públicos tienen por objeto
permitir la compra de materiales y servicios humanos que es-
tán destinados a realizar una actividad que tiene un fin es-
pecífico.

Para comprender el significado de un presupuesto programático, las cifras de ingresos y gastos deben ordenarse de manera tal que permitan el análisis de los alcances y finalidades del documento presupuestario o, lo que es lo mismo, la clasificación presupuestaria debe favorecer el análisis fiscal y la programación pública. No existe naturalmente, una clasificación presupuestaria única y universalmente aceptada, debido a que los diversos enfoques y perspectivas del análisis fiscal requieren necesariamente de distintas distribuciones de la información. Por esta razón, se debe tener presente que la clasificación presupuestaria está destinada a servir a más de un fin.

Cuatro son las finalidades básicas que deben considerarse en los sistemas de clasificación:

En primer lugar, las cuentas presupuestarias deben favorecer el análisis del efecto económico de las actividades del Gobierno. El curso de la vida económica y social de los países es, en términos generales, alterado profundamente por las decisiones gubernamentales, siendo preciso por lo tanto, que la clasificación presupuestaria permita el análisis del

impacto del ingreso gubernativo y de los gastos sobre la renta nacional, el nivel de empleo y el ritmo de desarrollo económico, así como sobre la distribución del ingreso dentro de la economía. En este caso, se concibe el presupuesto como una herramienta de política económica.

En segundo lugar, las cuentas deben ser estructuradas de manera conveniente a la formulación de los programas, es decir, que su clasificación muestre las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año. Asimismo, la clasificación debe mostrar el programa de financiamiento que se ha de emplear, detallando los ingresos tributarios, las tasas, etc., y precisando a qué sectores se está gravando. En tal sentido, el presupuesto es un instrumento de programación.

En tercer lugar, las cuentas presupuestarias deben establecerse de manera que contribuyan a una expedita ejecución del presupuesto. Desde este punto de vista, el presupuesto es un mecanismo de administración.

En cuarto lugar, las cuentas presupuestarias deben facilitar la contabilidad fiscal. La contabilidad es un medio

para la auditoría, de manera que las cuentas presupuestarias deben favorecer el control efectivo por personas distintas a aquellas que tienen la responsabilidad legal de las operaciones.

En consecuencia, resulta compleja la tarea de planear una clasificación presupuestaria, toda vez que, sin olvidar todos los requisitos expuestos anteriormente, no debe sacrificar un objetivo en pos de otro, es decir, que las clasificaciones presupuestarias deben ser equilibradas para transformar el presupuesto fiscal en una eficaz herramienta de política fiscal, de programación pública y de control administrativo.

Los datos del presupuesto, cierto es, se pueden clasificar de maneras diversas. Sin embargo, la necesidad de armonizar las cuentas fiscales y la existencia de algunos criterios básicos de análisis presupuestario, han favorecido la evaluación de ciertas técnicas generales de clasificación. Algunas de estas clasificaciones son aplicadas en la mayoría de los países, tales como Guatemala, en donde existen presupuestos tradicionales; otras técnicas de origen más reciente,

en cambio, responden a las necesidades de los presupuestos - programáticos.

A continuación se resumen las distintas técnicas de - clasificación que se han desarrollado:

- 1.- Clasificación Económica
- 2.- Clasificación Funcional
- 3.- Clasificación por Programas
- 4.- Clasificación por Resultados
- 5.- Clasificación Institucional
- 6.- Clasificación por Objeto, y
- 7.- Clasificación según la Moneda

Es conveniente hacer resaltar que las distintas clasificaciones presentadas son complementarias y no excluyentes, que ofrecen distribuciones útiles para diversos fines. Además, permiten formar cuadros bidimensionales con informaciones analíticas, tales como las matrices de clasificación: Programas-Resultados; Funcional-Económica; etc. El Presupuesto-Programa precisa de todas estas clasificaciones y matrices tal como veremos más adelante.

1.- CLASIFICACION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO

En los países donde el Gobierno tiene alta participación y responsabilidad en las políticas de desarrollo económico y la distribución del ingreso nacional, esta clasificación presupuestaria es de suma importancia, dado que su objetivo fundamental es el de proveer el instrumental necesario para la adopción de decisiones de política gubernamental que inciden en el nivel y la estructura de la actividad económica. Esta clasificación precisa los montos de gasto del sector Gobierno que se canalizarán a la inversión pública, por lo que su formulación es un prerequisite para preparar programas tendientes a incrementar la formación de capital de que están urgidos los países subdesarrollados como Guatemala.

Dado que la clasificación económica del presupuesto facilita información no solo sobre la contribución del Gobierno al Ingreso Nacional, sino también señala si dicha contribución está creciendo o decreciendo y qué parte de la inversión nacional es aportada por el sector público, su acertada utilización implica reconocer el impacto que sobre el sistema económico produce el presupuesto fiscal y que es ese im-

pacto precisamente el que debe tenerse presente al formular la política presupuestaria.

Es obvio, por lo tanto, que la clasificación económica del presupuesto no es más que una parte del amplio sistema de Cuentas Nacionales que registra las transacciones de toda la economía.

Aunque en los detalles, no así en su estructura, la clasificación económica del Presupuesto puede variar de país a país, se presenta en seguida la preparada por las Naciones Unidas en su Manual de Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones del Gobierno, editado en 1958

CLASIFICACION SIMPLIFICADA DE LAS TRANSACCIONES

DEL SECTOR GOBIERNO

GASTOS		INGRESOS	
1. Gastos corrientes en bienes y servicios	1 000	8. Utilidades de empresas comerciales	20
2. Pagos de intereses	100	9. Provisiones para depreciación de los activos fijos de las empresas comerciales	100
3. Subsidios	75	10. Ingresos provenientes de los dueños de la propiedad	30
4. Beneficios de Seguridad Social	275	11. Impuestos sobre la producción y el gasto	750
5. Otros ingresos transferidos	50	12. Impuestos sobre las rentas	475
6. Transferencias corrientes al extranjero	20	13. Contribuciones de Seguridad Social	325
		14. Transferencias corrientes desde el extranjero	120
7. Gastos corrientes	1.520	15. Ingresos corrientes	1.820
16 Abono antes de la depreciación	300		
17. Formación bruta de capital	400	16. Abono antes de la depreciación	300
18. Transferencias de capital: en el país, en el extranjero	50	21. Impuestos al capital	60
	10	22. Transferencias de capital desde el exterior	50
19 Préstamos directos: en el país, en el extranjero	320	23. Préstamos netos	300
	30	24. Otros ingresos de capital y pagos (netos)	110
20 Gastos de capital	810	25 Ahorro antes de la depreciación e ingresos de capital	820
26 Cambios en el balance de caja	10		

Como puede observarse, la clasificación económica del presupuesto es una herramienta importante de programación global de la actividad del Estado y, por ser su uso de exclusividad de los programadores, no necesita ser detallada como otras clasificaciones que persiguen fines administrativos.

2.- CLASIFICACION FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO:

La clasificación funcional del presupuesto, llamada también "clasificación de los ciudadanos" por tratarse de una descripción cuantitativa de las operaciones del Gobierno, tiende a facilitar la formulación de programas en el nivel superior y en el de la revisión del Congreso.

Además de servir para comparaciones internacionales, la clasificación funcional presenta al programador una descripción de la participación gubernativa en cada uno de los campos de actividad; al ciudadano corriente le proporciona información sobre el uso que del dinero que él paga por la vía impositiva hace el Gobierno, a la vez que le permita valorar la bondad de la distribución de los gastos públicos y la participación que en la actividad económica en general tiene el sector público.

El Manual de Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones del Gobierno de las Naciones Unidas, considera cuatro grupos fundamentales de gastos. Los "servicios Generales" constituyen el primer grupo de clasificación e incluyen todos los servicios relacionados con la administración del gobierno central y de los gobiernos locales; es decir, aquellos que son de la esencia del Estado y sólo pueden ser producidos por él, tales como la defensa nacional, la policía y justicia, etc.

El segundo grupo está formado por aquellos "Servicios de la Comunidad" en los que la participación del sector privado es muy reducida, tales como los servicios sanitarios, el abastecimiento de aguas, la provisión de caminos, etc.

El tercer grupo incluye todas aquellas actividades destinadas a prestar servicios sociales básicos a la comunidad, tales como educación, salud, etc., y se denomina "Servicios Sociales".

Por último, la clasificación funcional involucra los "Servicios Económicos" que cubren todas aquellas actividades desarrolladas por el Sector empresarial o que están asocia -

das con la provisión de servicios a las empresas privadas, -
tales como la investigación científica, la exploración de -
recursos minerales, la reforestación, etc.

En el cuadro siguiente se presenta la clasificación -
funcional de los gastos públicos con sus renglones de deta -
lle:

CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

A. Servicios Generales

1. Administración General

- a.- Organos del Estado
- b.- Administración Fiscal
- c.- Regulación Económica General
- d.- Relaciones exteriores

2. Defensa

- a.- Administración
- b.- Fuerzas Armadas
- c.- Defensa Civil
- d.- Otros

3. Policía y Justicia

- a.- Administración
- b.- Tribunales
- c.- Policía
- d.- Prisiones
- e.- Otros lugares de detención y corrección

B. Servicios para la Comunidad

4. Caminos y vías fluviales

- a.- Administración
- b.- Carreteras nacionales
- c.- Caminos y Calles
- d.- Vías fluviales

5. Protección del fuego, abastecimiento de agua y sanidad

- a.- Administración
- b.- Protección al fuego
- c.- Abastecimiento de agua
- d.- Otros servicios sanitarios

6. Otros servicios a la comunidad

- a.- Investigación general y científica
- b.- Otros

C. Servicios Sociales

7. Educación

- a.- Administración
- b.- Escuelas primarias
- c.- Colegios secundarios
- d.- Universidades
- e.- Instituciones de entrenamiento técnico
- f.- Educación de Adultos, bibliotecas y museos
- g.- Otros

8. Salud

- a.- Administración
- b.- Investigación

- c.- Hospitales
- d.- Centros médicos y dentales y clínicas
- e.- Servicios de salud individual
- f.- Servicios de salud nacional
- g.- Programas especiales de salud

9. Servicios de Seguridad social y bienestar

- a.- Administración
- b.- Beneficios de seguridad social
- c.- Beneficios a los veteranos de guerra
- d.- Cuidado de la madre y el niño
- e.- Atención de ancianos e inválidos
- f.- Atención de enfermos mentales
- g.- Otras instituciones de bienestar

10. Otros servicios sociales

- a.- Administración
- b.- Vivienda
- c.- Recreación
- d.- Religión
- e.- Servicios sociales no incluidos anteriormente

D. Servicios Económicos

11. Agricultura y recursos no minerales

- a.- Administración
- b.- Investigación
- c.- Agricultura
- d.- Forestación
- e.- Pesca y caza

12. Energía y combustibles

- a.- Administración y regulación
- b.- Investigación
- c.- Minería del carbón, petróleo y gas natural
- d.- Electricidad, gas y energía

13. Otros recursos minerales, manufacturas y construcción

- a.- Administración y regulación
- b.- Investigación
- c.- Recursos minerales no clasificados antes
- d.- Manufacturas
- e.- Edificación y construcción

14. Transportes, almacenaje y comunicaciones

- a.- Administración y regulación
- b.- Investigación
- c.- Ferrocarriles
- d.- Transportes marítimos y fluviales
- e.- Transportes aéreos
- f.- Otros transportes, almacenaje y bodegas
- g.- Comunicación

15. Otros servicios económicos

- a.- Administración y regulación
- b.- Investigación
- c.- Comercio
- d.- Servicios económicos no incluidos anteriormente

E. Gastos inclasificables

- 16. Intereses de la deuda pública
- 17. Subsidios no incluidos anteriormente
- 18. Transferencias generales a los gobiernos locales
- 19. Ayuda económica al extranjero y otras transferencias al extranjero no clasificadas
- 20. Otros

La clasificación funcional de los gastos públicos, que para el caso de Guatemala podría adaptarse adecuadamente, se complementa con la clasificación respectiva de los ingresos; es decir, clasificando los ingresos públicos según el sector económico que pagará los impuestos, tasas, multas, etc. Esta clasificación, al distinguir los impuestos que gravan a la agricultura, la industria, el comercio, los transportes, etc., presenta distribuciones de información insustituible para el análisis de la incidencia de los impuestos en los Programas sectoriales, así como que favorece el estudio de las compatibilidades que exigen evitar que la política de fomento de ciertas actividades económicas que se propugna a través de los gastos públicos sea anulada con los efectos que produce la imposición a estas actividades.

Los ingresos públicos también pueden clasificarse funcionalmente presentando los datos relativos al rendimiento del sistema tributario, por niveles de ingreso de los contribuyentes o usuarios. Esta distribución, de mucha importancia para el análisis de los programas de carácter social,

permite compatibilizar los programas de salud, educación, -
previsión, etc., que se formulan para favorecer a los sec -
tores de escasos recursos, con la tributación recaída sobre
ellos, ya que con mucha frecuencia son los propios beneficia-
rios los que financian, a través de tributaciones directas
sobre los sueldos y salarios o en forma indirecta por la vía
de los impuestos al consumo, los programas sociales puestos
en marcha por el Gobierno.

3. CLASIFICACION POR PROGRAMAS:

Refiriéndose a la estructura clasificativa del presu -
puesto tradicional, la Comisión de Organización Administra-
tiva del Estado de Maryland señala que este "da la ilusión
de precisión y control legislativo, pero es en los hechos
tan confuso, que frustra los intentos de interpretar lo que
el presupuesto realmente significa en término de la activi-
dad del Estado".

La Clasificación presupuestaria por programas, en su
misión de sintetizar el significado de la actividad estatal

trata de mostrar el costo de las funciones, de los programas y de los objetivos, empleando una clasificación que identifique por separado los costos de cada función o programa. En consecuencia, la técnica del presupuesto por programas permite hacer estimación del costo y a través de ello hacer comparaciones con programas alternativos. Esta clasificación presupuestaria, además de presentar un resumen de los programas y el cálculo de sus costos, puede prolongarse en la confección de un presupuesto de resultados en el que se determine con precisión las unidades físicas que producirán los organismos en su gestión.

El presupuesto por programas, al adaptarse a las necesidades de la planificación presupuestaria, está sirviendo a la Oficina de presupuesto, al Jefe del Ejecutivo y a los legisladores para revisar tal documento desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas y de la seguridad de cumplimiento más apropiado de cada función y subfunción a través de la distribución de los fondos; al mostrar por sepa

rado los costos de cada uno de los proyectos, el presupuesto por programas logra la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia e integración.

Debido a que cada país tiene su propia estructura administrativa y las funciones y subfunciones están encomendadas a distintos organismos con responsabilidades internas propias, no existen un esquema de validez general para la clasificación por programas. Sin embargo y a manera de ejemplo, presentamos a continuación un esquema de clasificación por programas de un servicio de carácter permanente destinado a construir obras de riego:

CLASIFICACION POR PROGRAMAS EN UN SERVICIO DE OBRAS DE RIEGO

01. Administración General y regulación
02. Construcción de Canales
03. Construcción de embalses
04. Programa de explotación de Obras
05. Programas de estudios de obras nuevas
06. Construcción de Sondajes
07. Instalación de sistemas de regadío mecánico
08. Programa de Saneamiento
09. Estudios de Saneamientos

Además de identificar por separado cada una de las fases del programa global de riego, el esquema planeado permite fijar la naturaleza de los programas particulares.

La clasificación por programas difiere de la funcional en que aquella opera en el campo de las unidades administrativas y ordena sus gastos en función de los programas que cada una de ellas ejecutará dentro de sus funciones propias; también opera agrupando las funciones relacionadas dentro de cada una de las órbitas cubiertas por la clasificación funcional. Por ejemplo, la clasificación por programas dentro de la función de salud pública, agrupa los distintos programas aunque estos sean ejecutados por unidades administrativas distintas y tengan diferente dependencia burocrática. En resumen, la clasificación por programas al entrar más en detalle, y llegar al nivel de las unidades administrativas, complementa la clasificación funcional.

4. CLASIFICACION POR RESULTADOS

En contraposición a la clasificación presupuestaria tradicional que centra su interés en los medios de hacer las

cosas, la clasificación por resultados atiende las realizaciones del Gobierno en sí mismas, dando implícitamente pautas de acción para la ejecución de las metas de los programas. Es decir que, mientras la clasificación por objeto del gasto detalla las cosas que el Gobierno "compra", la clasificación por resultados se interesa por las cosas que el Gobierno "hace".

La clasificación presupuestaria por resultados, al enlazar las cosas compradas con las cosas hechas o cumplidas, está reorganizando los datos para ayudar, en lugar de confundir, las responsabilidades de los administradores en cuanto a la eficiencia con que cumplen su cometido. Dentro de una clasificación presupuestaria tradicional o por objeto, la Administración Pública, es juzgada, por ejemplo, por el número de infracciones a las leyes y por los escándalos administrativos, en tanto que el tenor de la clasificación por resultados la línea de evaluación pública se ajusta por sus rendimientos en términos de caminos construidos, enfermos atendidos, niños educados, casas construidas, servicios

prestados, etc. Es decir, que el presupuesto por resultados se afirma en la definición de productos finales, siendo ésta a la vez de su factor más limitante, la que da su significado a la técnica, puesto que abarca todas las categorías tangibles de actividad estatal. En consecuencia, el presupuesto por resultados presenta una descripción cuantitativa de los propósitos y objetivos para los cuales se requieren los fondos, así como de los costos de los programas propuestos para alcanzar dichos objetivos y los indicadores de sus logros y el trabajo ejecutado en cada programa.

La diferencia de esta clasificación con la de programas estriba, fundamentalmente, en que el presupuesto por resultados se basa en el pasado, en el registro de actividades logradas precedentemente, mientras el presupuesto por programas está en función de la política económica y social del Gobierno, es decir, mira hacia adelante.

Las ventajas de esta clasificación son varias. Los Economistas encuentran en ella un método de control y redu -

cir la ineficiencia en el uso de los recursos públicos y de maximizar los resultados, mientras que para el Gobierno este sistema le permite conocer a fondo los diversos programas que impulsa, así como que le orienta en la eliminación de duplicaciones y en la fijación de prioridades.

La Clasificación por resultados es relativamente nueva y fue introducida por primera vez en el presupuesto de Estados Unidos en los años posteriores a la segunda Guerra Mundial.

No existe en la clasificación por resultados un esquema de cuentas de validez general para todos los países, dado que cada Gobierno tiene a su cargo diferentes programas distribuidos en unidades administrativas distintas y que la selección de las unidades de resultados debe hacerse conforme a sus necesidades reales e informaciones existentes.

Tomado de la Oficina de Estudios de la Municipalidad - de Nueva York, presentamos un ejemplo de clasificación por resultados para un servicio de mantención de calles:

CLASIFICACION POR RESULTADOS EN LA FUNCION
MANTENCION DE CALLES

<u>Resultados</u>	<u>Número de unidades</u>
01.4 Mantención de Calles:	
01.41 Calles limpiadas (cuadras)	xxx
01.42 Reparadas (cuadras)	xx
01.43 Inspecciones (número)	x
01.44 Reconstrucción de túneles y puentes	
01.45 Reparaciones de alcantarillado por daños en tormentas	

Los datos sobre resultados no siempre se refieren a - productos significativos, dándose el caso, como en el ejemplo anterior, en que la unidad de resultado se establece sobre la base de una actividad.

5. CLASIFICACION INSTITUCIONAL

La gran importancia que para las autoridades legislativas de gasto tiene la clasificación institucional, resulta -

evidente al conocer que la apropiación presupuestaria autoriza a una dependencia específica a gastar cierta cantidad de determinado objeto y permite fijar en una autoridad determinada la responsabilidad legal.

Esta clasificación muestra las unidades administrativas que ejecutarán los gastos, dado que la actividad gubernativa se realiza por medio de organismos públicos.

6. CLASIFICACION POR OBJETO

La clasificación presupuestaria por objeto del gasto es la más usada y su desarrollo proviene de a fines del siglo pasado. Su finalidad primordial es lograr el control de los gastos ministeriales o de los servicios y su atención se centraliza en los aspectos contables de las operaciones gubernativas en términos de las cosas compradas. Con esta clasificación, denominada también como presupuesto "enumerador de items", la contabilidad frecuentemente domina el presupuesto, toda vez que su mayor énfasis la ponen en los aspectos contables de la administración financiera del Gobierno, especifi-

cando los objetivos de gasto con gran detalle tal como es presentado el presupuesto fiscal de Guatemala.

Dos ventajas se atribuyen a la clasificación presupuestaria por objeto del gasto: a) establece un patrón de cuentas que permite ser controlado y auditado, y b) proporciona útiles informaciones para la administración del personal. Sin embargo, esta clasificación no es muy útil para el manejo de los programas, pues al no registrar, por ejemplo, las compras de recursos para obras públicas, tales como cemento, madera, arena, ladrillo, etc., impide calcular coeficientes técnicos-de insumo-producto o de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final.

7. CLASIFICACION SEGUN LA MONEDA

Algunos países subdesarrollados complementan las clasificaciones presupuestarias expuestas anteriormente con la clasificación según la moneda en que se ejecutan los gastos y se perciben los ingresos públicos. Esta clasificación es de gran importancia y se fundamenta en el conocimiento de que los gas

tos en moneda nacional, crea demanda sobre la economía nacional y presiona sobre el producto territorial bruto, mientras que los gastos en divisas se vuelcan hacia el exterior por el mecanismo de demanda de productos generados en otros países. En resumen, los primeros muestran la capacidad de compra sobre la economía interna y los segundos sobre el exterior.

8. CLASIFICACIONES COMBINADAS

La combinación de las clasificaciones presupuestarias estudiadas, formando verdaderas matrices, puede ser de mucha importancia para los efectos de valorizar la política presupuestaria. Estas matrices muestran la composición de cada actividad determinada; por ejemplo, la función educación puede ser analizada en referencia al monto total de remuneraciones que implica la función o bien en relación a la inversión escolar.

Los diversos tipos de clasificaciones combinadas son las siguientes:

- 1.- Clasificación Económica-Funcional
- 2.- Clasificación Económica-Institucional
- 3.- Clasificación Funcional-Institucional
- 4.- Clasificación Institucional - por Objeto
- 5.- Clasificación por Programas - por resultados

Cada una de estas matrices permite preparar análisis diferentes, tal como se puede observar en el juego de cuadros presentados al final de esta Sección y tomados del Manual de Clasificación Económica y funcional de las Transacciones del Gobierno, de Naciones Unidas.

La Clasificación Económica-Funcional es benevolante al estudio general de los diversos programas que realiza el Gobierno, precisando la distribución relativa de recursos a que dan lugar. Podremos estudiar, por ejemplo, cómo se han distribuido los gastos en salud entre el pago de bienes y servicios, subsidios, etc., o bien, siguiendo las columnas relativas a formación bruta de capital fijo, podremos encontrar las diferentes funciones a que se han destinado estos

volúmenes de gastos.

La Clasificación Económica-Institucional es de mucha importancia para el estudio de los programas de racionalización administrativa y de mejoras en la organización gubernativa. A través de ella podremos estudiar, por ejemplo, qué órganos del Gobierno están haciendo el mayor gasto en remuneraciones, cuáles ejecutan una proporción mayor de la inversión, cuáles son capaces de soportar el peso de las transferencias, etc., así como, si se piensa reducir el gasto en operaciones corrientes del Gobierno, ilustra informativamente sobre los organismos claves que habrá que tocar en un proceso de economías fiscales. Este esquema permite por lo tanto, localizar racionalmente el punto susceptible de economías fiscales.

No vale la pena insistir en descripciones resumidas y parciales sobre la utilidad de las clasificaciones presupuestarias combinadas; basta para ello observar con sentido analítico la composición de las matrices, por lo que a con-

tinuación presentamos los esquemas ofrecidos:

CLASIFICACION ECONOMICA-INSTITUCIONAL

	GOBIERNO GENERAL				EMPRESAS PUBLICAS		
	Gobierno Central	Inst. de Seg. Soc.	Inst. des central	Municipalidades	De trans- portes	De cons- trucción	Otros
I.-Gastos Corrientes							
- Remuneraciones							
- Compra de bienes y servicios no personales							
- Pagos financieros							
- Pagos de previsión social							
- Aportes a empresas y subsidios							
- Subvenciones a entidades no lucrativas							
- Devoluciones de entradas							
II Gastos de Capital							
- Inversión directa							
- Inversión indirecta							

CLASIFICACION FUNCIONAL INSTITUCIONAL

Clasificac. Cla- Funcio- sificac. nal. Institucional	Servicios Generales			Serv. de la Comunidad			Servicios Sociales			Servicios Económicos		
	Adm. Gen.	Defen- sa	Policía y Just.	Carre- teras	Protec. de Inc.	Otros	Educa- ción	Salud	Seg. Social	Agri- cult.	Energía y Comb.	Transp. y Com.
<p>A. Gob. General</p> <p>I. Gob. Central Presidencia de la Repúb. Congreso Na- cional.</p> <p><u>Ministerios de:</u></p> <p>Interior Relaciones Ex- teriores Economía Hacienda Educación Justicia Defensa Nacio- nal Obras Públicas Agricultura Tierras y Colo- nización Trabajo Salud Pública y Previsión Soc. Minería.</p> <p><u>Serv. Independientes</u></p> <p>Contraloría Gr. II. <u>Inst. Seg. Soc.</u> III Inst. Descent. IV. Municipalidad</p> <p>B. Empresas Púb.</p>												

GLASIFICACION INSTITUCIONAL-POR OBJETO

Clasificación por objeto	Clasificación Ins- titucional	GOBIERNO GENERAL				EMPRESAS PUBLICAS		
		Gobierno Central	Inst. de Seg.Soc.	Inst. des- central	Municipali- dades	De trans- portes	De cons- trucción	Otros
I. <u>Gastos Administrativos</u>								
Sueldos								
Viáticos								
Jornales								
Arriendos de Bienes Raí- ces.								
Materiales								
.....								
II. <u>Gastos Generales</u>								
Servicios de la Deuda Pública								
Jubilaciones								
Cuentas Fiscales								
Construcciones y obras Públicas								

e) Permite aumentar la aceptación política de los gastos públicos de capital y el financiamiento en base a préstamos, toda vez que la oposición a estos puede encontrar una limitación si se emplean en obras de beneficio colectivo y no en gastos corrientes.

El siguiente podría ser un esquema simplificado de clasificación del presupuesto de capital:

CLASIFICACION SUMARIA DE UN PRESUPUESTO DE CAPITAL

INGRESOS	GASTOS
1.- Superávit del Presupuesto Corriente 2.- Préstamos al Gobierno 3.- Ventas de propiedades del Gobierno 4.- Reembolsos de Préstamos otorgados por el Gobierno 5.- Asignaciones de depreciación de los activos fijos, que representan transferencias del presupuesto 6.- Contribución de empresas estatales	7.- Formación de Capital (Edificación, obras públicas, etc.) 8.- Amortización de préstamos otorgados al Gobierno. 9.- Compra de Activos por parte del Gobierno 10.- Préstamos de Gobierno 11.- Contribución del Gobierno a empresas estatales 12.- Depósito y Caja

Para un Gobierno bien organizado, el rubro básico de ingresos de capital es el correspondiente al superávit en cuenta corriente, seguido por los préstamos colocados a través - de la deuda pública. En consecuencia, los países interesados en aumentar la formación de capital deberían procurar economías en los gastos corrientes para aumentar así el saldo en el presupuesto de operación. Deuda pública también puede colocarse para estos fines con incentivos y métodos de atracción de capitales privados, muchas veces inmovilizados por - falta de instrumentos de captación adecuados.

Aunque esta clasificación es generalmente empleada en - el nivel superior del Gobierno, hoy en día las Municipalidades de Estados Unidos tienden a emplearla en la formulación de programas de largo plazo, tal como la usada por la Municipalidad de Chicago que se ofrece a continuación:

CLASIFICACION DE UN PRESUPUESTO DE CAPITAL PARA REALIZAR
UN PROGRAMA MUNICIPAL DE SEIS AÑOS

Departamento o División y proyectos	Total 58-63	Método de Finan.	58	59	60	61	62	63
V. <u>Departamento de Ser-</u> <u>vicio:</u>								
C. Disposición de Basura:								
1. Plantas de incinera- ción								
2. Ampliaciones y me- joras								
3. Plantas de energía								
4. Estaciones de bom- beo de basura								
D. División de Calles y Alcantarillado:								
1. Cobertizos para equipos								
2. Mantención de edi- ficios								
3. Reconstrucción y reparaciones								
4. Reconstrucción y re- paración de calles								
TOTAL								

La clasificación y la técnica del presupuesto de capital asegura, al asignar fondos para la ejecución de una serie de obras cuya duración comprende varios años, una conducta estable, destinada a iniciar-las, continuarlas y terminarlas.

El Programa de Seis Años de Puerto Rico emplea esta técnica, por lo que en sí no es obra cosa que un Presupuesto de Capital de seis años.

9. CLASIFICACION DEL PRESUPUESTO DE CAPITAL

Para conocer y canalizar la contribución del sector público al desarrollo económico nacional es conveniente la formulación del presupuesto de capital en el que se detallen las partidas de financiamiento y los ítems de gastos de inversión.

Esta clasificación separa los gastos de capital (en un presupuesto especial) de aquellos incluidos en el presupuesto corriente y que cubren las operaciones ordinarias. Los gastos de capital son aquellos de quienes se espera un rendimiento futuro y cubren tanto los que se hacen en activos físicos como financieros. Por el lado del financiamiento, los ingresos provenientes de préstamos ocupan un puesto de primera línea por considerarse que estos no deben ser empleados en financiar gastos corrientes; otros renglones de ingreso lo constituyen los superávits de la cuenta corriente, las ventas de activos del Estado y la recuperación de préstamos. Algunos países han considerado conveniente incluir también los ingresos derivados de tributos a las herencias, al capital y otros impuestos que presumiblemente son pagados por el capital privado.

La utilidad del presupuesto de capital es evidente y diversa, mencionándose resumidamente las siguientes:

a) La clasificación del presupuesto de capital permite separar cierta clase de gastos públicos que precisa un tratamiento especial desde el punto de vista de su revisión y análisis.

b) Al permitir la formulación de planes de largo plazo de obras públicas y servir en forma efectiva para ordenar el desarrollo de los recursos y su continuidad, facilita la planificación del financiamiento y la regulación de los gastos - por un período determinado de años.

c) Proporciona útiles informaciones para estimar la participación del Gobierno en la riqueza nacional.

d) Muestra los cambios tanto en la posición de los activos netos del Gobierno como en la acumulación y preservación del capital social.

CAPITULO III

LA EJECUCION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO

Bajo la advertencia de que la mejor garantía para la acertada ejecución de un programa radica en la existencia de una eficiente y honesta administración pública, el presente capítulo se dedicará a discutir los aspectos fundamentales - relacionados con la ejecución de los programas.

A. LA ORGANIZACION PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO

Conviene dividir en dos grandes grupos las operaciones de carácter administrativo ligadas a la ejecución de programas de desarrollo económico, a saber: las operaciones organizativas u objetivas, que serán estudiadas en esta parte y las operaciones de dirección o subjetivas que se discutirán en la Sección B de este mismo Capítulo.

Con fines de ordenamiento, es conveniente facilitar el análisis de las operaciones organizativas con los siguientes elementos fundamentales:

- 1.- Concepto de Organización
- 2.- Los principios de la Organización
- 3.- La Sistematización del Trabajo

1. Concepto de Organización:

La organización se ha definido como "la forma que asume toda asociación humana para lograr un propósito común". Dentro del proceso de ejecutar un programa de desarrollo económico, la organización es decisiva, desde que se preocupa de combinar los recursos disponibles y orientarlos al cumplimiento de las metas.

Aunque con demasiada frecuencia, por sus íntimas relaciones, se confunden los términos de administración y organización. La verdad es que son diferentes, porque mientras la técnica de la administración, en sus relaciones humanas, se preocupa de dirigir e inspirar a las personas, la segunda es la técnica responsable de relacionar funciones o deberes específicos en un todo coordinado. Esta es la verdadera dinámica de la organización, desprendiéndose que, en orden lógico-

co, la técnica de administrar es posterior a la técnica de organizar.

2. Los principios de la Organización:

Los principios fundamentales de organización se estudian abreviadamente en seguida:

a) El Principio Coordinador:

Los ejecutores de programas deben tener presente que la auténtica coordinación se fundamenta en la claridad de intereses comunes, es decir que la administración y sus integrantes deben comprender correctamente que es el cumplimiento de las metas del programa el verdadero propósito que persigue - la organización. El único medio concebible para alcanzar, en beneficio de las metas del plan, una verdadera y completa armonía de todos los intereses del grupo en la organización, es a través de normas administrativas que hagan de tal comunidad de intereses una realidad tangible para cada uno de sus miembros.

Dentro de este concepto, la coordinación no es más que el ordenamiento del esfuerzo del grupo, para dar unidad de -

acción con vistas a un propósito común. Sin embargo y aunque la coordinación se exige para el cumplimiento de una meta u objetivo, ello no es suficiente para lograr que todos y cada uno de los miembros de la organización maduren una sensatez profunda del objetivo y de los medios para alcanzarlo, aún existiendo un interés y una conciencia recíprocas. La necesidad de que todos los miembros de la estructura organizativa se comprometan de los altos fines del programa, hace aparecer el concepto de doctrina del programa, que no es más que la definición de su objetivo. No obstante el reconocimiento de la enorme importancia que recoge la doctrina de un programa para la eficiencia organizada en el esfuerzo por alcanzar cualquier objetivo, es evidente que aún la aplicación eficiente de la doctrina más sana requiere a su vez una disciplina coordinada, es decir, que más importante que la disciplina impuesta por mandato es la disciplina que el mando debe imponerse a sí mismo, puesto que tal disciplina es el primer requisito necesario para lograr una verdadera eficiencia organizada. Esta es la llamada disciplina a través del ejemplo, la que es condición básica para la buena marcha de la ejecu-

ción de un programa de desarrollo económico, toda vez que - sin esta autodisciplina en los niveles superiores es inútil esperar disciplina en cualquier otro nivel.

b) El Principio Gradual:

El principio gradual o jerárquico de la organización favorece la existencia de un escalafón de deberes de acuerdo con los grados de autoridad y correspondiente responsabilidad, es decir que así como es necesario la permanencia de una autoridad coordinadora superior, también es indeclinable que ésta autoridad coordinadora funcione desde arriba hacia abajo a través de todo el cuerpo organizado. El proceso de escalafón tiene su propio principio y efecto: a) Liderato o Jefatura; b) Delegación, y c) Definición Funcional. El liderato es la forma que la autoridad asume al entrar en acción, y su importancia crece a medida que la organización se desarrolla, ya que tal expansión exige líderes que conozcan los programas de desarrollo, los principios de organización y que sepan aplicarlos. "El líder debe ser todo lo que él desea que lleguen a ser sus subordinados".

La delegación de deberes significa que la autoridad superior confiere una parte de su mando a un subordinado. Atendiendo a la forma de delegación de autoridad se identificantes tres tipos diferentes de Jefe:

1) Aquel que fácilmente delega su autoridad y que incluso estaría complacido de poder delegar su propia responsabilidad; estas personas no son líderes auténticos y solo se encuentran en ese papel por circunstancias fortuitas o políticas y su principal característica es su repugnancia o resistencia a aceptar la responsabilidad y las obligaciones que ésta impone.

2) El verdadero líder debe programar es aquel que tiene conciencia que siempre hay algo que no puede delegar y que es su propia autoridad y la responsabilidad correspondiente, pero que delega la autoridad con facilidad y procede a ello en cuanto percibe la necesidad de hacerlo; es decir, cuando su tarea global comienza a exceder sus posibilidades personales de trabajo.

3) El último tipo está representado por aquel que fracasa como organizador por su incapacidad para aprovechar las aptitudes de otros, aún siendo muy eficiente para ejecutar -

cualquier tarea posible de realizarse personalmente. Con frecuencia, este tipo de personas se presta al entorpecimiento del desarrollo de todo un programa, convirtiéndose en obstáculo para el crecimiento organizado de las instituciones.

La definición funcional no es más que la forma gradual a través de la cual la Jefatura delega su propia tarea específica en cada subordinado.

c) El Principio Funcional:

Para crear una verdadera armonía colectiva es necesaria la claridad en la especificación de tareas. Un empleado desempeñará sus deberes en forma pasiva si entiende aisladamente la naturaleza de su función, convirtiéndose en activo participante del propósito común en cuanto clarifica que sus actividades se relacionan estrechamente con el resto de funciones y objetivos del servicio. Es decir, que no puede hablarse de coordinación formal si no existe una definición precisa de deberes, empezando esta tarea por las categorías más altas.

Tres son los principios de funcionalismo inseparables - en todo organismo coordinado: el primero determina el objetivo; el segundo impulsa su consecución bajo la forma de un programa y el último interpreta los propósitos mediante decisiones de acuerdo con aquellas reglas de procedimientos que hayan sido predeterminadas.

La tarea de correlacionar formalmente las funciones corresponde al organizador, mientras que el líder del programa corresponde relacionar a las personas que desempeñan tales funciones.

3. La sistematización del Trabajo:

Para lograr la eficiencia en la ejecución de los programas de desarrollo es indispensable aplicar una serie de medidas que tienden a obtener un mejor empleo de los elementos de trabajo y de la mano de obra, comenzando por la eliminación del trabajo inútil.

Una herramienta valiosa para estudiar, analizar y resolver los problemas del trabajo la constituye el método de sim

plificación del trabajo, toda vez que no sólo proporciona soluciones inmediatas a los problemas existentes, sino que también facilita los medios para hacer frente a cualquier problema de organización del trabajo, especialmente de aquellas que inciden en el procedimiento.

Para lograr las finalidades básicas de este método, cuales son la simplificación de procedimientos, mejor distribución y ordenamiento del trabajo y supresión de informes y formularios innecesarios, es preciso analizar y estudiar tres aspectos fundamentales:

- a) La distribución del trabajo; b) La secuencia del trabajo y c) El volúmen de trabajo.

El método, que en suma tiende a mejorar la manera de trabajar con menor esfuerzo y en menor tiempo, consta de tres herramientas principales: a) Cuadro de distribución del trabajo; b) Cuadro de procedimientos y c) Medición del trabajo.

a) Cuadro de Distribución del Trabajo:

Este cuadro nos muestra la división del trabajo y la contribución de cada empleada en cada actividad, es decir, cons-

tituye un análisis de la distribución del trabajo en una unidad y de como están distribuidos sus miembros para el logro del-objetivo común. Consta de una lista de tareas o trabajos y una lista de actividades. La lista de tareas es un resumen-del trabajo ejecutado por cada miembro de una unidad y, para su elaboración, cada empleado debe informar sobre sus tareas y sobre el tiempo que emplea en realizarlas. Para lograr la homogeneidad de los informes, los formularios especiales a -emplearse deben registrar la fecha, el nombre, la categoría y la unidad de trabajo de cada empleado. A continuación y a manera de ejemplo se presenta una lista de tareas:

Nombre: Silvia Palma

Empleo: Secretaria

<u>No. de Tareas</u>	<u>Obligaciones</u>	<u>Horas por Semana</u>
1	Contestar Correspondencia	3
2	Elaboración de Oficios	10
3	Registro y Archivo de Antecedentes	8
4	Responder Consultas del público	10
5	Obtener firma de la Correspondencia	5
6	Efectuar Cancelaciones	2
7	Llavar a los escritorios los casos de atención especial	4
8	Informes sobre Movimiento Secretaría	2
Total de horas por semana		<u>44</u>

A fin de establecer un control del trabajo y normas de producción que faciliten el planeamiento racional y el empleo de la mano de obra, es recomendable convertir en rutinas semanales o mensuales estas listas de tareas o informes de trabajo.

La lista de actividades es un detalle de las actividades generales de una unidad de trabajo y, una vez elaborada, las tareas o trabajo de cada empleado debe clasificarse dentro de cada actividad general. Para una Oficina encargada de extender certificados, la lista de actividades podría ser la siguiente:

Expedir certificados de una clase determinada
Resolver consultas generales del público
Suministrar datos sobre casos concretos
Administración
Varios

Con la lista de tareas y la lista de actividades se forma el Cuadro de Distribución del Trabajo, siendo su orden el siguiente: la primera columna contiene la lista de acti-

vidades, ordenadas de acuerdo a su importancia; la segunda -
columna se refiere al tiempo empleado en cada actividad y, -
finalmente, habrán tantas columnas como empleados haya en la
respectiva unidad, con sus correspondiente listas de tareas
y el tiempo asignado a cada una. En resumen, el cuadro de -
distribución es un instrumento importante para ordenar y pre-
sentar los elementos del problema, a fin de descubrir defec-
tos y analizar el volumen y composición del trabajo; permiti-
rá conocer por ejemplo:

a) Qué actividades absorben la mayor proporción del tiem-
po? ¿Cuánto tiempo se emplea en todas y cada una de ellas?

b) ¿Se remunera demasiado tiempo en trabajos innecesarios o actividades de menor importancia?

c) ¿Está distribuido el personal de tal manera que ocupe
posiciones en que su eficiencia sea la más elevada, o bien, en
forma tal que desperdician sus capacidades y habilidades?

d) ¿Existe una completa definición de funciones, o una-
misma función es desempeñada por varios empleados simultánea-
mente? En otras palabras, ¿Es adecuada y no excesiva la di-
visión del trabajo?

e) ¿Está el trabajo distribuido en forma justa? ¿Es necesario practicar una redistribución de tareas a fin de no afectar la moral y el entusiasmo de algunos empleados?

Si el cuadro de distribución del trabajo se prepara con arreglo a un plan y sus datos son exactos y completos, es la base de un buen método para obtener una perspectiva suficientemente completa de la unidad de trabajo, destacándose los aspectos susceptibles de mejoramiento o simplificación. Las etapas siguientes del método, es decir, el cuadro de procedimientos y la medición del trabajo son aplicables inmediatamente posterior.

b) Cuadro de Procedimientos:

El cuadro de Procedimientos al presentar una visión dinámica de los hechos, permite conocer quién ejecuta cada procedimiento, cómo se ejecuta, en qué tiempo, y explica además el porqué de cada etapa. Asimismo, el cuadro de procedimientos ofrece una descripción de cómo se está realizando el trabajo y proporciona los elementos suficientes para decir,

sobre bases sólidas, cómo deba realizarse.

El cuadro debe encabezarse con el nombre del procedimiento, el de la unidad de trabajo a que se refiere y la fecha correspondiente, que podría ser el siguiente:

CUADRO DE PROCEDIMIENTOS

1.- Procedimiento descrito: Certificados de Servicios. 2.- Unidad de Trabajo: Certificados
 Fecha: 19 de noviembre de 1962

Mts.	Mn.	Signos	Etapa No.	Descripción de cada etapa (QUE se hace y QUIEN lo hace)
		% \$ # &	1	Llegada del caso al escritorio de registro
		% \$ # &	2	Ingreso del caso
		% \$ # &	3	Distribución
50	30	% \$ # &	4	Recepción en el escritorio respectivo
		% \$ # &	5	En la libreta de ingreso del empleado
50	20	% \$ # &	6	Ingreso del caso al archivo
		% \$ # &	7	Distribución
		% \$ # &	8	Examen de archivo
		% \$ # &	9	Se agregan los antecedentes al caso
		% \$ # &	10	Se registra el caso en el libro de archivo
100	90	% \$ # &	11	Devuelto al escritorio de registro
		% \$ # &	12	Verificación del caso
		% \$ # &	13	Elaboración y Revisión personal del trabajo
200	300	% \$ # &	14	En la cesta de revisores
	120	% \$ # &	15	Examen de revisores
		% \$ # &	16	A mecanografía
		% \$ # &	17	Reproducción Mecanográfica
		% \$ # &	18	Revisión de la Mecanografía
100	180	% \$ # &	19	Al Jefe de Sección
		% \$ # &	20	Para la firma del Jefe de Sección
		% \$ # &	21	Reexaminada y firmada
100	300	% \$ # &	22	Al Jefe de Departamento
600	1040		23	

Signos Convencionales:

% = Recibido, almacenado, pendiente

= Operación

\$ = Transferencia, cambio de lugar o tránsito & = Revisión, inspección, comprobación

- 91 -

El cuadro de procedimientos nos contesta los siguientes grupos de preguntas:

a) ¿Qué se está haciendo? ¿Cuáles son las etapas del proceso?

b) ¿Es necesaria esta etapa? ¿Se obtendrían los mismos resultados si se omitiera?

c) ¿Podría esta etapa realizarse más fácilmente, en menor tiempo y con menores esfuerzos si se acortan distancias y se cambia la ubicación de los empleados, el equipo e inmobiliario?

d) ¿Quién debe realizar este trabajo? ¿Lo está haciendo la persona adecuada o, por el contrario, sería más conveniente que lo hiciera otra persona?

e) ¿Cómo se está realizando este trabajo? ¿Es posible simplificar aún más esta etapa?

En resumen, el cuadro de procedimientos es una herramienta de la mayor importancia para el análisis del trabajo y, si se somete a las preguntas anteriores, se obtienen conclusiones correctas.

c) La Medición del Trabajo

La medición del trabajo, que es la última etapa del método de simplificación, permite determinar la magnitud de los problemas y de las soluciones y esclarece las medidas y recomendaciones que sobre problemas concretos deben formularse, así como que favorece la mejora de los procedimientos, ajustando la distribución del trabajo y eliminando residuos. Además, la medición del trabajo permite establecer un equilibrio entre las funciones, las tareas y los elementos que constituyen una unidad y encontrar la mejor combinación entre ellos a fin de obtener un mayor rendimiento.

La medición del trabajo es de suma importancia y ella sólo puede realizarse, como es obvio, cuando se han completado los cuadros de distribución y de procedimientos, es decir, cuando el investigador está en condiciones de tener una visión del problema que ha de resolverse. Los estudios de tiempos y movimientos como auxiliares de la medición del trabajo propenden a una mejor utilización de los recursos y combaten la prodigalidad.

En resumen, la aplicación del método de simplificación del trabajo, en las tres etapas consideradas, conlleva tanto una mejora de los procedimientos como una más adecuada distribución y ordenamiento del trabajo.

B. EL MANEJO DEL PERSONAL EJECUTOR DE PROGRAMAS

Aunque en un sentido restringido la administración de personal consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan al cumplimiento de las finalidades de los programas del Gobierno con la mayor eficacia posible, en un sentido general la administración es siempre administración de personal, toda vez que en definitiva todas las cuestiones administrativas se reducen a sus elementos humanos, Por eso las operaciones de organización adquieren vida a través de las operaciones de dirección y manejo del personal.

Tres son los principios básicos del manejo del personal encargado de ejecutar un programa:

- a) El principio del servicio público prestado a través del programa;

b) El principio de la carrera profesional, y

c) El principio del mérito

El primero apadrina la idea básica de que todas las decisiones que se tomen por la administración deben orientarse en la misión que tiene el Gobierno de servir a la sociedad - a través de sus programas. Si la idea o norma fundamental - pierde eficacia, la carrera administrativa puede transformarse en una forma de hacer permanecer en la administración a personal comprobadamente ineficiente.

El segundo principio sostiene que la única forma de mantener al personal competente en la administración, es ofreciéndole la perspectiva de una carrera funcionaria y que, esta perspectiva, asegurará la permanencia y el progreso de quienes lo merezcan.

El último principio, o sea el del mérito, apoya que se debe nombrar para los cargos públicos a los candidatos más capaces para desempeñarlos. Este sistema favorece, en primer lugar, la competencia, que pone al servicio de la administración a personas bien preparadas, diestras e inteligentes y,

en segundo lugar, se garantiza la igualdad de oportunidades de manera que las instituciones gubernamentales contribuyan a lograr el objetivo de la democracia económica.

No obstante que los principios básicos enunciados orientarán toda la administración del personal, es evidente que la base orgánica para poder disponer de un personal eficiente reside en conocer cuáles son las funciones que éste va a desempeñar y, para ello, es indispensable tener clasificados con claridad todos los puestos que existen en la administración.

Por otra parte, es preciso tener presente los principios básicos de la clasificación de puestos del personal ejecutor de programas, trabajo que debe confiarse a una autoridad central conocedora de toda la administración pública y dotada de la suficiente independencia como para no sentirse inclinada a favorecer determinadas dependencias o funciones. Estos organismos son las Oficinas Centrales de Personal o las Comisiones de Servicio Civil, que existen en países como EEUU, Puerto Rico, Costa Rica, etc.

C. ORGANIZACION PARA EL COMERCIO EXTERIOR

Dado que en los países económicamente subdesarrollados como Guatemala una parte considerable del ingreso nacional se deriva del comercio exterior, es fundamental delinear una política económica internacional compatible con el máximo beneficio nacional. Esta política económica podría tener las siguientes sustentaciones:

1. Procurar el equilibrio de la balanza de pagos compatible con el desarrollo económico; es decir, lograr el más alto nivel de importación de bienes de capital en razón de nuestra capacidad externa de pagos;
2. Aumentar las exportaciones y estimular aquellas que contengan el máximo grado de manufactura, sin afectar el abastecimiento nacional de alimentos y materias primas;
3. Propugnar la diversificación de mercados y productos;
4. Alcanzar una mejor relación de intercambio, y
5. Debilitar la dependencia del exterior con miras a reducir la vulnerabilidad del nivel interno de la actividad económica.

La política económica internacional así sustentada exigiría necesariamente la organización de un servicio técnico-responsable de la elaboración de los estudios de mercados, - así como para mantener informaciones actualizadas sobre precios y otros servicios de gran interés para los exportadores nacionales.

Una experiencia muy interesante sobre esta materia la encontramos en Noruega que, por su importancia a continuación la transcribimos, tomada del libro "Organización para el Desarrollo Económico" del Profesor Luis Escobar Cerda, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile:

"Es evidente que la explicación del espectacular crecimiento de la economía noruega, por ejemplo, estriba, en gran medida, en que ha sabido estimular y desarrollar esta capacidad empresaria, lo que se refleja en su alta tasa de inversión y en la organización económica del país que la ha hecho posible. El Comercio exterior es importantísimo en ese país de tres millones de habitantes. En 1959, la balanza de pagos -

(importaciones de mercaderías y barcos) alcanzó casi el 30% del Producto Nacional Bruta: 1400 millones de dólares sobre 5.000 millones. (1 dólar norteamericano es igual a 7 coronas).

Con cabal comprensión de la importancia del comercio exterior para la economía nacional, tanto desde el punto de vista de su estabilidad como para sus posibilidades de crecimiento, recién terminada la guerra, se estableció -el 10. de noviembre de 1945-, por decreto real, el Consejo de Exportación de Noruega, como una organización nacional encargada de la promoción de las exportaciones. En él están representadas todas las principales actividades exportadoras, como también el Gobierno, gremios de empleados y obreros y bancos. El Consejo está compuesto de 38 miembros y tiene, además, un Directorio -formado por integrantes del Consejo- de 14 personas y un Comité Ejecutivo de 5. El Presidente del Consejo es nombrado por el Gobierno de entre los miembros. La dirección inmediata de la institución está a cargo de un Director Gerente, economista por profesión, quién tiene bajo su mando un "staff" de 50 personas en sus departamentos de Mercado e Informaciones; de éstas, no menos de 15 son graduadas en Economía o Ad

ministración. El personal reside en Oslo y en el exterior, como se explicará más adelante.

El Departamento de Informaciones tiene como misiones - principales la de mantener al tanto a los exportadores (que son 2.500) de la situación de los mercados extranjeros (competencia, regulaciones, etc.) y la de distribuir información en el exterior, sobre las posibilidades noruegas de exportación. Los antecedentes que este Departamento necesita los obtiene a través de sus propios representantes y del Servicio Exterior del país. Los embajadores están en contacto directo con el Consejo, sin perjuicio de las estrechas relaciones que éste mantiene con el Ministerio de Relaciones Exteriores como tal.

Actualmente realizan publicaciones, muy buenas a mi juicio, en noruego, inglés, y alemán; se preparan para hacerlas en francés y español. Las embajadas preparan las listas de las personas a quienes se les debe enviar el material, en el extranjero. Entre las principales publicaciones, y sólo a modo de ejemplo para no alargar innecesariamente esta descrip

ción, mencionaremos, entre las que interesan a los exportadores noruegos, la "Norges Utenrikshandel" (Periódico del Comercio Exterior Noruego), bisemanal; "Norge pa Verdensmarkedet" (Noruega en el Mercado Mundial), publicación anual de aproximadamente 200 páginas, con información por países (en el informe de 1958 se dedican a Chile cuatro y medias páginas; cabe advertir que el comercio entre ambos países es casi nulo. A México, $4\frac{1}{2}$ páginas; a Colombia, 6; a Ecuador, 1; a Venezuela, $1\frac{1}{2}$; a Brasil $8\frac{1}{2}$, etc.); Boletines con información práctica sobre procedimientos para diferentes países y productos; Informes por países (el de Chile, v. gr., publicado en febrero de 1958, es un libro de 75 páginas). De las publicaciones en otras lenguas, para su distribución en el extranjero, pueden mencionarse: "Norway Exports" y "Exportland Norwegen", publicación trimestral de aproximadamente 60 páginas, muy bien presentada, en buen tamaño y papel; y "Norwegian Export Directory", con una completa clasificación de las exportaciones y los exportadores, que se publica cada dos años; está redactada en cinco idiomas: inglés, francés, español, alemán y noruega.

Las principales funciones del Departamento de Mercados - incluyen: realizar investigaciones acerca de las posibilidades de mercado, poner en contacto exportadores con posibles - clientes y mantener toda clase de informaciones "al día".

Una idea más precisa de la forma en que se cumple este objetivo la dan los siguientes dos ejemplos. Cuando se tuvo conocimiento de que Nigeria pasaría a ser una república independiente, se envió un representante a explorar las posibilidades de mercado; este representante, ya en febrero de 1960, había estado dos veces en Nigeria (la constitución de república se esperaba para fines de año); si la preinvestigación - resultaba promisoría se consideraría, inmediatamente después de constituida la república, la designación de un representante permanente. Y el otro ejemplo: un industrial noruego calcula que una producción económica para un artículo son, digamos, 7.000 unidades, pero sólo puede vender internamente - - 3.500; consulta al Consejo. Esta consulta pasa, en seguida, a la categoría de "problema" para la institución, la que lo abordará como un estudio internacional de mercado, movilizando a todos sus representantes y embajadores. Los resultados

de la investigación se entregan al empresario interesado, -
sin costo alguno para él y sin responsabilidad para el Conse-
jo.

Las relaciones de la institución con el Gobierno, como se puede deducir de lo ya dicho, son muy estrecha y muy buenas. Desde luego, es útil anotar que ellos preparan lo que podríamos llamar el Presupuesto de Exportación, para el Presupuesto Económico Nacional, consultando, por cierto, a todos los exportadores sobre sus opiniones en cuanto a volúmenes y precios de venta para el año siguiente. El Consejo actúa como organismo asesor del Gobierno en materias de comercio exterior. Sus relaciones con el Ministerio de Asun-
tos Exteriores son dignas de ser consideradas con entusiasmo; el subsecretario titular de la División Comercial del Ministerio es miembro permanente del Consejo, del Directorio y -
del Comité Ejecutivo de la Institución. En los países donde el Consejo no tiene delegados, la representación diplomática y consular realiza las investigaciones de mercado y el trabajo que se requiere para promover las exportaciones. En -
los países en que el Consejo cuenta con representantes, és -

tos están en las embajadas, generalmente como agregados comerciales. El hecho de designar un representante en un país no significa que se ha creado un cargo que no se podrá eliminar jamás; por el contrario, el Consejo -como lo señala en una de sus publicaciones de divulgación- le dá especial importancia a la adaptación de la organización a las cambiantes condiciones del exterior. Esta flexibilidad se manifiesta, por ejemplo, en el hecho que, desde que el Consejo se estableció, se han cerrado y abierto varias oficinas en el extranjero. La razón que el Consejo tendría para cerrar una oficina podría fundarse en que las condiciones, en el país de que se trata, han dejado de ser favorables para el desarrollo de las exportaciones, o en el hecho de que los exportadores individuales hubieran desarrollado tan buenos contactos que pudieran seguir sus negocios sin la ayuda de la institución.

Además de los representantes permanentes (que tienen la flexibilidad señalada en el párrafo anterior), el Consejo ha establecido experimentalmente un sistema de "representantes en viaje", con sede en Oslo, pero que visitan sus territorios periódicamente.

El Consejo le da especial importancia a la participación en exposiciones y ferias comerciales en el extranjero, trabajo que está específicamente a cargo de la Organización Noruega de Ferias Comerciales.

¿Cómo se financia toda esta labor? Con el Fondo de Exportaciones que se forma con un impuesto de 0.075% sobre todas las exportaciones de mercaderías. Este impuesto fue aprobado en 1956 por el Parlamento, después de haber consultado a los exportadores; esto es, el Consejo no se financia con cargo a las rentas generales de la ley de presupuestos, sino que tiene sus propios ingresos. La descripción anterior sirve para ilustrar la significación que puede llegar a tener una buena organización, en este caso particular, en el campo del comercio exterior, como un efectivo instrumento de promoción de las exportaciones. El autor está convencido que es este el tipo de enfoque a los problemas que más falta hace en los países poco desarrollados y, particularmente, en aquellos - como la mayoría de los países latinoamericanos- que ya han iniciado su proceso de industrialización.

Creo que vale la pena mencionar que en Chile se hizo un buen intento, en el sentido que venimos indicando, con la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo -COVENSA-, que también trató de adoptar una actitud agresiva en el mercado internacional; sin embargo, la pérdida relativa de importancia comercial del salitre natural y el hecho de que el caso de la COVENSA y su experiencia no hayan sido aprovechados por el resto de los exportadores chilenos, aconseja que en Chile el ejemplo noruego, combinado con el de la COVENSA, también debe considerarse detenidamente.

Muchos otros países han diseñado sistemas de promoción de su comercio exterior y efectúan diversas publicaciones. La Asociación General para la Exportación Sueca publica, por ejemplo, en español, un panfleto muy bien presentado que titula "Comercio Exterior de Suecia". Brasil, en Sudamérica, parece estarle prestando preferente atención a este problema. En diversos diarios de América Latina, la Oficina Comercial del Gobierno del Brasil ha anunciado que "se complace en in-

formar al comercio chileno (v. gr.) que se encuentra a su --
disposición para suministrar, sin cargo alguno, cualquier --
antecedente sobre las posibilidades de importación y exportaci
ción entre ambos países". La publicación contiene una lista
completa de todos los productos que Brasil está en situación
de exportar, la que se invita a consultar bajo el llamado:
"Coopere con el Mercado Común Latinoamericano examinando las
posibilidades de negocios con los países vecinos".

CAPITULO IV

ORGANISMOS GUBERNAMENTALES RELACIONADOS CON LA PROGRAMACION

Como en su oportunidad se ha destacado, existen diferentes organismos públicos que asesoran a los ejecutores encargados de los recursos que deben movilizarse para cumplir las metas propuestas y que están estrechamente conectados a las oficinas de programación.

En este capítulo se examinarán brevemente los principales organismos mencionados, tales como:

1.- Organismos Anexos al Sistema de Programación:

A.- Oficina Central del Presupuesto

B.- Oficina Central de Organización y Métodos

C.- Oficina Central de Personal

D.- Dirección General de Suministro de Materiales

E.- Dirección General de Estadística

2.- Organismos Autónomos relacionados con el sistema de Programación

A.- Banco Central

C.- Instituciones de Fomento

1.- ORGANISMOS ANEXOS AL SISTEMA DE PROGRAMACION:

A.- OFICINA CENTRAL DEL PRESUPUESTO:

La oficina Central del Presupuesto debe tener precisas responsabilidades en la preparación y en la ejecución del presupuesto. Sus principales funciones en la preparación del documento presupuestario deben ser: la revisión de los programas y de las peticiones de gasto involucradas en ellos y la aplicación de mejoras administrativas.

La primera función, o sea la revisión de los programas y peticiones de gasto, persigue producir una selección que permita integrar en un todo las operaciones gubernativas y consiste en el examen minucioso, desde un punto de vista central, de las operaciones programadas por los organismos públicos. En sus responsabilidades ejecutivas le corresponde supervigilar el proceso de ejecución.

La revisión presupuestaria es, por una parte, una reconciliación de los programas presentados por separado y, ade-

más, una centralización de dichos programas en un todo orgánico, compatibilizando los programas mediante la distribución de los gastos y se realiza a través de la separación de los programas y gastos más importantes de los de menor importancia. Por otra parte, es conveniente informar documentadamente a las autoridades del nivel superior de la administración pública, las ramificaciones y consecuencias que, dentro del complejo de actuaciones que contiene la política gubernativa, producirán las aplicaciones proyectadas. Por ejemplo, si se establece un programa de subsidios a la agricultura este debe ser revisado considerando su probable impacto en el nivel de precios y sus relaciones con el comercio de importaciones de alimentos, programa que probablemente estaría a cargo sea del Ministerio de Agricultura o del de Economía.

Los propósitos de las mejoras administrativas son varios e importantes, tales como: a) Verificar si los programas elegidos pueden ser ejecutados a un costo menor; b) Determinar si se puede lograr una eficiencia y rapidez mayores mejorando los sistemas de trabajo; c) establecer si contribui-

ría a hacer más expedita la gestión presupuestaria una delegación de poderes; d) Proponer nuevos sistemas de coordinación de los funcionarios que tienen a su cargo la ejecución de programas, etc. Por lo tanto, no es extraño que las Oficinas Centrales de Presupuesto modernas cuenten con un Departamento de Organización y Métodos, responsabilizado de racionalizar los trabajos administrativos y de traducir estas labores en economías en el presupuesto de gastos.

La revisión presupuestaria se practica, generalmente, en forma simultánea con el estudio de las mejoras administrativas. Sin embargo, es conveniente destacar que estas funciones no son el fruto del trabajo apresurado de última instancia, sino que, tanto el departamento de administración presupuestaria como el de organización y métodos trabajan todo el año en estudios acerca de los programas, presupuestos de gastos, cálculos de ingresos; y se dedican permanentemente a preparar estudios en las oficinas públicas acerca de las tareas posibles de eliminar, de los trámites que están demás,

de los formularios que podrían simplificarse, etc. Estos trabajos se concretan en el momento de la preparación presupuestaria y se consagran definitivamente en el presupuesto del año siguiente.

Si se analiza aún brevemente nuestro sistema presupuestario, es fácil observar las abultadas deficiencias de que adolece.

B. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS:

La Oficina de Organización y Métodos es de incalculable importancia en los países que, como Guatemala, mantienen un alto grado de desperdicio en los recursos, toda vez que su fundamental propósito es lograr la eficiencia máxima en la administración pública, mediante la aplicación de métodos científicos de organización y procedimientos; es decir, maximizar la eficacia de la maquinaria administrativa reduciendo los costos de los programas. Sobre esta materia, es oportuno destacar la conciencia del actual Gobierno del Brasil -

encomendar al destacado Economista Celso Furtado la enorme misión de reestructurar la administración pública, propósito que confiamos sea el inicio de una nueva manera de encarar los problemas nacionales, es decir, un enfoque estructuralista.

Las mejoras administrativas se logran a través de estudios de organización y métodos que abarcan aspectos como la organización de los servicios, estructuración o reestructuración de las dependencias públicas, procedimientos y métodos de trabajo, sistemas de administración, instalaciones de oficinas, etc.

La ubicación más adecuada de estas oficinas es en el nivel superior, al menos si nos atenemos a la experiencia de más de 15 países que cuentan con ellas. Así, por ejemplo, en Australia depende de la Cancillería Federal; en Bélgica es un organismo independiente; en los Estados Unidos depende de la Oficina del Presupuesto y ésta, a su vez, depende del Presidente.

Resumidamente, las funciones principales de las Oficinas de Organización y Métodos son:

1.- Hacer un levantamiento de todos los organismos existentes y sus relaciones, estudiar la estructura de la administración pública y proponer los cambios procedentes.

2.- Estudiar los procedimientos y métodos de trabajo, sugerir cambios en los métodos, suprimir trámites innecesarios y acortar la tramitación de documentos.

3.- A fin de facilitar el trabajo, estudiar y sugerir mejoras en la instalación de los servicios públicos

4.- Recopilar la información estadística relativa a la administración pública, y

5.- Estudiar la forma de coordinar las funciones de los servicios públicos.

De organización y métodos, existen dos tipos de oficinas: la central que enfoca principalmente la macro-organización y

las locales ubicadas en los servicios públicos más importantes y que estudian la micro-organización.

Confiamos en que esta breve exposición de alcances pueda convencer sobre la importancia y la necesidad de contar con una oficina de Organización y Métodos dentro de nuestra administración pública.

C. OFICINA CENTRAL DEL PERSONAL:

Para conseguir una eficiencia creciente y dar continuidad en el tiempo a los programas, es indispensable crear y fortalecer una sana carrera administrativa. Esta es, sin duda la columna vertebral del éxito a largo plazo de la planificación, toda vez que sin personal preparado para formular y ejecutar programas, todo el edificio de programación se debilita y se derrumba.

La Oficina Central del Personal tiene las siguientes funciones principales:

1. Efectuar el proceso del reclutamiento, procurando - alentar a aquellos que tengan la capacidad necesaria y desa-

lentar a los que reúnan las condiciones exigidas para el puesto.

2. Con excepción de aquellos de naturaleza política, - llevar a cabo la selección de los postulantes a ocupar cargos en el servicio público, proponiendo a la autoridad encargada de formular los nombramientos, un número de seleccionados superior al de vacantes.

3. Clasificar los cargos públicos de acuerdo a sus características y responsabilidades, que es la base insustituible para efectuar los estudios relacionados con el sistema o política de remuneraciones y condiciones primarias para el desempeño del cargo.

4. En coordinación con la Oficina Central del Presupuesto y la de Organización y Métodos, preparar una estadística completa sobre el personal al servicio del Gobierno y un programa anual sobre la materia.

5. Prestar asesoría en la preparación de planes especiales de adiestramiento a aquellos servicios que lo requieran y

dictar las normas básicas para los distintos tipos de adiestramiento, en los diferentes niveles de la administración pública.

6. Efectuar los estudios de evaluación de cargos y con base en él proponer las medidas tendientes a uniformar las remuneraciones del sector público y aquellas que deben fijarse a los nuevos cargos que se creen.

7. Desarrollar, para los diferentes niveles de la administración pública, un plan de calificaciones, objetivo uniforme y adecuado.

8. Velar porque sea sobre la base de exámenes todo proceso de promoción, fijando pautas y participar en ellos.

9. Crear, desarrollar y mantener un adecuado sistema de incentivos que estimule al buen funcionario y medidas disciplinarias que prevengan y sancionen la comisión de faltas.

10. Revisar las normas que rigen los feriados, permisos por enfermedad, licencias, etc., proponiendo las mejores del caso.

11. Preparar el presupuesto anual del personal, distribuyéndolo por clase de servicio y por programa y recomendar a las autoridades correspondientes las modificaciones necesarias.

Las funciones anteriormente descritas tomarán vida a través de leyes o reglamentos que ha de proyectar la Oficina Central del Personal.

D. DIRECCION GENERAL DE COMPRAS Y SUMINISTROS

La dotación de elementos materiales es indispensable para que el personal de todo el engranaje administrativo desarrolle sus tareas en forma eficiente; esto obliga al Gobierno a efectuar compras de mayores cantidades de materiales. Por esta razón se cree de mucha conveniencia contar con la Dirección General de Compras y Suministros, con el fin de lograr que las compras de materiales se hagan en la forma más económica posible y para evitar el fraude. Esta entidad gubernamental no sólo se encargará de efectuar las compras de materiales y equipos que necesita el Gobierno, sino que -

también activará las funciones de suministro, concepto más - amplio que envuelve las operaciones de transporte, inspección almacenaje y asignaciones adecuadas.

Las funciones principales de la Dirección General y Su- ministros se pueden resumir en la forma siguiente:

- a) Comprar, almacenar y distribuir todos los materiales y equipos que la administración pública necesita;
- b) Abrir licitación pública para hacer las adquisiciones
- c) Elaborar, para el año siguiente, el presupuesto de ma teriales en términos físicos, señalando clasificadamente la cantidad y precios medios de los materiales adquiridos, según los programas y presupuestos.

Dado el carácter operativo de estas entidades gubernamen- tales, los países que han aprovechado con eficiencia la cen- tralización del aprovisionamiento, las han ubicado dentro del Ministerio de Hacienda, localización que nos parece convenien te para la estructura de la administración pública de Guatemala.

E. DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA

Todas las bondades que dentro de la organización de la - administración pública pueden atribuirse a las oficinas encar- gadas del presupuesto, de organización y métodos, de personal, de compras y suministros y, fundamentalmente, las encargadas de la planificación nacional, dependen en alto grado de la - eficiencia del Servicio Estadístico Nacional; es decir que, - en definitiva, el avance de la programación depende del desa- rrollo estadístico del país, pudiéndose afirmar que a una es- tadística pobre corresponde una programación pobre y viceversa.

Sin embargo, es del caso señalar que la programación eco- nómica constituye un poderoso elemento de estímulo al desarro- llo estadístico, toda vez que sus necesidades en materia de in- formación hacen visibles las deficiencias estadísticas y obli- gan a la reorientación del proceso de captación de datos y la forma de su tabulación.

Las funciones principales que debería tener la dirección General de Estadística pueden resumirse:

a) Recopilar, elaborar técnicamente y publicar las estadísticas oficiales;

b) Efectuar encuestas periódicas destinadas a preparar-y/o actualizar los diferentes índices, especialmente los de costo de vida, producción, salarios, etc.;

c) Coordinar las tareas de recopilación, clasificación y publicación de estadísticas, especialmente con respecto a las oficinas sectoriales de estadística;

d) Preparar y levantar los censos oficiales, ajustándose a las recomendaciones internacionales;

e) Revisar los formularios preparados por los servicios públicos con fines administrativos o contables, con el fin de planificar el tipo y detalle de los datos a recoger; y

f) Estudiar las sugerencias que sobre los datos a captar y la forma de presentarlos hagan las entidades de servicio público.

Las anteriores son funciones esenciales mínimas de un eficiente servicio estadístico nacional, por lo que podrían servir de base para la reorganización de nuestra Dirección General de Estadística.

Como una ilustración de las variadas e importantes funciones que pueda llegar a tener una Dirección General de Estadística, se transcribe a continuación, tomada del libro - "Organización para el desarrollo económico" del Economista chileno Luis Escobar Cerda, la interesante experiencia holandesa:

"Dentro de las entidades asesoras del Gobierno para la formulación de la política económica no debería dejar de mencionarse, por último, a la Oficina Central de Estadística - O.C.E. - la que cuenta con 1 200 personas de las cuales, - aproximadamente, 100 tienen entrenamiento académico, especialmente economistas. Hay una estrecha colaboración entre este Servicio y la O.C.P. (Oficina Central de Planificación) desde luego, usan las mismas definiciones para sus trabajos de investigación y análisis estadísticos y económicos, podría decirse que mientras la O.C.E. está, especialmente, ocupada con el pasado, la O.C.P. lo está con el futuro. No me propongo hacer aquí una descripción del funcionamiento ni de la

organización de la O.C.E.; no obstante, citaré algunos trabajos de tipo económico que efectúan, para dar una idea de la importancia que el servicio tiene en este campo de estudios. Existe una Sección de Análisis Estadístico, actualmente dirigida por un bien conocido estadístico holandés, Profesor Derken, - que funciona como una división de estudios, principalmente de tipo econométrico; por ejemplo han realizado una investigación sobre la presión que ejercen los impuestos indirectos sobre - diferentes grupos de asalariados.

Pero la división más importante, desde el punto de vista de los estudios económicos, es el Departamento de Cuentas Nacionales. En su personal de 44 funcionarios, figuran 13 economistas. En este número no están incluidas las 25 personas que laboraban, a comienzos de 1960, en un informe que trata de descubrir cómo invierten sus ahorros, 4 000 familias de - empleados y obreros; este trabajo se está haciendo porque el Gobierno desea diseñar una política de aumento de los ahorros, y existe, en esta nación, plena conciencia de que el primer-

requisito para una política económica racional es la buena información.

La labor que se desarrollaba en el Departamento de Cuentas Nacionales a comienzos de 1960, incluía:

- a) El informe sobre ahorros mencionado en el párrafo anterior;
- b) Cuentas Nacionales, incluyendo insumo-producto;
- c) Capital nacional;
- d) Productividad, que constituye la información básica - para la política de salarios; la definición de productividad que usan es la del valor neto agregado por persona a precios constantes;
- e) Índices sobre:
 - 1.- Producción Industrial, en cantidad (mensual);
 - 2.- Consumo privado, en cantidad y valor (mensual);
 - 3.- Inversiones, en cantidad y valor (trimestral);
 - 4.- Exportaciones e importaciones, en cantidad y valor (mensual).

f) Finalmente, podrían señalarse algunas investigaciones especiales como: gastos y financiamiento de la salubridad pública nacional (incluyendo tanto al sector público como el - privado); gastos y financiamiento de la asistencia social".

F. ORGANISMOS AUTONOMOS RELACIONADOS CON LA PROGRAMACION

Así como los organismos centrales de planificación, de presupuestos, de compras y suministros de materiales, etc., tienen por objetivo fundamental lograr la coordinación de los recursos productivos del Gobierno en función de las metas las entidades financieras autónomas tienen por misión la movilización de los recursos financieros de la comunidad hacia los objetivos de inversión señalados en los planes de desarrollo.

Los principales organismos financieros son el Banco Central, los Bancos de financiamiento y las entidad de fomento.

1.- LOS BANCOS CENTRALES

Considerando que la regulación de los medios de pago es

de capital importancia para la canalización de los flujos monetarios hacia los centros nerviosos del organismo económico que quiere desarrollarse, es innegable que la influencia de los Bancos Centrales es decisiva en el manejo de la política económica que implementa todo programa de desarrollo, toda vez que es función de la banca central fijar, en concordancia con las metas del plan y de sus requisitos de estabilidad, los límites y la orientación del crédito. Esta premisa de general aceptación nos advierte que tanto la precaución excesiva como la mala orientación del crédito, pueden afectar muy adversamente los recursos que para el desarrollo es capaz de proveer la economía.

Sin embargo, no es un hecho desconocido que la política del Banco Central en Guatemala se ha estancado casi por completo en las funciones que le son tradicionales, tales como la de regular el medio circulante, de servir de agente financiero del Gobierno y de ser un prestamista de última instan-

cia para los otros Bancos. Estas funciones obedecen a la influencia de tratadistas monetarios de países económicamente-avanzados, para quienes la política del Banco Central debe orientarse hacia el mantenimiento del pleno empleo en condiciones de estabilidad económica. En Guatemala, no obstante, las necesidades son diferentes, siendo económicamente recomendable que el Banco Central acometa actividades o directrices de fomento. Un ejemplo afortunado de estas funciones nos presenta el Banco de la República de Colombia al referirnoslo siguiente: "Es indudable que existe una gran diferencia entre las economías, y así por ejemplo, no hay nada comparable en los Estados Unidos o en Inglaterra con su gran diversidad de productos y exportaciones, a la posición del café en Colombia. La absorción y movimiento de la cosecha exige sumas relativamente grandes en cortos períodos, montos que superan la capacidad de crédito corriente de los Bancos Comerciales. Por estas circunstancias el Banco Central ha intervenido en la financiación directa de gran parte de la cosecha a través de la Federación Nacional de Cafeteros. Es

posible que esta práctica de crédito directo para financiar el mercado agrícola, sea amargamente criticada por todas las autoridades monetarias de países altamente desarrollados. Sin embargo, si los peligros se conocen y medidas compensatorias se toman, esta operación puede ser llevada, y en efecto ha sido llevada a cabo en los últimos años, sin peligro de inflación y con gran beneficio para la economía. Es este un ejemplo de cómo el Banco Central de un país poco desarrollado y de limitada acumulación de capital privado, puede ayudar a la tarea del desarrollo económico del país".

2. LOS BANCOS DE FINANCIAMIENTO:

Los Bancos de financiamiento procuran organizar y ampliar el incipiente y deforme mercado de capitales que es característico de las economías en etapas de subdesarrollo, y su misión inmediata consiste en la captación de los ahorros y excedentes de los diversos sectores económicos, en administrarlos y facilitarlos en beneficio de las actividades que gozan de prioridad; por su naturaleza, estos Bancos son puramente estatales.

Las principales funciones específicas del Banco de Financiamiento son: a) Crear instrumentos de captación de ahorros, tales como bonos, etc. b) Facilitar fondos a las empresas e intervenir en el financiamiento a través de préstamos, subsidios, etc., de programas de desarrollo, y c) Servir de agente de los inversionistas mediante el pre financiamiento de emisiones primarias de capital para la obtención de capitales privados.

Los países que cuentan con estos organismos de financiamiento han procurado dotarlos de fondos destinados a la inversión mediante el uso de los diversos instrumentos de captación de ahorros. En México, por ejemplo, entre otros medios se ha formado, a través de los "certificados de participación" el Fondo de Garantía y Fomento Industrial que no es más que una garantía a los préstamos o ediciones de valores a favor de ciertas empresas.

Los organismos de financiamiento pueden ser de dos clases: Sectoriales o globales. Los sectoriales sólo dan crédito a determinadas actividades, mientras que los organismos globales de financiamiento son necesarios para una coordinación de los esfuerzos y evitar duplicidad de línea de crédito y la falta de prioridades en la conducción de éstos.

Aunque es difícil hacer una clara diferenciación entre los Bancos de financiamiento y los organismos de fomento, se asume que los primeros se preocupan fundamentalmente de la captación de ahorros, mientras que los segundos miran predominantemente al proceso de inversión. Esta separación la encontramos en el caso de Chile, donde el Banco del Estado capta los ahorros y la Corporación de Fomento orienta la inversión promoviendo nuevas empresas; el caso de México con la Nacional Financiera es completamente opuesto, toda vez que esta institución capta los ahorros y canaliza la inversión.

3. LAS ENTIDADES DE FOMENTO

Uno de los instrumentos más frecuentemente usados en los últimos tiempos por los Gobiernos de los países subdesarrollados para promover el crecimiento económico es la creación de las instituciones de fomento. A través de estos organismos, la acción gubernamental influye en el proceso de acumulación de capitales en dos direcciones básicas: a) Mediante la promoción directa de inversiones a través del estudio, proyección, construcción y hasta explotación de nuevas empresa, y b) Otorgando apoyo y estímulo mediante ayuda financiera, técnica y administrativa a los inversionistas privados para la formación de empresas en actividades de prioridad elevada dentro de un plan de desarrollo.

Dado que la naturaleza de sus actividades de promoción requieren una operación flexible y expedita, las instituciones de fomento se han organizado generalmente con un adecua-

do grado de autonomía respecto al gobierno central. Esta autonomía es fundamental y favorece las siguientes finalidades:

a) Gozar de independencia para contratar personal y fijar la escala de sueldos y salarios, toda vez que uno de los requisitos para que estos organismos funcionen en forma eficaz es el contar con personal calificado y bien remunerado; b) Estar al margen de la influencia y contingencias políticas, para poder así canalizar los fondos de acuerdo con un criterio nacional de prelación; c) Otorgarle elasticidad a las operaciones de inversión y financiamiento, y d) Sustraerse del proceso presupuestario del Gobierno central que generalmente es ta caracterizado por controles múltiples y engorrosos. Sin embargo, el hecho de movilizar cuantiosos recursos ha conducido paulatinamente a una restricción de la autonomía de las instituciones de fomento, con el fin de que los programas a desarrollar sean compatibles y estén ajustados a los delinea mientos generales de la política económica del Gobierno. Es

ta restricción de autonomía se logra mediante el procedimiento de someter previamente, para la aprobación del Gobierno central, los planes de inversiones elaborados.

La administración de las instituciones de fomento puede seguir cualquiera de los ordenamientos que se distinguen a continuación:

a) Que debido a la concurrencia mixta en la suscripción del capital de la institución, la junta directiva esté integrada por representantes del Gobierno y del sector privado;

b) Que la junta directiva esté integrada por representantes del sector público y privado, pero que el capital total de la institución sea aprobado por el Estado, y

c) Que la junta directiva esté constituida totalmente por autoridades del Gobierno.

En lo que res

En lo que respecta a los fondos utilizados por las instituciones de fomento, éstos pueden derivarse de recursos - públicos o privados, nacionales o extranjeros. En este orden, es cuestión de fundamental importancia la estabilidad del flujo de fondos para la realización de sus operaciones, siendo el monto y la regularidad de los aportes gubernamentales un elemento básico para el éxito de la institución de fomento. Varias son las razones de esta importancia:

- a) Los aportes gubernamentales constituyen la fuente - más segura en cuanto a la provisión de los recursos
- b) La continuidad de las aportaciones del sector público en cantidades importantes permite a la institución de fomento la formulación de programas de mayor alcance y a largo plazo, ya que, de lo contrario, se vería obligada a delinear su política con un sentido restrictivo al pretender una recuperación anual mí-nima de sus inversiones a fin de mantener la regularidad de sus actividades de promoción; y

c) Un decidido respaldo financiero del sector público - constituye un elemento favorable para que la institución de fomento pueda procurarse el apoyo crediticio de las entidades financieras internacionales, ya que los recursos externos necesitan el aseguro de un abastecimiento de fondos en moneda local.

Aunque el apoyo financiero del Gobierno puede presentar fluctuaciones muy pronunciadas, es indudable que la regularidad deseada de este respaldo financiero está muy ligada a la eficacia con que se maneje la institución de fomento, toda vez que si los proyectos en que están comprometidos los recursos de la institución obedecen a un programa encadenado de obras de promoción económica, es más difícil para las autoridades públicas revisar o interrumpir esos planes.

En lo que respecta a la movilización de los recursos privados, las instituciones de fomento tienen dos caminos definidos: a) Mediante mecanismos forzosos y b) A través de métodos voluntarios. El caso colombiano constituye un ejemplo de métodos obligatorios para la procuración de ahorros -

privados, siendo ilustrativo el caso de los bonos de vivienda de acciones de la industria siderúrgica de Paz de Río - que son adquiridos por los contribuyentes a partir de un cierto nivel de renta, fijándose la cuantía de la compra por medio de un recargo del impuesto declarado. También es frecuente que algunos países han normado la obligación del sistema bancario, compañías de seguros y otras instituciones de invertir en títulos de entidades de fomento, tal el caso de Colombia, donde los Bancos comerciales, las compañías de seguros y Cajas de ahorro tienen la obligación de canalizar un porcentaje de sus recursos a la adquisición de bonos agrarios, hipotecarios, de vivienda, etc.

En lo que se refiere a los métodos de atracción voluntaria de ahorros es donde las instituciones de fomento presentan las mayores debilidades de financiamiento, debido principalmente a las limitaciones que impone el exiguo monto de ahorros disponibles en la mayor parte de nuestros países, así como también por razones de costo financiero para la colocación de los títulos.

El esfuerzo de mayor significación que quizá se ha realizado en América Latina en esta dirección es el de la Nacional Financiera de México, la que ha logrado un notable éxito en la captación voluntaria de ahorros por intermedio de los títulos denominados "Certificados de Participación", valores que en su mayor parte están en poder de ahorradores individuales, de empresas privadas, así como de Bancos comerciales y Compañías de Seguros. No obstante, la Nacional Financiera introdujo hace algún tiempo un nuevo título denominado "Certificado de Co-Propiedad Industrial", que es el reflejo de una etapa superior en el desenvolvimiento de los instrumentos y técnicas para la movilización de los ahorros privados.

Sobre las modalidades de aplicación de fondos, las instituciones de fomento asumen un papel dinámico para promover las inversiones mediante la creación y ampliación de empresas en renglones en que no se atreve a penetrar la iniciativa privada. Las principales formas de esta modalidad son las siguientes:

a) Empresas proyectadas y ejecutadas por el Gobierno en que el dominio del sector público se mantiene en forma permanente;

b) Empresas proyectadas y ejecutadas por el Gobierno pero que, una vez en marcha, se venden a la iniciativa privada para su explotación;

c) Empresas proyectadas y ejecutadas por el Gobierno que se venden parcialmente a inversionistas privados, manteniéndose un condominio mixto hasta llegar a una definitiva transferencia; y

d) Empresas en que el sector público construye los edificios y aporta el equipo industrial y las entrega en arriendo al sector privado.

En resumen, la función principal de las instituciones de fomento es la de programar inversiones reproductivas, promover la formación de nuevas empresas, estudiar las nuevas posibilidades de inversión, estimular al sector privado me -

diante asistencia técnica y administrativa y orientar en el terreno las líneas del desarrollo. Las instituciones de fomento son, por consiguiente, entidades fundamentalmente promotoras.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

1.- Es necesaria la normación política y legal del sistema administrativo de la programación, con los siguientes aspectos fundamentales:

- a) La Constitución de la República debe crear el sistema legal de la programación, dictando las disposiciones que regulen las responsabilidades del Estado frente al orden económica nacional;
- b) Es necesaria la promulgación de una ley orgánica de planificación donde se establezcan los principios generales, la organización, los procedimientos y métodos de trabajo, la fijación de personal, las relaciones con el presupuesto, el Congreso y el resto de la administración pública, así como con el sector privado y la opinión pública.

- c) Dictar las resoluciones e instructivos que establezcan los mecanismos de obtención de datos, y
- d) Crear un sistema periódico de publicación que informe al Poder Ejecutivo, al Congreso y la opinión pública, sobre la formulación, ejecución, y resultados de los planes. Asimismo, sería conveniente organizar una labor de difusión económica para elevar la formación de la población y orientar su conducta económica y social.

2.- El Organismo Planificador en Guatemala debe estar ubicado en nivel presidencial, por ser este sistema el más adecuado para actuar con independencia y con la eficacia ejecutiva que demanda nuestra estructura social y económica.

3.- La eficaz ejecución de programas de desarrollo demanda la atención valorizada de las operaciones organizativas y de las operaciones de dirección, tal como se discute

en el Capítulo III de este trabajo.

- 4.- La política económica internacional debe ser delineada en función del máximo beneficio nacional, organizando un servicio técnico responsable de la elaboración de los estudios de mercados y otros servicios de gran interés para los exportadores nacionales. Al respecto, se comenta la organización vigente en Noruega en la esperanza que estas experiencias puedan tener en Guatemala algún "efecto demostración".
- 5.- Es necesaria la reestructuración de los organismos públicos estrechamente conectados con el sistema de programación, tal como se discute en el Capítulo IV de este trabajo.
- 6.- Se propugna por un concepto de presupuesto fiscal que sea la expresión financiera de los planes y programas elaborados y no una simple lista de cuentas e ítems —

que enumeran las cosas que el Gobierno va a comprar. El presupuesto fiscal, en tales términos, dejará de ser una simple herramienta contable para convertirse en un importante instrumento de programación.

7.- Se analiza la necesidad de estructurar una organización administrativa adecuada para la ejecución de programas de desarrollo, que es el segundo requisito sustentado - como necesario para una planificación económica efectiva. Asimismo, se observa que la necesidad de prioridad más elevada es crear recursos humanos, educando y preparando a individuos y creando instituciones económica y políticas progresistas.

BIBLIOGRAFIA

- Escobar Cerda, Luis: ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO. Editorial Universitaria, S. A. Santiago, Chile
- Ahumada, Jorge: EN VEZ DE LA MISERIA: Editorial del Pacífico Santiago, Chile
- Martner G., Gonzalo: ORGANIZACION PARA EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO Santiago, Chile
- Cepal: INTRODUCCION A LA TECNICA DE PROGRAMACION. México 1955
- Chenery, Hollis B. POLITICA Y PROGRAMAS DE DESARROLLO Boletín Económico de América Latina Vol. III. No.1
- Cepal: MANUAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO ECONOMICO.
- Sunkel, Osvaldo: LA PLANIFICACION ECONOMICA EN NORUEGA Revista Trimestre Económico Vol. XXII. No.4 México, 1955

- Daie Lillo, José:** COORDINACION DE POLITICAS ECONOMICAS
Revista Finanzas Públicas.
Vol. II. No.4
Santiago, Chile
- Naciones Unidas:** MANUAL PARA LA CLASIFICACION DE
TRANSACCIONES DEL GOBIERNO SEGUN
SU CARACTER ECONOMICO Y SU FUN -
CION. 1958.
- Oyarzún, Carlos:** LAS CORPORACIONES DE FOMENTO Y SU
PAPEL PARA CANALIZAR LOS RECURSOS
FINANCIEROS Y PROMOVER LAS INVER-
SIONES.
Santiago, Chile
- Fadul, Miguel:** FUNCIONES DE LA BANCA CENTRAL -Y
SUS RELACIONES CON EL SISTEMA BAN-
CARIO- EN EL DESARROLLO ECONOMICO,
CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO CO-
LOMBIANO,
Banco de la República de Colombia
Bogotá, 1957
- Martner G., Gonzalo:** EL PRESUPUESTO FISCAL COMO INSTRU-
MENTO DE PROGRAMACION.
Santiago, Chile
- Cepal:** EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO PA-
RA LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO
ECONOMICO.
Revista Panorama Económico No.203
Santiago, Chile

- Pinto S.C., Aníbal RECURSOS INTERNOS PARA ACELERAR
EL DESARROLLO
Revista Panorama Económico No.207
Santiago, Chile
- Escobar Cerda, Luis: ORGANIZACION DE UNA OFICINA DE
COORDINACION ECONOMICA EN CHILE
Revista "Economía" No.56
Santiago, Chile
- Muñoz Amato, Pedro: INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION
PUBLICA
Tomo II
- Gutierrez, Sylvia y
Rivas, Fernando: ALGUNAS IDEAS SOBRE UNA OFICINA
CENTRAL DE PERSONAL
Santiago, Chile
- Cuisenier, Jean: LAS IDEOLOGIAS DE LA PLANIFICACION
Revista Comercio Exterior
Octubre 1962, México
- Reynolds, Lloyd G.: PROBLEMAS Y EXPERIENCIAS EN PRO-
GRAMAS DE DESARROLLO
Revista Economía Nos.72-73
Santiago, Chile
- Rostow, W.W y Otros: LAS NACIONES QUE SURGEN. SU DESA-
RROLLO Y LA POLITICA DE ESTADOS
UNIDOS
Centro Regional de Ayuda Técnica