

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ADMINIS-
TRACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO
DE GUATEMALA

TESIS

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

por

LUIS F. REINA ROSAL

al conferírsele el título de

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE LICENCIADO



Junio de 1964

DL
03
T(189)

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

Decano.....Lic. Raúl Sierra Franco
Secretario.....Lic. Arturo Morales P.
Vocal 1°.....Lic. Rafael Piedra Santa A.
Vocal 2°.....Lic. Tulischt F. Díaz A.
Vocal 3°.....Lic. Aníbal de León
Vocal 4°.....P.C. Víctor M. Quintana
Vocal 5°.....P.C. Blas Rosales de la Vega

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL
PRIVADO :

Decano.....Dr. Gabriel Orellana Estrada
Secretario.....Lic. Raúl Sierra Franco
Vocal 1°.....Lic. Maximino Ruano Ayala
Examinador.....Dr. Gerardo Gordillo Barrios
Examinador.....Lic. Rafael Piedra Santa A.

Guatemala,
26 de mayo de 1964

Señor Director del
Instituto de Investigaciones
Económicas
Facultad de Ciencias Económicas,
C i u d a d.

Señor Director:

Habiendo sido designado para revisar la Tesis intitulada :
"Algunas Consideraciones sobre Administración para el Desarrollo Económico de Guatemala", del Contador Luis F. Reyna Rosal, me complace manifestar que dicha tesis constituye un valioso aporte a la bibliografía nacional, para el estudio de los principios fundamentales de la Administración Pública; y contiene conclusiones que pueden constituir elementos básicos de juicio para adecuar la estructura de la Administración Pública de Guatemala, en sus distintos niveles y relaciones, al desarrollo económico del país, tomando en cuenta que la realización de programas de desarrollo económico exige como necesidad fundamental, la existencia de estructuras administrativas funcionales para el cumplimiento de este fin del Estado.

Por lo expuesto, recomiendo que sea aceptada para su discusión en el Examen de Tesis, previo a la investidura profesional del Contador Reyna Rosal.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Félix Dardón Rodas

FDR/mes

DI--

--RECCION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintisiete de mayo de mil novecientos sesenta y cuatro.

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 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA", presentado por el P.C. Luis F. Reina Rosal para su graduación profesional.

Lic. Rafael Piedra-Santa A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS,
GUATEMALA VEINTIOCHO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS
SESENTA Y CUATRO.

En vista del informe rendido por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales se acepta y aprueba el trabajo de tesis denominado "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA", que para su graduación profesional fuera presentado por el P. C. Luis F. Reina Rosal.

Lic. Raúl Sierra Franco
Decano

DEDICO ESTA TESIS

A GUATEMALA

A LOS ORGANISMOS DE INTEGRACION CENTRO-AMERICANA, especialmente a:

LA SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA (SIECA), y a

LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA, AMERICA CENTRAL (ESAPAC).

DEDICO ESTE ACTO

A MIS PADRES:

Alfonso Reina O.
Carmen Rosal de Reina

A MI ESPOSA:

Yolanda Alonso de Reina

A MIS HIJOS:

Luis Fernando,
Carmen Yolanda,
Mario Roberto.

A MIS HERMANOS:

Lic. Raúl Reina Rosal
Br. Mario Osberto Reina R.
Dr. Francisco Reina R.

A MIS AMIGOS:

Lic. Ramiro Bolaños Yela
Lic. Guillermo Noriega Morales
Lic. Tulischt F. Díaz A.
Lic. Raúl Sierra Franco
Ing. Salomón Ernesto Martínez
Sr. Carlos A. Mayén
Sra. Aída Alonso de Mayén

CONTENIDO

- I. INTRODUCCION
- II. Relación de la Economía, la Administración y Otras Ciencias.
- III. Experiencia de otros países en Administración para el Desarrollo.
- IV. Principios y Técnicas de la Administración Científica.
- V. Funciones de Dirección o Gerencia Administrativa
- VI. Administración eficiente de los recursos como base para el Desarrollo Económico.
- VII. Guatemala en la Integración Económica de Centroamérica.
- VIII. Plan de Reestructuración Político-Administrativa de Guatemala para acelerar su Desarrollo Económico.
- IX. Conclusiones y Recomendaciones.
- X. Bibliografía

I.- INTRODUCCION

Tanto debido a las necesidades nacionales, como a las originadas por la integración económica de Centroamérica, estamos compenetrados de la urgencia de un mejor desarrollo económico del país y hemos de reconocer el esfuerzo que para tal fin se ha venido haciendo por organismos nacionales e internacionales. La producción de trabajos de investigación ha sido prolífera y en especial ha habido preocupación por los problemas económicos en sus distintas especializaciones: economía agrícola, industrial, monetaria, etc.; sin embargo consideramos que no ha sido lo suficientemente investigado lo que corresponde a la economía de la administración o lo que en otras palabras es más preciso: a la administración eficiente de los factores necesarios para el desarrollo económico.

Es debido a ello que nuestra preocupación ha sido precisamente ese aspecto de la economía, armonizando las enseñanzas recibidas en la Facultad de Economía con las de la Escuela Superior de Administración Pública, América Central (ESAPAC), así como la experiencia de los cargos desempeñados en instituciones públicas y privadas.

En ese sentido estamos convencidos de que juntamente con la resolución de problemas eminentemente socio-económicos, debe implantarse una reestructura político-administrativa en los países subdesarrollados y concretamente en Guatemala, para colocarla en capacidad de obtener un desarrollo económico más acelerado y mejor orientado.

En el mundo se han venido operando revoluciones de todas clases: sociales, políticas, religiosas, industriales y tecnológicas, que han cambiado muchas veces radicalmente las costumbres y tradiciones imperantes; han caído imperios y reinados; tiranías y dictaduras; se ha cambiado de un sistema capitalista o de fuerte influencia capitalista a un sistema comunista en forma casi violenta y en otros casos la transformación ha sido ecléctica: una monarquía ha tenido un gobierno laborista, es decir, so-

2.

cialista; o con el transcurso del tiempo, el Estado sin que haya obrado en forma intempestuosa, se ha hecho cargo de muchos servicios que han estado en manos de la iniciativa privada (como Bancos, Seguros, etc.), sin que el país se salga del área de influencia capitalista: en otros casos hasta una nación se ha dividido en dos, cada una con un sistema político-económico antagónico del otro; muchas naciones han logrado su independencia política después de haber sido por siglos, colonias y en ese pronto despertar se han volcado en guerras intestinas.

En otro aspecto, la evolución natural de los países, el intenso intercambio de bienes y productos, la gran facilidad y rapidez de intercomunicación, ha obligado a otros a presentar un frente común, uniéndose en zonas económicas con un mercado común, en diferentes grados hasta el caso de tender hacia la integración económica, como ha ocurrido con los países del centro de América.

Todos los aspectos enunciados necesitan cada vez de una mejor administración de los recursos y claro está de una planeación económica adecuada. Son los habitantes de cada país los que pueden lograr cada vez mejores objetivos, pero para ello necesitan una preparación adecuada al desarrollo y no seguir una política de "dejar hacer y dejar pasar"; en los países insuficientemente desarrollados como Guatemala, se necesita superar muchas deficiencias para colocarlo a la altura de otros países de América Latina, para no pedir mucho y de la propia Centroamérica para hablar de algo más cercano. Si ha de persistir el refrán de que "cada país tiene el gobierno que se merece", debe lucharse porque efectivamente cada gobierno sea lo mejor que puede lograr se y si para ello hay necesidad de modificar los cánones tradicionales de DEMOCRACIA deberá hacerse, pues si con dicha forma no hemos logrado gobiernos eficientes y pocos son los que han sabido encauzar al país hacia el desarrollo económico ordenado y conveniente, no es justo que continuemos en ese albur por los siglos de los siglos. Es tiempo entonces de propiciar una revolución técnico-administrativa en los países subdesarrollados.

Consideramos que ninguna época es más propicia que la presente, para Guatemala, ya que está por reunirse una Asamblea Constituyente, que tiene la facultad necesaria para introducir las reformas convenientes a la organización institucional y política del país.

Además, la experiencia nos ha enseñado que especialmente en nuestro país con cada cambio de gobierno hay también cambio de funcionarios rompiéndose con ello la continuidad de los trabajos y es más aún, muchas veces nombran para puestos especializados a personas sin un mínimo de conocimientos, amparados únicamente con su vinculación política o de parentesco con la clase gobernante.

La propia Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha venido preocupando por el grave problema de la deficiencia administrativa para el desarrollo en los países latinoamericanos, y es así que el Consejo Interamericano Económico y Social designó a un grupo de expertos para analizar el problema y emitir las recomendaciones técnicas del caso. Al analizar el informe presentado: "La Administración Pública en América Latina: Consulta sobre sus problemas actuales en relación con las necesidades del desarrollo económico y social del área" (1), hemos tomado como base muchas de sus recomendaciones que son sumamente importantes y que tienen mucha relación con los problemas de Guatemala. A continuación se enumeran las limitaciones observadas en los países latinoamericanos, tal como los expertos las han denominado:

"Deficiente organización de la maquinaria administrativa en su conjunto, y en sus partes componentes. Desconocimiento o indiferencia con respecto a la importancia de la función pública en el proceso de desarrollo;

Excesiva centralización, basada a veces en personalismo;
Legislación anticuada o inadecuada. Exceso de trámites, formulismos y requisitos innecesarios;

Deficiente dirección: Deficiente definición de objetivos y

términos de referencia en el trabajo, particularmente al nivel directivo. Planes incoherentes o simplemente declarativos. Organos de decisión desorganizados o erráticos; Excesiva cantidad de organismos y reparticiones en relación con las funciones por cumplir. Duplicación y superposición de autoridad;

Descentralización deficiente y desorganizada. Debilidad de los gobiernos y/o autoridades locales, departamentales, municipales, etc.;

Fallas del sistema presupuestario y contable;

Deficiente sistema de administración y recaudación de recursos fiscales;

Sistema de compras y suministros defectuoso o anticuado;

Falta de coordinación y comunicación;

Deficiencias de supervisión y evaluación;

Servicio civil desorganizado o prácticamente inexistente, aún en los casos en que hay legislación especial al respecto;

Elevada tasa de transferencia y cambios del personal de jerarquía. Falta de continuidad en la función directiva;

Bajo nivel de preparación del personal;

Excesiva cantidad de personal; particularmente en los niveles inferior y medio, con retribución y condiciones de trabajo insuficiente para atraer mejores elementos a la función pública;

Falta de personal calificado en los niveles antes mencionados;

Desperdicio o mal aprovechamiento de talento local existente;

Dificultades de comunicación entre el personal por diferencias muy pronunciadas entre los niveles de preparación de los equipos directivos y los planos subalternos;

Desmoralización del personal, principalmente por fallas de tipo directivo;

Falta de un plan de relaciones humanas y de relaciones públicas que contribuyan a mejorar tal situación;

Falta de los servicios de adiestramiento del personal. Las

escuelas y cursos de administración están todavía en la etapa experimental, o no han sabido atender hasta ahora los problemas prácticos (necesidades inmediatas del país, concentrando en exceso sus preferencias a programas de tipo académico);

Insuficiente aplicación de los principios de organización científica a la maquinaria administrativa".

Hemos creído conveniente mencionar en el presente trabajo, la relación tan estrecha que existe entre la Economía y la Administración principalmente, luego la experiencia de otros países en materia de administración para el desarrollo, así como hacer referencia de las deficiencias en nuestro país tanto para el desarrollo económico, como en la participación en el mercado común centroamericano; presentamos en forma especial un resumen de los principios y normas de la Administración Científica para despertar el interés por su estudio y aplicación y hemos elaborado un plan de reestructuración político-administrativa para Guatemala para ajustar la institucionalidad a las necesidades del desarrollo económico.

Queremos hacer énfasis en que los principios y técnicas de Administración Científica que aquí se presentan, los consideramos de suma utilidad tanto para el Estado, como para las empresas privadas, Instituciones Autónomas y Municipalidades, ya que la preparación de los Ejecutivos es básica para la buena administración de los recursos y negocios nacionales, por lo que recomendamos ponerlos en práctica en toda oficina, haciendo los ajustes necesarios al tratarse de una oficina del Estado o particular o una oficina pequeña o grande.

II.- RELACION DE LA ECONOMIA, LA ADMINISTRACION Y OTRAS CIENCIAS

Es conveniente hacer mención de la interrelación existente entre la Economía y la Administración y entre esta última y otras ciencias, para poder comprender sus alcances y campo de acción.

La Administración se ha venido considerando como una ciencia social, ya que aplica sus principios a los aspectos del hombre en la sociedad, estando de consiguiente en íntima interrelación con las demás ciencias sociales, como la Economía, Sociología, Historia, Geografía, Derecho, Psicología, Política, etc.

La Administración es relativamente una ciencia nueva, pues por muchos siglos se habló de ella simplemente como un engraje a una manera de llamar el manejo de la cosa pública o de las finanzas: la Administración Pública, la Administración Fiscal o la Administración de Personal. Hasta no hace mucho que se han establecido los principios generales básicos que la catalogan como la Ciencia de la Administración y se han establecido escuelas (universitarias o no), para su estudio y el desenvolvimiento natural de los países ha despertado la necesidad de que tanto los sectores del gobierno como las empresas privadas cuenten con técnicos para los puestos claves de la administración. Es así como la Administración Pública y la Administración de Negocios aplican los principios universales de la Administración Científica para sistematizar sus funciones en cada campo específico.

Una de las definiciones más generalizadas de Economía es la siguiente: es la ciencia que estudia el mejor uso o aprovechamiento de los recursos para beneficio o satisfacción de las necesidades humanas o para lograr la elevación del nivel de vida de los habitantes de un país.

Es decir que la preocupación de la ciencia económica es precisamente el aprovechamiento en grado óptimo de los recursos para satisfacer las necesidades de las personas o habitantes de un país, o sea en pocas palabras que Economía es hacer el mejor uso de los recursos que se posean.

Y Administración es una ciencia social cuya aplicación de principios, técnicas y prácticas a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

Si la economía estudia los factores de la producción, la Administración estudia los medios para obtener el mejor rendimiento de esos factores. El objeto principal de la economía es la satisfacción de las necesidades humanas y la administración se vale precisamente de las personas para sistematizar y organizar eficientemente el rendimiento de los factores de la producción.

Por lo tanto Economía de la Administración es la organización eficiente para obtener el mejor rendimiento de los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas.

Se dice que un país es altamente desarrollado porque ha tenido y tiene riqueza en sus recursos naturales especialmente, pero esa riqueza pudo haber seguido sin ser explotada o pudo haber sido explotada en forma deficiente; a nuestro juicio, la riqueza de los países de alto desarrollo económico está precisamente en sus recursos humanos, ya que son ellos precisamente quienes han descubierto y sabido administrar en forma tal los demás recursos que han logrado ser naciones ricas y poderosas. En este sentido es que la Administración tiene mucha relación con la Sociología, la Psicología, la Historia y la Geografía.

La Administración tiene también especial relación con el Derecho, puesto que la existencia misma de una organización está basada en derecho, sea un Estado, una Entidad Autónoma o u

8.

na empresa particular, todas tienen que basarse en una ley constitutiva y/o varias leyes adicionales que norman sus propósitos y fines. La Administración Pública además tiene como norma directriz el Derecho Administrativo y las leyes específicas que afectan cada actividad del Estado.

La Administración Científica además de la relación que tiene con las ciencias enumeradas, podríamos decir que tiene estrecha relación con todas las ciencias existentes, debido a que precisamente la Administración Científica trata de obtener el mejor rendimiento de los factores en cualquier rama de la actividad humana, tales como la Ingeniería, la Medicina, la Economía, la Agricultura, las Finanzas, la Educación, la Electrónica, etc.

Además de esa relación que tiene con todas las ciencias, hay algunas que le sirven de base o que la complementan para poder llevar a cabo sus fines; y ellas son, en especial la Economía, la Estadística, el Derecho, la Educación y la Psicología.

Respecto a la primera hemos ya analizado sus objetivos por lo que podemos asegurar que son inseparables, es decir que una y otra se complementan y no se puede concebir una administración sin fundamentos económicos, ni tampoco una economía sin administración.

La Estadística es la ciencia que orienta los propósitos de la Administración Científica, ya que por medio de ella se hacen los diagnósticos y los pronósticos necesarios para la planificación que es uno de los principios de la Administración científica y al efecto podemos repetir una frase que se ha hecho ya célebre: "Sin administración no hay plan y sin plan no hay desarrollo".

Respecto al Derecho hemos señalado ya que la razón de existir de toda organización está basada en Derecho y todas sus actuaciones deben estar reguladas también por él, reglamentaciones, normalización, autoridad, delegación, etc.

Hemos dejado por último dos ciencias que son realmente auxiliares importantes para la Administración Científica y ellas son la Educación y la Psicología, pues ambas son necesarias para orientar a toda colectividad para obtener un fin común: la cooperación y la tecnología. Desde los primeros años de estudio deberá inculcarse, especialmente en nuestro medio, a los niños, el espíritu de cooperación y confianza en la colectividad para lograr más tarde trabajos en equipo, sociedades de personas y capitales, en general un trabajo conjunto de superación como lo tienen algunos países que son grandes por esa riqueza humana. La tecnología es indispensable para terminar con el empirismo, con la irresponsabilidad y con la improvisación. Más adelante tendremos oportunidad de referirnos a estos aspectos.

En un futuro muy próximo será necesario que en cada plan de estudio, de nivel medio y universitario, se incluyan estudios sobre Economía de la Administración, para preparar convenientemente a los futuros administradores científicos en cada una de sus especializaciones.

III.- EXPERIENCIA DE OTROS PAISES

Con el objeto de obtener los mejores resultados en una reestructuración tanto política como administrativa del país, para colocarlo en situación adecuada tanto para el desarrollo económico nacional como para la integración económica regional, es conveniente analizar la experiencia de otros países que han obtenido un crecimiento acelerado en su economía, estando convencidos que la política económica es un reflejo del sistema económico imperante y de la organización política de cada país. Es por este motivo, que haremos mención a los tres sistemas político-económicos predominantes en la actualidad.

1. Sistema Capitalista o de propiedad privada de los medios de producción:
Hay poca intervención del Estado y sólo lo hace en lo más indispensable. Casi se mantiene un Estado Liberal.
2. Sistema Comunista o de Economía dirigida por el Estado:
La intervención del Estado es total y los bienes de producción son propiedad del Estado.
3. Sistema de Planificación:
Es un sistema intermedio de los dos anteriores que deja parte de la propiedad de los Bienes de Producción al Estado y parte a la iniciativa privada, siendo la intervención del Estado parcial, más que todo tendiente a planificar y a resolver los grandes problemas socio-económicos de las áreas subdesarrolladas.

En los países que han adoptado o están dentro de la órbita de cada uno de los sistemas enunciados hay diferentes grados de desarrollo, así como existen ciertas características en su organización política. En el sistema capitalista hay pocos países altamente desarrollados, hay muchos países insuficientemente de-

sarrollados. En el sistema comunista se ha logrado un grado de desarrollo más equilibrado a base de una economía dirigida y hasta podríamos decir "a marcha forzada".

Lo que nos interesa conocer es el desarrollo que han alcanzado aquellos países que están colocados en el sistema intermedio; los que sobresalen por el grado de desarrollo económico que han alcanzado son: Noruega, Suecia, Dinamarca y Australia. Este sistema lo considera Alvin H. Hansen (2) al referirse al sistema de economía dual, tanto para la producción como para el consumo y al respecto asevera:

"Como las fluctuaciones de la inversión constituyen, sin duda la médula de las fluctuaciones del ciclo económico, - en un sistema dual de producción, es posible un mayor control sobre el ritmo de inversión que en una economía de iniciativa privada..."

Y dice también:

"un sistema dual de producción, evidentemente tiene que ser un sistema híbrido entre la economía de capitalismo privado y la economía socializada".

Hemos llamado al sistema intermedio de Planificación o Planeación, no obstante que en la actualidad, los propios países capitalistas o de empresa privada han aceptado la Planificación como una necesidad para ordenar sus inversiones y proyectos. Há dejado pues de ser la Planificación un tabú que le daba un tinte socialista o comunista y está siendo aceptada ya como un sistema muy adecuado para el desarrollo económico de todos los países y de las mismas empresas particulares.

La existencia de planes y un sistema apropiado para que se ejecuten, puede acelerar el desarrollo de los países, especialmente de los atrasados, así como puede también terminar con las

actitudes personalistas de los dirigentes o ejecutivos, que toman decisiones y cambian el destino de inversiones según su criterio, sin escuchar organismos especializados y mucho menos cumplir con las necesidades más urgentes para el desarrollo.

Ha llegado a ser tan determinante en la actualidad el interés económico de un país que su organización política está condicionándose a su desarrollo económico y es así como varias naciones han sufrido revoluciones económico-sociales para ajustar su institucionalidad a un objetivo económico. Esas revoluciones unas veces lentas y otras violentas, han modificado no sólo el régimen económico de los países, sino que la propia organización política.

El señor Myrdal en su obra "El Estado del Futuro" (3) puntualiza lo siguiente:

"Pero en la perspectiva general del mundo, es exacto decir que la planificación económica se está convirtiendo ahora cada vez más en la experiencia de personas que viven juntas en sociedad organizada".

Es así como tenemos ejemplos además de los países antes mencionados, de otros que han obtenido un crecimiento económico extraordinario, tal el caso de Puerto Rico, que fué organizado como ejemplo de un Gobierno de Planificación Económica, en donde casi todos los servicios públicos son administrados por el Estado.

Otro caso sumamente interesante y especialmente en Centroamérica es el de Costa Rica, que si bien no tiene una organización similar a la de Puerto Rico, si ha logrado algunos avances como los siguientes:

a) Nacionalización Bancaria: establecida por Decreto No. 71 del 21 de junio de 1948 y entre las principales razones pa-

ra tomar esta medida dice lo siguiente: que sólo El Estado podrá movilizar, a través de sus instituciones bancarias propias, los depósitos del público; que la dirección inmediata del crédito es condición indispensable para una política de industrialización y de explotación total de los recursos nacionales;

b) Nacionalización de los Seguros: en octubre de 1924 se estableció el Banco Nacional de Seguros, estableciendo el monopolio por parte del Estado de todas formas de seguros; en 1948 este Banco se transformó en el actual Instituto Nacional de Seguros;

c) Supresión del Ejército como Institución Permanente, conforme el artículo 12 de la Constitución Política de Costa Rica (Nov. 1949) se prohíbe la organización del ejército como institución permanente, existiendo solamente un entrenamiento de reservas para organizarlo en caso necesario.

d) Cancelación del Ministerio de Obras Públicas por lo oneroso que constituía para el Estado el mantenimiento de una maquinaria administrativa complicada para la construcción de obras, las cuales se construyen actualmente por licitación. Se creó a la vez solamente un Ministerio de Transportes.

Y podríamos decir algunas otras medidas revolucionarias - de Costa Rica, como la nacionalización de los servicios eléctricos y la creación del Instituto Costarricense de Electricidad, las cajas rurales, las agencias de extensión agrícola que han venido trabajando por mejorar las técnicas de producción agrícola.

En escala menor, pero también como un ejemplo de interés por el desarrollo económico se puede mencionar los Institutos de Fomento de la Producción de El Salvador, Honduras y Nicara-

gua que han venido trabajando en forma eficaz y activa en cada uno de dichos países.

Es oportuno mencionar también las medidas que se han tomado en otros países sobre dos aspectos, uno el de terminar con los gobiernos unipersonales o presidenciales y otro mejorar las Asambleas Legislativas para hacerlas más funcionales y alejarlas un tanto de la política partidista. Y es así como mencionaremos algunos casos al respecto:

El único caso de Gobierno Colegiado en América lo constituye el Uruguay, cuya Constitución de 1951 establece que el poder ejecutivo lo ejercerá un Consejo Nacional de Gobierno, formado por nueve personas elegidas por votación popular, cuya presidencia es rotativa en períodos de un año. En Suiza ejerce también el poder ejecutivo un Consejo quien elige su Presidente cada año.

Respecto al Poder Legislativo el ejemplo más sobresaliente en América (el único también) es el del Ecuador, cuya Constitución de 1946 establece lo siguiente: Artículos 27 y siguientes: la función legislativa se ejerce por el Congreso Nacional, compuesto de dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados. El Senado, que es funcional (46 senadores elegidos por cuatro años, 34 por las provincias, 2 por las instituciones culturales, 1 por la prensa, 2 por los agricultores, 2 por los comerciantes, 2 por los industriales, 1 por la fuerza pública y 2 por los obreros y campesinos) y la Cámara de Diputados (73 elegidos por votación popular). En Europa existen dos casos muy especiales: Portugal cuya constitución de 1933 estableció la República sobre base unitaria y corporativa con sistema bicameral: La Asamblea Nacional, elegida por jefes de familias y la Cámara Corporativa, elegida por un método de representación de asociaciones y sindicatos que conoce de los asuntos económicos y sociales y asesora a la Asamblea Nacional. El otro caso es el de Yugoslavia, cuya Asamblea Legislativa está formada por cinco Cámaras de 120 diputados cada una, las cuales son: Federal, de Econo-

mía, de Educación y Cultura, de Sanidad y Bienestar Social y Político-administrativa. Además existe la Cámara de Nacionalidades (70 diputados).

Como puede observarse la tendencia es hacer más funcionales los organismos del Estado para que presten un mayor interés en la atención de los problemas nacionales. Los sistemas bicamerales también tratan de poner cierto valladar a las disposiciones de una sola Cámara, ya que la Cámara Alta o Senado tiene que aprobar en última instancia las leyes que emita la Cámara Baja o de Diputados. El único caso de sistema bicameral en Centroamérica es el de Nicaragua, ya que la Constitución de 1950 establece dos cámaras: el Senado de 16 miembros elegidos por seis años y en el cual figuran como senadores vitalicios los ex-presidentes de la República y la Cámara de Diputados de 42 miembros elegidos por votación popular.

Respecto al Gobierno Municipal, también hay varias experiencias y aunque no fue posible obtener una información completa, podemos mencionar el caso de Costa Rica y de los Estados Unidos. En el primero existe un Presidente Municipal elegido popularmente con los demás munícipes y un Ejecutivo Municipal nombrado por el Gobierno para cada cantón. El nombramiento por parte del Gobierno del Ejecutivo Municipal tiene el inconveniente de estar sujeto también a cierto carácter político, máxime cuando este mismo funcionario desempeña la Jefatura Política o sea que es la autoridad local representante del Gobierno Central; sin embargo al haber un servicio civil eficiente puede ser un funcionario capaz y eficiente. En Estados Unidos el Gobierno Municipal está a cargo de un Gerente nombrado por el Consejo Municipal; este Consejo tiene la oportunidad de seleccionar a las personas aptas para el cargo y con un grado alto de responsabilidad en el progreso del Condado; no es extraño pues encontrar avisos en la prensa, solicitando los servicios de personas para Gerente Municipal y en algunos lugares prefieren a personas ajenas al Condado quizá para que no tenga compromisos y pueda desenvolverse en mejor forma.

16.

Tanto el Cantón de Costa Rica como el Condado de Estados Unidos, son las divisiones políticas menores de cada país, similares al Municipio nuestro.

Las experiencias de otros países deberían tomarse en cuenta para aprovechar las ventajas de cada uno en la reestructuración político-económica de Guatemala y es precisamente lo que nos hemos propuesto en el Capítulo VIII de este trabajo, en donde examinaremos más detenidamente las necesidades nacionales.

IV.- PRINCIPIOS Y TECNICAS DE LA ADMINISTRACION CIENTIFICA

Hemos creído conveniente mencionar en este capítulo los principios y técnicas de la Administración Científica, ya que consideramos importante hacer la mayor divulgación de ellos para despertar el interés en conocerlos y aplicarlos.

Antes de entrar en materia es conveniente hacer un poco de historia y tal como se ha dicho, los acontecimientos que han transformado el curso de la historia, han obligado a la humanidad a transformar y a buscar nuevos métodos y sistemas para subsistir. Es así como a consecuencia de la Revolución Industrial y a las revoluciones sociales y políticas que se operaron en el siglo pasado, que tanto los gobiernos como las empresas privadas crecieron y fueron necesitando cada día mejor organización. A principios del siglo XX surgen los primeros investigadores sobre la sistematización de la administración: el francés Henry Fayol y el estadounidense Frederick W. Taylor, que sentaron las bases de lo que ahora se llama "Administración Científica", cada uno de ellos publicó el resultado de sus investigaciones, así el Ing. Fayol en 1908 escribió su libro "Administración Industrial y General", cuya importancia se puede apreciar por el número de ediciones que se han hecho en ocho idiomas diferentes. Con base en esta doctrina se originó "el fayolismo" conocido universalmente y como los principios administrativos los había dirigido especialmente Fayol a la empresa privada, posteriormente en colaboración con otros estudiosos de la materia, publica "El Despertar del Espíritu Público", original en francés "L'Eveil de L'esprit public" que está orientado a la administración pública y es así como acertadamente escribe: -cita hecha por Wilburg Jiménez C. en la Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa (4).

"No hay una doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado; no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las re-

glas que valen para la industria valen para el Estado y recíprocamente".

Por su parte, el Ingeniero Frederick W. Taylor, presentó un documento ante la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos en 1903 sobre "Los Principios Científicos de la Administración de Talleres". Posteriormente (1907) publicó el libro titulado "Principios de Administración Científica", dichos principios que constituyen la base de la administración científica, se pueden resumir así:

- 1) El desarrollo de una verdadera ciencia.
- 2) La selección científica del trabajador.
- 3) La educación y desarrollo científico del obrero.
- 4) La cooperación estrecha y comprensiva entre la dirección y el personal.

Dada la importancia de la doctrina establecida por este Ingeniero Norteamericano, también originó una escuela con su nombre: "El Taylorismo".

Debido al punto de referencia de los dos científicos citados, ambas doctrinas vinieron a complementarse, pues mientras Fayol estableció sus principios "de arriba para abajo" por los cargos importantes que había ocupado, habiendo enunciado por primera vez la aplicación racional de las funciones básicas de dirección y gobierno; Taylor por su lado, al haber iniciado su carrera como obrero de una industria metalúrgica, enfocó su teoría administrativa "de abajo hacia arriba", es decir, tratando de racionalizar el trabajo de los empleados y obreros, estableciendo la necesidad de: la división del trabajo, de la especialización, establecimiento de salarios graduales, mejor distribución de la jornada de trabajo para ofrecer el descanso adecuado a los obreros,

etc.

El propio Fayol, que sobrevivió a Taylor, en el II Congreso Internacional de Organización Científica del Trabajo, celebrado en Bruselas en 1925, reconoció que no existía antagonismo entre las teorías de Taylor y las suyas, ya que ambas enfocaban aspectos de un mismo objetivo y que por lo tanto podrían complementarse.

Después de los esfuerzos de estos dos prohombres de la administración científica, a quienes podríamos llamar los padres de la nueva ciencia, ha habido muchos más que no sólo han seguido profundizando en esta disciplina, sino que también han dedicado sus esfuerzos a la divulgación de principios y normas, tanto en la publicación de libros, como impartiendo cátedras, conferencias o poniendo en práctica directamente sus conocimientos, tanto en las organizaciones estatales como en las privadas.

Es importante hacer mención de la investigación de Frank Gilbreth's que denominó "La Ciencia de Estudio y Movimiento", estableciendo una simbología especial y determinando 17 clases distintas de movimientos para los trabajos manuales. Henry L. Gantt también elaboró un sistema especial para mantener el control de la producción utilizando gráficas especiales para formular programas de trabajo y controles de tiempo.

Un valioso compendio publicado por la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), titulado "Ensayo sobre la Ciencia de la Administración", contiene los principales estudios realizados por connotados científicos y por la importancia de los mismos haremos una pequeña referencia de aquellos que hemos creído básicos y cuyos autores han sentado cátedra como administrativistas u organizadores científicos:

"Los Principios de la Organización", por James D. Mooney, que contiene un análisis de los principios y funciones de la adminis-

tración haciendo especial énfasis en el principio de DELEGACION, como un medio para funcionalizar una organización y evitar la centralización de autoridad que es costumbre tanto en la administración pública como en la privada.

"La Organización como un Problema Técnico" y "La Función de la Administración" por L. Urwick, quien es autor asimismo del libro editado por la Universidad de Puerto Rico, que se titula "Elementos de Administración" (1954). El señor Urwick fue director del Instituto Internacional de Administración de Ginebra y Presidente de Ingenieros Industriales de Consulta (Luther Urwick, Orr and Partners, Ltd., U.S.A.). "Notas sobre la Teoría de la Organización" y "La Ciencia, los Valores Abstractos y la Administración Pública", por Luther Gulick, quien es Director del Instituto de Administración Pública de la Universidad de Columbia, N. Y.

Todos los trabajos contenidos en la publicación de ESAPAC fueron producidos entre 1928 y 1952.

En la última década se han publicado muchos trabajos más sobre administración científica, siendo los más sobresalientes - los siguientes:

"Planificación Operativa o Caos Nacional" (1960) e "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa" (1963) por el Licenciado Wilburg Jiménez Castro, quien actualmente es Director de ESAPAC; "Economía de las Empresas Industriales" por W. Rautenstrauch y R. Villers e "Introducción a la Administración - Pública, Teoría General, Planificación, Presupuestos" (2 ediciones 1954 y 1956) por Pedro Muñoz Amato.

Principios y Objetivos:

El objetivo primordial de la administración científica es la productividad, tanto en la empresa privada como en el sector público, aunque en este último es más propio llamarla eficiencia o rendimiento. Abarcando todos los sectores nacionales se habla de la eficiencia productiva de un país.

En la publicación "Productividad, clave de la Abundancia" del Centro Regional de Ayuda Técnica (Instituto de Asuntos Interamericanos, México) se define así este concepto: (5)

"Productividad es la relación entre la producción física total de una fábrica, una industria o una nación y uno o más factores de inversión de la misma —trabajo, capital invertido, materiales, fuerza motriz o administración— por medio de su esfuerzo y su inventiva".

El nivel de productividad de una nación, opina la misma publicación, está sujeta o influenciada por los siguientes factores: ambientales (tradiciones, relaciones en la sociedad nacional, grado de confianza en el gobierno, educación, esparcimiento, salud, etc.); tecnológicos (métodos de trabajo, maquinaria, equipo, edificios e instalaciones, etc.); humanos (preparación de la mano de obra, de la gerencia y de los técnicos).

Los índices de productividad pueden referirse a cada uno de los factores o medios de producción y es así como se pueden obtener índices de productividad de la mano de obra, de los materiales, de la maquinaria e instalaciones, del capital, de los terrenos y edificios, etc., como ejemplos podemos mencionar los siguientes: metros o kilogramos por hora-hombre (en la fabricación de textiles para los primeros o cemento para los segundos); número de unidades por cada cantidad de material (trajes por cada pieza de tela); número de kilogramos por hectárea o quintales por manzana; producción por metro cuadrado de la planta; pro

ducción por hora máquina; inversión de tantos quetzales por cada unidad producida (productividad del capital); etc.

De consiguiente la productividad es el cociente o el resultado de dividir la producción obtenida entre los medios o recursos utilizados para obtenerla; esta definición es aplicable tanto a los trabajos de un solo hombre, una empresa, una rama industrial o una nación.

En toda actividad o proceso (agrícola, industrial, humano, financiero, mecánico, etc.) siempre existe productividad, pero lo que interesa es aumentarla y ello sólo se obtiene mejorando los sistemas o medios de producción y es así como la productividad de la tierra se logra abonándola, empleando mejores semillas, etc., la productividad industrial mejorando la técnica o empleando máquinas más eficientes. La mayor productividad re du nd a en un mejor nivel de vida y por lo tanto en mayor ingreso per-cápita.

La Administración Científica se ocupa precisamente de ob te ne r mayor productividad y su estudio comprende los siguientes aspectos:

- A. Principios de Administración;
- B. Estructura y Organismos;
- C. Niveles de Autoridad y Relaciones Formales de la Organización;
- D. Técnicas de Administración o Métodos y Sistemas.

Cada una de estas grandes ramas ameritaría un análisis de te ni do, para su mayor comprensión, pero en este trabajo sólo h a r e m o s una breve referencia de ellas para fines de ilustración.

Nos referiremos en primer lugar a los principios de la administración que son universalmente conocidos, a los cuales hemos agregado nosotros el de "Humanización", por las razones que indicaremos al tratar el mismo.

Principios de Administración:

- | | |
|------------------|--------------------|
| 1. Investigación | 5. Funcionalismo |
| 2. Autoridad | 6. Centralización |
| 3. Dirección | 7. Racionalización |
| 4. Delegación | 8. Humanización |

La investigación es la base científica de todas las ciencias y en la administración, es principio y fin de su propósito, - pues todas las decisiones que se tomen deben estar basadas precisamente en la investigación para lograr éxito en los objetivos ya que este principio busca la verdad de los hechos para que se pueda actuar en forma satisfactoria y su técnica que analizaremos en su oportunidad, consiste en la recopilación de datos, su análisis y la formulación de conclusiones o recomendaciones. Una de las técnicas de la investigación, es la planificación que ha venido siendo muy utilizada en todos los países y en todos los sectores.

El Principio de Autoridad es quizá, a nuestro juicio, principio propio e importante de la administración, ya que establece la necesidad de que toda organización cuente con un órgano superior que es el que deberá estar instituido de autoridad; la formal que es la que corresponde al cargo que se desempeña, no im portando quien lo ocupe; la autoridad técnica o funcional, es la que se adquiere por el conocimiento o habilidad particular en cual

quier campo del saber intelectual o manual; y la autoridad por confianza, es aquella que se obtiene por la propiedad, edad o por antigüedad en una oficina y muchas veces por un don especial de simpatía que origina el liderazgo; en el desarrollo de las comunidades se usa el Sociograma precisamente para descubrir a los "líderes" de la comunidad que origina una autoridad por confianza, muy útil para lograr ciertos objetivos.

La Dirección es posiblemente el principio supremo de la administración, ya que en él descansa la prosperidad de toda organización, incluyendo la de un país. Dirigir es guiar y supervisar a un grupo de personas (subordinadas) de una organización para obtener objetivos comunes; los objetivos comunes pueden ser los de una industria, de una empresa comercial, de una institución benéfica o los sagrados intereses nacionales. La dirección puede ser administrativa cuando se tiene la responsabilidad ejecutiva y en este caso es sinónimo de jefatura; y puede ser dirección por personalidad o liderazgo; que es el caso en que se ejerce una autoridad por confianza, de la cual hemos hablado anteriormente; éste es el caso de la dirección de una comunidad para lograr su progreso y desarrollo.

Las funciones de la Dirección son muy importantes y por su extensión e interés trataremos de ellas en capítulo por separado, anticipándonos a mencionar la palabra o sigla que resume dichas funciones y que se ha hecho célebre: POADCIP (POSD-CORB) en inglés) y que nosotros hemos transformado en una palabra más fácil de gravar y pronunciar para que todo administrativo la use constantemente: "PODACIC" (Planificar, Organizar, Dirigir, Administrar Personal, Controlar, Informar y Coordinar).

El principio de Delegación es áquel por medio del cual se faculta a la autoridad central para poder trasladar o delegar en los órganos o empleados subalternos ciertas funciones o atribuciones con el propósito de darle más flexibilidad a la organización.

El funcionalismo se refiere a que debe distribuirse las funciones de la organización de acuerdo a sus necesidades legislativas, o normativas, ejecutivas y judiciales; este principio tiene su representación más caracterizada en el Estado, en donde están bien delimitadas estas funciones en los tres poderes conocidos y van siendo más entrelazados en la empresa privada. Además de estas tres funciones básicas, abarca también la necesidad de que la estructura de una organización se divida o subdivida basada en razón de las funciones de la misma, como podremos analizar más adelante.

Tanto debido a la Delegación como al Funcionalismo, existe un principio que por decirlo así, viene a restringir hasta cierto punto o a armonizar la aplicación de aquellos dos principios y es el llamado de Centralización. La Centralización la define el Licenciado Wilburg Jiménez (4) así:

"Por centralización se entiende la concentración de la autoridad en un nivel jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes...y puede concebirse como el poder que tiene la autoridad central para coordinar en su nivel formalmente las labores dentro de su respectivo ámbito de acción."

Existen diferentes grados de centralización hasta llegar a la descentralización, que algunos estudiosos califican como un principio distinto de la administración, pero que a nuestro juicio no es más que un proceso de la misma centralización, en íntima relación con los principios de delegación y funcionalismo, ya que existe descentralización por funciones y descentralización geográfica, que en este aspecto puede llamarse desconcentración. Como ejemplo del primer caso tenemos el de las Instituciones Autónomas que han venido tomando importancia en la administración Pública y al respecto dice Tulia Quirós Amador (6) lo siguiente:

"Las instituciones autónomas son el resultado de una nueva tendencia descentralizadora de las funciones administrativas del Estado. Por medio de ellas se pretende dar un servicio técnico más eficaz y apartarlas de la esfera de influencia política; para que en esta forma se dedique todo su tiempo a planificar sus funciones por largos períodos, - sin la intervención de factores extraños al problema a resolver..."

Uno de los aspectos que ha venido dándosele mayor importancia en los últimos años, es el mejoramiento del trato con los empleados y trabajadores, así como con el público, cuya técnica se ha desarrollado a través de las Relaciones Humanas y las Relaciones Públicas; como ambas son básicas para el desenvolvimiento de cualquier organización, las hemos catalogado como el principio de Humanización, basándonos en los acertados conceptos de F. J. Roethlisberger en su libro *Management and Morale* (7).

"Todo problema humano, para poder ser resuelto en términos humanos, requiere datos humanos e instrumentos humanos".

Las relaciones humanas están dirigidas al comportamiento de jefes y subalternos dentro de una organización, con el objeto de mantener la armonía y lo que es más importante: "EL ESPIRITU DE CUERPO", el cual lo define Wilburg Jiménez así:

"El espíritu de cuerpo es una fuente de vigor, la creación de la energía colectiva que emerge de un grupo de individuos, cuando unen sus esfuerzos para lograr un propósito social común, en un medio de trabajo de alta moral, integridad, conducta y justicia humanas".

Las relaciones humanas cuando se refieren al exterior de la

organización se desarrollan en una fase específica, denominándose Relaciones Públicas para las Organizaciones Estatales o Paraestatales y Relaciones Industriales al referirse a la Empresa Privada. Por Relaciones Públicas se entiende la técnica de conducir con inteligencia y buen entendimiento la confianza del público hacia una organización. Sus esfuerzos se encaminan de consiguiente a mantener las relaciones cordiales entre el público y la organización y entre esta última y sus trabajadores; por esta razón muchos autores incluyen las relaciones públicas como parte de las Comunicaciones, pero nuestro criterio es el de que es una función de humanizar el trato de la organización con el público y sus empleados, o lo que se llama los públicos externo e interno (8).

Hemos considerado conveniente incluir entre los principios el de Racionalización, ya que es precisamente uno de los medios más efectivos de lograr una adecuada administración científica. El Ing. José Barrel y Maciá (9) define así la racionalización:

"Es la aplicación de todos los medios que la ciencia y la técnica ofrecen para incrementar la producción, mejorar la calidad y reducir el costo".

Por los objetivos de la Racionalización algunos autores opinan que es en sí la administración científica, ya que tiene por objeto común lograr una mejor productividad o eficiencia; sin embargo se considera que la Racionalización es la Organización Científica del trabajo y el campo de acción de la administración científica es mucho más amplio y esta última se vale de la primera para obtener sus propósitos.

Como una rama especial de la Racionalización se considera la Normalización, que consiste en sujetar a normas o sea, a leyes o reglas, los tipos de ciertos materiales o instrumentos empleados en la fabricación de diversos productos. Tiene por obje

to de consiguiente, simplificar, unificar, especificar y uniformar. Normalización es una adaptación española de "standardisation" - que se deriva de "standard".

La Racionalización ha despertado el interés por la mecanización por medio de la cual no sólo se obtiene mucho mayor producción, sino que se obtienen especificaciones iguales o "standards". Sin embargo el exceso de la mecanización o sea una mecanización con rendimientos deficientes ha sido calificado como maquinismo. La superación de las máquinas por medio de la electrónica ha desarrollado la automatización, por medio de la cual se sincronizan una serie de máquinas para obtener los productos en forma automática, con la mínima intervención del hombre, el cual se ocupa sólo de mover o apretar botones, por lo que se ha popularizado denominarla como "botonización".

B. Estructuras u Organismos:

Las organizaciones a medida que van creciendo van creando nuevas dependencias para poder atender los negocios o asuntos de su interés. Ha sido tradicional la organización horizontal, por la cual el Ejecutivo de la organización tiene que entenderse con todos los empleados o con muchos Jefes de Departamentos o Sección, con lo cual no sólo se pierde eficiencia y rapidez, sino que el Ejecutivo deja de atender asuntos de mayor importancia para la organización. En contraposición de dicha organización, de carácter civil (empresa privada y administración pública) existe la organización vertical o que se ha llamado también tradicionalmente militar, por medio de la cual cada unidad recibe órdenes del superior jerárquico inmediato (el soldado del cabo, éste del sargento, quien a su vez las recibe del subteniente, etc.)

El estudio de la administración científica ha desarrollado una estructura más conveniente, que se ha denominado Funcional,

o sea que las unidades se organizan y se subordinan de conformidad con la función o especialización necesaria; a esta organización se le llama también Piramidal, ya que va subdividiéndose o descentralizándose hasta llegar a las unidades de trabajo. A continuación se enumera una organización estatal y una industrial para tener idea de las subdivisiones:

Ministerio	Gerencia General
Dirección General	Gerencias Específicas
División	División
Departamento	Departamento
Sección	Sección
Subsección	Subsección
Unidad	Unidad

Existe un órgano superior de cada una de estas organizaciones: la Estatal es el Presidente de la República y para la otra una Junta Directiva. Además de esta estructura vertical o piramidal, existen órganos de Estado Mayor o Asesores, los cuales no reciben ni imparten órdenes, y cada organismo de los enunciados puede contar con el suyo propio. Puede notarse que a partir de la "División" para abajo las dos estructuras enunciadas coinciden. Las Gerencias Específicas pueden cubrir aquellos campos necesarios para el mejor desenvolvimiento de la empresa y la división más corriente y aconsejable es la siguiente: Producción, Administración y Distribución; sin embargo pueden variar o aumentar según la envergadura de la organización y especialmente las dos últimas pueden convertirse en: Administración propiamente y Finanzas y la otra: en Ventas y Transportes.

C. Niveles de Autoridad y Relaciones Formales de la Organización:

La Administración Científica considera necesario el establecimiento de los niveles de autoridad y las relaciones formales en toda organización para su buena marcha y cooperación efectiva de los miembros de la misma. Algunos autores hacen una visión muy amplia de los niveles de autoridad, pero nosotros hemos hecho una clasificación sintetizada, de 5 niveles principales, a saber:

1. Determinativo: Este nivel se refiere a las funciones que le corresponden al órgano supremo de toda organización, tal como la Asamblea General en las sociedades anónimas o el propio pueblo en el Sistema Democrático de Gobierno. Es la autoridad máxima y que fija la política de la organización.

2. Normativo: Es el nivel que corresponde al órgano que aprueba las leyes o normas que rigen la organización, como la Asamblea Legislativa o la Junta Directiva en los entes autónomos y sociedades.

3. Ejecutivo: En este nivel queda comprendido el órgano encargado de hacer cumplir las políticas de la organización y corresponde a las atribuciones de los funcionarios principales - tanto públicos como privados.

4. De Supervisión: Corresponde a los Jefes de División, Departamentos y Secciones y puede ser técnico o administrativo.

5. Operativo: Es el nivel inferior en el que están colocados los empleados de toda organización y se divide en Operativo principal y auxiliar.

Los diferentes niveles descritos se relacionan por medio de cuatro tipos principales de relaciones organizativas formales: lineales, colaterales, de mando especializado y de estado mayor o asesoría.

Las relaciones lineales que podrían llamarse también verticales, son aquellas que existen entre un superior y sus subalternos, generalmente siguen una forma vertical. Es la relación predominante en la organización militar. Es una relación de autoridad formal.

Las relaciones colaterales son aquellas que enlazan las funciones de unidades orgánicas del mismo nivel jerárquico entre sí. Esta relación es de coordinación y en los organogramas se indica por línea de puntos.

Las relaciones de mando especializado son aquellas que se originan por las autoridades técnicas o funcionales, que por razón de su especialización tienen que ejercer jurisdicción en todas aquellas unidades de su campo. Es una relación de autoridad técnica.

Las relaciones de estado mayor son aquellas que se originan por las funciones de Asesoría o Consejo.

D. Técnica de la Administración Científica:

Cada uno de los principios antes enumerados, que constituyen la base fundamental de la Administración, se desenvuelven en métodos y sistemas especiales, que a su vez fundamentan el carácter técnico de la Administración. Con el objeto de no entrar en mucho detalle, haremos mención a aquellas técnicas más importantes y más útiles para los fines que nos proponemos, e-

nunciándolas en relación con los principios y luego explicándolas en conjunto.

El principio de investigación ha desarrollado su campo de aplicación por medio de métodos especiales de análisis o investigación administrativa, que se conoce generalmente como "Organización y Métodos" o simplemente con sus iniciales "O. y M." La investigación se vale de las siguientes técnicas para lograr su propósito:

Prognosis Administrativa

Planificación

Presupuesto-programa

Técnicas de análisis administrativo.

A su vez el principio de Racionalización que lo consideramos el más original en la Administración, ha llegado a señalar los medios más adecuados para obtener mayor eficiencia del elemento humano en toda organización, por medio de las técnicas siguientes:

División del Trabajo

Especialización

Normalización

Espíritu de Cuerpo

El principio que hemos llamado de Humanización, ha venido desarrollando técnicas especiales y hasta cierto punto novedo

sas en el mundo, muchas de las cuales aún no se han aplicado o no se han generalizado en nuestro medio y que enumeramos a con
tinuación:

Relaciones Humanas

Relaciones Públicas

Relaciones Industriales

Mejoramiento ambiental.

Las técnicas y funciones de la Dirección, tal como lo hicimos observar antes, las trataremos en capítulo por separado; a
nalizando a continuación cada uno de los métodos y sistemas a
riba enumerados:

a) La Prognosis Administrativa es el pronóstico sobre las actividades de la empresa, ya sea pública o privada y para tal efecto deben someterse todos los factores que se relacionan con el campo de interés de la organización, ingresos, egresos, ventas, distribución y mercados, vías de comunicación, necesidades de personal (directivo, técnico y obrero), economía nacional e internacional (ciclos económicos, situación fiscal, etc.)

La Prognosis necesita de la ciencia Estadística para su -
umplimentación: En primer lugar basarse en los datos estadísticos que son fundamentales para una buena administración y lue
go de cálculos estadísticos para las proyecciones.

Wilburg Jiménez Castro la define así: (4)

"Es la anticipación de hechos futuros, a través de juicios valorativos sobre hechos pasados".

b) Planificación. La planificación ha sido un término muy discutido no sólo por sus propósitos en sí, sino también por el carácter político que se le ha querido dar, pues llegó a ser hasta un tabú para el sistema democrático, ya que se le quiso confundir con un sistema eminentemente comunista. Sin embargo - ha llegado a tener tal aceptación, que ahora se planifica no sólo en los gobiernos de tipo capitalista, sino en las propias empresas privadas en dicho régimen=

John D. Millet (10) cita una definición dada por Charles E. Merriam así:

"La Planificación consiste en la sistemática, continua y previsoramente aplicación de la mejor inteligencia disponible a programas de bien común en el campo público. La Planificación es un proceso continuo y necesita la constante revisión de sus tendencias, puntos de vista y política, en forma tal que se adopten y ajusten las políticas gubernamentales con la menor fricción y desperdicio... La Planificación no es un fin, sino un medio; un medio para la mejor utilización de lo que tenemos, un medio... para el enriquecimiento de la vida humana".

Consideramos que en los países subdesarrollados o insuficientemente desarrollados, la planificación debe ser si no el principal, uno de los medios más eficientes para lograr el desarrollo y antes que todo, para poner un poco de orden en las inversiones y en los programas que cada gobierno (que por cierto se cambian con frecuencia) trata de poner en práctica, olvidándose de las prioridades y necesidades nacionales, o que muchas veces por criterios obsecados no continúan los programas de un gobierno anterior, no obstante que sean de beneficio social.

Este aspecto de tanto interés lo ha desarrollado en forma muy completa el economista centroamericano Wilburg Jiménez en su interesante obra: "Planificación o Caos Nacional", (11) en

donde se refiere a las tres clases de planificación a saber: Planificación Física o Territorial, Planificación Económica y Social y Planificación Operativa o Administrativa.

Entiéndase por Planificación Física o Territorial, la programación para el desarrollo de los recursos naturales y de la infraestructura, entre los primeros se incluyen los recursos agropecuarios y minerales y entre el segundo se comprenden: carreteras, energía eléctrica, irrigación, telecomunicaciones, etc.

Este aspecto de la Planificación puede desarrollarse a cuatro niveles a saber: el urbanismo (municipal) el regional, el nacional y el internacional. El primero se ejecuta por medio de los Planos reguladores para obtener un desarrollo ordenado de las ciudades, estableciendo la zonificación económica para industrias, residencias, etc. El Regional abarca una parte de una nación que se necesita desarrollar (varios estados, departamentos o provincias). El Nacional que cubre todo un país en coordinación con los dos primeros. Ultimamente con los planes de integración, se ha desarrollado también una planificación Internacional y el ejemplo más reciente es el del Plan de Carreteras - Centroamericanas, los Convenios sobre Telecomunicaciones y sobre Energía Eléctrica para los países del istmo.

La Planificación Económica y Social se refiere a la programación para el desarrollo económico y mejoramiento social de un país. Consideramos que no debe limitarse solamente a programar, sino que también a velar por la ejecución de los planes y a evaluar el resultado de los mismos, abarcando así lo que se llama el diagnóstico de la economía para un período determinado o el diagnóstico de un plan de tantos años (bienal, cuatrinal, quinquenal, etc).

La Planificación Operativa o Administración podríamos decir que no se conoce en nuestro medio, la define así Wilburg Jiménez (4):

"Planificación Operativa es el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos. O dicho en otros términos, es entender el objetivo, evaluar la situación, considerar diferentes acciones que pueden realizarse y escoger la mejor".

El mismo autor hace énfasis en que se denomine Planificación Operativa, con el objeto de que se pongan en ejecución los planes y no se queden únicamente como proyectos.

c) Presupuesto-programa. Como una consecuencia lógica importante, el sistema de Planeación para un país, ha dado origen a ajustar su presupuesto a ese nuevo orden de cosas y se ha creado lo que se llama el Presupuesto - programa, que no es otra cosa que el conjunto de planes aprobados con la asignación correspondiente para ejecutarlos. Es por decirlo así, el instrumento que obliga al Gobierno a cumplir con las obras programadas y el cual permite a los organismos fiscalizadores e incluso al Poder Legislativo, apreciar el grado de cumplimiento de las mismas.

Con el objeto de lograr éxito en su aprobación y ejecución, debe hacerse la divulgación correspondiente y que no ocurra como en otros países, que la Asamblea Legislativa ha optado por aprobar un Presupuesto del sistema antiguo a un Presupuesto - programa por desconocimiento de sus objetivos y propósitos. El nuevo sistema de presupuesto además de constituir una fase de la planificación, es un plan de acción para el desarrollo económico de un país.

El Gobernador de Puerto Rico está obligado conforme a la Constitución de dicho Estado, a presentar anualmente un Presupuesto Modelo, el cual contiene los planes y propósitos del Gobierno y es la Legislatura la que aprueba lo que en definitiva es

el Presupuesto - programa del Estado.

d) Técnicas de Análisis Administrativo. Con el objeto de llevar a cabo la investigación en el campo administrativo se han creado algunas técnicas especiales de análisis, que algunos autores llaman también elementos básicos o instrumentos de investigación, los cuales son auxiliares para implantar una administración científica y las enumeramos a continuación:

Organogramas

Diagrama de Funciones

Gráfico Espacial y de Procedimientos

Fluxograma

Sociograma



El organograma, llamado también organigrama o gráfico de organización formal es un cuadro por el cual se puede analizar la estructura de una empresa y sus diferentes niveles de autoridad y de responsabilidad.

Diagrama de Funciones es un organograma con indicación de las funciones de cada oficina o persona, que permite conocer el volumen de trabajo y atribuciones y la naturaleza de los mismos.

Gráfico espacial y de procedimientos es un plano en el que se indica la distribución de las oficinas, mobiliario, equipo e instalaciones en el edificio de una organización.

El Fuxograma o flujograma es un gráfico que permite conocer la interrelación y secuencia de los trabajos de cada persona, y por cada oficina. Puede decirse que es un fotograffa de los procesos y tiempo que se emplea en el trámite de un expediente o en la elaboración de un producto.

El Sociograma es también un gráfico que señala el grado de influencia de uno o varios individuos en una colectividad de terminada, con el objeto de conocer el grado de influencia o liderazgo de las personas, empleados u obreros. Este gráfico se usa mucho especialmente en el Desarrollo de las Comunidades, tal como explicamos anteriormente.

e) División del Trabajo. La división del trabajo es determinante para la buena marcha de toda organización, ya que a medida que los negocios crecen es necesario establecer una nueva unidad orgánica (sea una persona o una oficina); por la falta de visión y conocimiento de la división del trabajo, muchas veces se acumulan obligaciones en el ejecutivo o en sus colaboradores más cercanos, ocasionando un embotellamiento que daña y retrasa las actividades de la oficina central. Esto es muy común en los altos funcionarios tanto públicos como privados y en los jefes interesados en conocer y resolver todo aún cuando humanamente no sea posible atender los asuntos con la prontitud deseada. Es por ello que cuando las labores de un cargo llegan a un volumen de cierta magnitud o cuando una sola unidad orgánica se ve imposibilitada de conocer de una gran variedad de trabajo, es necesario asignarle dos o más unidades, originándose así la división del trabajo, técnica aconsejable en la administración científica. Y esa división del trabajo puede ser personal (es decir usando más personas) o mecánica (usando más máquinas o empleando máquinas especiales); la primera a su vez puede ser intelectual o manual. La división del trabajo tiene mucha relación con la especialización a la cual nos referiremos a continuación, pues generalmente una es consecuencia de la otra.

f) Especialización. Los avances de la ciencia y de la tecnología han dado lugar a la especialización y por ello es importante conocer las necesidades de la organización en materia de especialistas, para que sin pecar de exceso, se cuente con la colaboración adecuada de dichas personas, en beneficio claro está de la organización misma. Los hombres como es natural difieren en capacidad, habilidad, vocación e interés o preferencia por un trabajo determinado y es aquí donde la Administración Científica debe aprovechar la productividad humana, para que el trabajo que una persona desempeñe sea precisamente el del campo de su simpatía, o de su interés que le haga un ambiente agradable.

Como decíamos en el párrafo anterior, la especialización en sí origina la división del trabajo, ya que el mundo avanza tan rápidamente, que no es posible que todas las personas se mantengan al día con los nuevos conocimientos científicos y las nuevas técnicas, muchas de ellas de especial interés para la organización.

g) Normalización. La Normalización es como su nombre lo indica el conjunto de especificaciones para mantener uniformidad en la calidad, el tamaño, el peso, etc. de todo producto o artículo que se comercie. Los productos o artículos pueden ser agrícolas, pecuarios, industriales, etc., ya sea terminados o sujetos a un proceso posterior y por lo tanto constituye una directriz de los procesos industriales. La normalización se dice empezó con el hombre, pues son normas todas las leyes que rigen los pueblos, empezando por la Constitución y códigos específicos: laboral, civil, administrativo, etc.

Debido a que la normalización simplifica el trabajo, logra la especialización del obrero y de consiguiente aumenta la productividad de toda organización (sea administrativa, industrial o comercial).

Las normas pueden ser nacionales o internacionales, voluntarias u obligatorias. Las internacionales a su vez pueden ser universales o regionales. Son voluntarias la mayor parte de las normas, ya que es el interés de los fabricantes ajustarse a las especificaciones tanto nacionales o internacionales para vender sus productos, tales como maquinaria y equipo en general, fabricación de vehículos y resuestos para los mismos, artículos eléctricos, etc. Son obligatorias aquellas que garantizan la salud y la seguridad de las personas, tales como las que rigen los productos alimenticios y medicinales. Como normas universales pueden citarse: el sistema métrico decimal, la división del tiempo —meses, días, horas— los números, el alfabeto, el pentagrama musical, etc.

El Ingeniero Pío González (12) experto del ICAITI en normalización define así las normas:

"Norma es la codificación de todo proceso que se repite múltiples veces, con el fin de obtener siempre idéntico resultado".

La normalización es indispensable para que haya un entendimiento general, ya sea sobre intercambios científicos, culturales, de productos, etc.

Las normas pueden ser científicas e industriales. Las científicas definen los principios fundamentales de la ciencia y de la técnica, como las magnitudes y sus símbolos, las unidades y medidas que puedan ser aplicadas en cualquier campo de la ciencia y de la técnica.

Las normas industriales son las que establecen las especificaciones de los productos y procesos industriales y se subdividen en las siguientes: de calidad, dimensionales, de trabajo y orgánicas. Las primeras son las que determinan la calidad de

las materias primas, la de productos agrícolas y alimenticios, etc. Las dimensionales son las que definen la forma, medidas y tolerancias de los productos o elementos. Las normas de trabajo son las que establecen la metodización y ordenación sistemática de la producción. La normalización del trabajo es básica para obtener más alta productividad y de consiguiente mejorar la calidad de los productos, el rendimiento de máquinas y hombres y elevar el nivel de vida del obrero.

Las normas orgánicas son las que establecen uniformidad en aspectos generales y ambientales de la industria, tales como los colores de seguridad y de ambientación para los locales, tuberías, productos químicos peligrosos, avisos y rótulos, formatos de papelería, simbología para planos, laboratorio, etc.

h) Técnicas de Relaciones Humanas. Por estar íntimamente relacionadas estas técnicas que se derivan de los principios de Racionalización y Humanización, las trataremos conjuntamente.

El espíritu de cuerpo es la integración y comprensión de los intereses de toda organización para lograr propósitos comunes con beneficios mutuos. Ese espíritu de cuerpo se obtiene usando las Relaciones Humanas y el mejoramiento ambiental. Las relaciones humanas no hace falta definir las, sin embargo es necesario indicar que la comprensión de las necesidades, problemas, inquietudes y aspiraciones de los trabajadores de cada organización, como humanos que son, debe ser la preocupación de todo ejecutivo para que los mismos beneficiados de ese trato justo y humano sean los primeros en velar por los intereses de la organización, haciendo énfasis en que el factor humano es el elemento principal de la misma.

Las Relaciones Públicas e Industriales (8) deben mantener siempre a la organización en armonía con los públicos interno (trabajadores) y externo (clientes y ciudadanos) del país. Las

unidades encargadas de estas relaciones deben desenvolver su actividad por medio de la divulgación, la publicidad y la propaganda. Se llama divulgación el hacer del conocimiento de los públicos los fines y objetivos de la organización. La Publicidad es la divulgación con propósitos de lograr un objetivo determinado: el pago de impuestos o cuotas; las campañas sociales o benéficas de la propia organización. Propaganda es la divulgación sistemática y organizada de una doctrina, idea o causa, con el objeto de llamar la atención e interesar a determinadas personas o al público en general.

Las diferentes formas por las cuales se atiende al público, o se le dan informaciones o instrucciones, se llaman técnicamente "Instrumentos de Contacto" o medios de comunicación como los denominan algunos autores y pueden ser de tres clases: orales, visuales y audio-visuales. Los orales a su vez se subdividen en directos, indirectos y simbólicos, mencionándose algunos ejemplos a continuación: conferencias, conversaciones, entrevistas por teléfono o radio y el uso de señales luminosas, timbres o campanas. Las visuales se subdividen en escritos o impresos, gráficos y simbólicos: por correspondencia, folletos o revistas, fotografías, carteles, exposiciones, etc. Y por último los audio-visuales o sea aquellos que combinan el oído y la vista: películas, televisión y demostraciones.

i) Mejoramiento Ambiental. Bajo esta denominación hemos clasificado una nueva técnica que en algunos aspectos incumbe a la Ingeniería y a la Arquitectura, pero que por sus beneficios, debe ser parte de la administración científica, especialmente por los efectos psicológicos que produce en las personas ya sea como clientes o como empleados: aumento de ventas, disminución de accidentes, preservación de la salud, ambiente agradable ya sea con menos calor o menos frío. Tal es el caso del uso adecuado de los colores: los pálidos o frescos son tranquilizadores -verde o azul en especial-, mientras que los colores encendidos o cálidos son estimulantes -rojo y amarillo principal-

mente. También los colores pueden ayudar a que los locales se vean más grandes, más largos, más altos o más bajos, según su combinación o algunos tienen algunas otras cualidades, como el azul que es repelente para las moscas y la luz amarilla repele los insectos voladores nocturnos. Otro elemento auxiliar es la música, que adecuada a la labor que se hace aumenta el ritmo de trabajo o produce alegría y buen humor, creando un ambiente agradable, por lo que se está generalizando su uso en oficinas, colegios y clínicas. Se ha experimentado también en los animales: pues se dice que las vacas dan más leche si se les pone cierta clase de música. Tanto la luz como la temperatura ambiente son determinantes en el rendimiento del trabajo también: los locales deben estar bien iluminados, preferentemente con luz natural evitando el sol directo; la ventilación ha de ser apropiada para mantener una corriente que renove el aire dos veces por hora, estimándose un mínimun de $6 \text{ a } 8\text{m}^3$ de aire por persona (13).

Se ha determinado también que el ruido es factor negativo para el trabajo, y hay aparatos que absorben el ruido de la calle, aislándolo de los locales de trabajo. En general, se ha venido creando una nueva técnica de mejoramiento ambiental que establece toda clase de detalles para hacer un ambiente agradable a los trabajadores, tales como el área necesaria de trabajo por persona, la capacidad de teléfonos, servicios sanitarios, etc. (tantas personas por cada uno) y claro está, hay textos específicos al respecto, por lo que sólo señalamos lo más importante en esta oportunidad.

V.- FUNCIONES DE DIRECCION O DE GERENCIA

Como explicamos en el capítulo precedente, quisimos dedicarle atención especial a las funciones de Dirección, que también se les denomina funciones de Gerencia o funciones del Jefe Ejecutivo para que sea mucho más ilustrativo.

Los creadores de la Administración Científica, establecieron las primeras funciones de la Dirección, las cuales subsisten en la actualidad y sólo han sufrido algunas modificaciones. Es así como encontramos la tesis de Henry Fayol que determinó seis funciones: Planificar, Organizar, Comandar, Coordinar y Controlar. Posteriormente varios administrativistas han venido desarrollando el tema en forma más completa y es a nuestro juicio el Profesor Luther Gulick (14) quien ha elaborado una descripción importante sobre las funciones, estableciendo la sigla que se ha hecho ya famosa en inglés: POSDCORB que está formada por las palabras: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting y Budgeting, cuya traducción al español originó la sigla POADCIP y que nosotros hemos modificado a PODACIC para hacerla más fácil de pronunciar:

P lanificar
O rganizar
D irigir
A dministrar personal
C ontrolar
I nformar
C oordinar

Planificar es programar las cosas que han de hacerse y los medios para lograr los objetivos deseados.

Organizar, es distribuir en forma técnica y adecuada las -

distintas unidades orgánicas para que la empresa pueda desenvolverse.

Dirigir es hacer uso de la autoridad de que se está imbuído para tomar decisiones y hacerlas cumplir por medio de órdenes, - instructivos, reuniones, consultas, etc.

Administrar personal, es aquella función por la cual debe reclutarse el personal necesario y conveniente, adiestrarlo u organizarlo en condiciones provechosas para la empresa; creando un escalafón, incentivos y ambiente propicio para el trabajo.

Controlar, es la función por medio de la cual debe mantenerse una inspección y verificación sobre los activos y procesos e inversiones de la organización, que abarca de consiguiente la formulación, presentación y ejecución del presupuesto, así como la aprobación de los Estados Financieros de la Empresa.

Informar es comunicar a quienes corresponda las actividades de la organización y mantenerse enterados, tanto los directivos como el personal subalterno, de los objetivos, propósitos y resultados de interés para la organización.

Coordinar es relacionar inteligentemente las distintas actividades, funciones y organismos de una empresa para lograr objetivos comunes.

Es lógico que de acuerdo con el tamaño de la organización algunas de las funciones enumeradas pueden o deben delegarse y en esa forma va lográndose la descentralización especialización y funcionalismo (principios a los que ha nos hemos referido), -

creándose unidades orgánicas, a su vez grandes o pequeñas de acuerdo con las necesidades, hasta llegar al nivel nacional en que es necesario crear organismos especializados, citándose como ejemplo los siguientes:

La Administración de Personal deberá estar encomendada a una Dirección General de Servicio Civil;

La Información corresponderá a una Oficina Nacional de Relaciones Públicas (8);

El Control a su vez se subdividirá para ser atendido por un Ministerio de Finanzas y una Contraloría General de Cuentas.

Esa delegación no significa sin embargo, inhibición total de la función del Jefe Ejecutivo, Gerente o Administrador, pues no sólo es su responsabilidad ejercerlas sino su interés y lo que hace es simplemente encargar a una unidad orgánica (sea una sola persona o un Ministerio completo) el cumplimiento específico y detallado de una función determinada para un mejor cometido.

Algunos autores establecen como función la de Presupuestar, pero nosotros hemos considerado más amplia y precisa la de Controlar. En muchas organizaciones hay deficiencia en el cumplimiento de esta función, ya que el Jefe Ejecutivo no le da la importancia necesaria a la misma, lo cual ocasiona desorden administrativo y posibles filtraciones, que al llegar a descubrirlas han ocasionado pérdidas y perjuicios a la empresa. La función de controlar se ejerce por medio de los registros, los cuales incluyen la contabilidad, control de existencias, ingresos (ventas) y egresos, siendo también muy útiles los datos estadísticos para apreciar las fluctuaciones en las operaciones de la empresa. Un jefe ejecutivo debe ser a su vez un buen administrador y valerse de los adelantos técnicos para cumplir a satisfacción sus funciones; así como de la asesoría necesaria para contar con los instrumentos adecuados para saber ejercer el control necesario en forma eficiente, rápida y sencilla.

Una de las funciones que también se le da poca importancia es el de Organización, sobre cuyos principios y técnicas hemos ya hablado, sin embargo ahora es necesario insistir en ella y entrar en un poco más de detalle. Hay una frase muy ilustrativa que dice: "La organización debe empezar desde casa"; el buen organizador deberá administrar bien su casa, sus negocios, o la empresa u oficina que se le ha encomendado y esa administración incluye no sólo el manejo eficiente de las finanzas, sino que de todos los aspectos en general. Las técnicas de organización son tantas como actividades hay en la vida y es así como se cuenta en la actualidad con muchos especialistas, como Bibliotecarios (tanto para libros como para archivo de documentos y correspondencia); Secretarios Ejecutivos (magníficos auxiliares del Jefe Ejecutivo); Ingenieros Industriales; Contadores, Jefes Administrativos, Jefes de Personal, especialistas de Relaciones Públicas, Publicistas, etc.

A pesar de los avances de la técnica y de la ciencia, en nuestro medio se observan oficinas (públicas y privadas) muy mal organizadas, en las cuales nadie sabe quien manda a quien y no existe la delimitación de atribuciones correspondiente, con registros y archivos anticuados, inoperantes y muchas veces inútiles, dando lugar a que las labores y los trámites sean lentos y complicados, ocasionando duplicidad de trabajo. Hemos llegado a la conclusión de que la forma en que trabajan muchas oficinas y empresas son el retrato de su Jefe Ejecutivo y hasta podríamos ajustar un famoso refrán para este caso y decir "dime cómo está organizada tu empresa (u oficina) y te diré quien eres..."

Para poder cumplir a satisfacción con las funciones necesarias para llevar el timón de una organización, el ejecutivo debe tener una preparación adecuada y ciertas cualidades, y es por ese motivo que ha surgido la controversia entre "generalista y especialista". El especialista a medida que domina una ciencia o una técnica se desentiende de otros conocimientos básicos que en los países subdesarrollados son de suma utilidad; en cambio -

el administrativista es por sí y debe ser un "generalista", para que pueda llenar a cabalidad las funciones que se le encomienden; es por ello que somos partidarios que tanto a nivel de enseñanza media, como en la universidad se incluyan cursos de administración para que los egresados puedan tener cierto conocimiento al llegar a ocupar puestos de dirección y que en esa forma puedan comprender la labor de los administrativistas cuando les toque colaborar con ellos, ya sea como ejecutivos (Presidente, Ministro, Directivo, etc.) o como asesores o subalternos.

Las condiciones o cualidades que debe llenar un ejecutivo se pueden resumir en las siguientes:

Aptitud e inteligencia

Disciplina

Iniciativa

Cortesía y Amabilidad

Interés por la Investigación

Habilidad para las Relaciones Humanas

Conocimiento de la organización que se le encomienda

Responsabilidad

Lealtad hacia la organización

Honestidad.

VI.- ADMINISTRACION EFICIENTE DE LOS RECURSOS COMO BASE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

El grado de desarrollo económico de un país se ha encontrado mucho más práctico medirlo por el Ingreso per-cápita de sus habitantes y es por dicho Ingreso como Guatemala y muchos de los países de Latino América (14 de los 21), se catalogan como países poco desarrollados, ya que su Ingreso per-cápita ha sido bajo; para 1949 era de \$ 40 (dólares norteamericanos) a \$ 188, en cuyo año figuraba Guatemala con \$ 77, habiendo aumentado en 1961 a \$ 151.

Generalmente se han adoptado tres grados de desarrollo con base en el Ingreso per-cápita; sin embargo no hay criterio unificado sobre los límites en cada uno de ellos, pues algunos hacen la agrupación en la forma siguiente: de más de \$ 700, de \$ 200 a menos de \$ 700 y de menos de \$ 200. (Diccionario de Economía Política de Claudio Napoleoni). Otros hacen la siguiente agrupación (The Future of Underdeveloped Countries, Stanley, 1954): de más de \$.450, de \$ 150 a \$ 450 y de menos de \$ 150. Y por último investigadores más conservadores, reducen aún más los límites (Pedro C. M. Teichert, "Revolución Económica e Industrialización en América Latina"): grupo de ingreso más alto: más de \$200; de ingreso medio: de \$ 101 a \$ 200 y el grupo de ingreso más bajo: menos de \$ 100. Sin embargo creemos que esta agrupación va de acuerdo con la época en que se haga, pues esta última se refiere a datos de 1939, mientras que las dos primeras para datos de 1949 y 1950 respectivamente. Es decir que en la actualidad la última agrupación no reflejaría la realidad, pues muchos países que han sobrepasado los \$ 200 de ingreso per-cápita como el caso de Nicaragua y Costa Rica en Centroamérica, estarían entre los países altamente desarrollados.

Ante la imposibilidad de deflatar para un mismo período las cifras del Ingreso Nacional de todos los países del mundo con el objeto de agruparlos a niveles de ingreso de un año determinado,



consideramos que dichos niveles tienen que variar a cada cierto tiempo y es por eso que en la actualidad y a nuestro criterio, la agrupación debe hacerse en la siguiente forma:

Países altamente desarrollados: ingreso p.c. mayor de \$ 700.

Países de desarrollo intermedio: \$400 a \$699.

Países de poco desarrollo: de menos de \$399 p.c.

Al primer grupo pertenecen: Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Suiza, Suecia, Nueva Zelandia y Australia.

En el segundo grupo figuran los países de Europa Occidental, Rusia, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Israel, Japón, la Unión Sudafricana y algunos de los países de América Latina, como Venezuela, Cuba, Argentina, Uruguay, Puerto Rico y Chile.

En el tercer grupo están casi todos los países del Africa, la mayor parte de los de Asia y los 14 países restantes de América Latina y algunos de Europa como Grecia, Yugoslavia, Rumanía, Albania y Bulgaria. Como en este tercer grupo se clasifican la mayor parte de los países del mundo (más de 67 con un 70% de la población mundial), algunos autores los subdividen, pero consideramos que ya no tiene mayor importancia dicha subdivisión. Sin embargo es importante hacer referencia a ciertas características especiales entre los países del último grupo, tales como los superpoblados y los subpoblados, catalogándolos algunos autores a los primeros como atrasados y a los segundos como subdesarrollados, otros autores indican que dichos términos son sinónimos. Las Naciones Unidas clasifican como subdesarrollados a todos los países y territorios de Asia, América Latina, Africa y Oceanía, salvo el Japón, la Unión Sudafricana, Australia y Nueva Zelandia (15). Claudio Napoleoni presenta como características comunes de los países poco desarrollados las siguientes: (resumidas)

a) La mayor parte de la población vive en condiciones de vida muy míseras, encontrándose pequeños grupos que en virtud de situaciones económico-políticas de privilegio, disfrutan de rentas altísimas.

b) Los recursos de capital son muy escasos en relación con la población, de aquí que los procesos productivos se desarrollen a un nivel técnico de organización muy bajo, con un bajo nivel de productividad.

c) La mayoría de la población está adscrita a la agricultura, o sea a la actividad cuya renta por individuo activo es más baja.

d) La baja renta media por habitante determina una baja propensión del ahorro, y como consecuencia, una escasa disponibilidad interna de recursos acumulables para la formación de capital. Por añadidura, las instituciones que cooperan a la captación del ahorro están escasamente desarrolladas y una parte más o menos importante de las ya escasas posibilidades de ahorro es objeto de atesoramiento, quedando sustraída a la formación de capital.

e) La iniciativa empresarial privada es en general bastante escasa, debido principalmente a las fuertes posiciones de privilegio que tienden a estabilizar las situaciones económicas que dan lugar a elevadas rentas. Junto a esto, los poderes públicos no disponen de CAPACIDAD TECNICA ni de instrumentos administrativos idóneos para llevar a cabo intervenciones de importancia en la vida económica.

Y el mismo autor al terminar la explicación de las características comunes de los países poco desarrollados, razona sabiamente

mente así:

"Es fácil comprobar que estos caracteres actúan unos sobre otros reforzándose recíprocamente de forma que su presencia simultánea sitúa a cualquier programa de desarrollo frente a una serie de círculos cerrados de difícil ruptura. El aumento del nivel de vida supone, por ejemplo, el aumento de la renta per-cápita, pero éste requiere el aumento de la productividad que, a su vez, depende de la formación de capital y, por consiguiente, del ahorro, pero éste no puede ser elevado en una sociedad donde el nivel de vida es bajo".

De la exposición anterior se infiere que todo país subdesarrollado tiene que obtener el mejor provecho de todos sus recursos: humanos, naturales, institucionales y financieros. Es aquí donde se conjugan exactamente los objetivos de la Economía y de la Administración, pues mientras la primera determina las necesidades, la segunda da las directrices para satisfacer esas necesidades.

1. Recursos Humanos.

Intencionalmente hemos dado prioridad entre los recursos, a los humanos, ya que son los hombres con su interés y cooperación quienes pueden aprovechar los demás recursos disponibles y transformar un país hasta colocarlo en una posición más ventajosa para su desarrollo.

Como grandes ejemplos de lo que son capaces los hombres de todos los tiempos, mencionaremos la construcción de las pirámides de Egipto en la antigüedad y aquí en América: los templos de las poblaciones precolombinas, grandes construcciones de piedra que fueron hechas hace más de 4 siglos, sin ayuda de implementos mecánicos ni animales de trabajo, pues no se conocía la rueda ni existían bueyes ni caballos; es más, hay lugares en

donde no se explica desde qué distancia transportaron piedras de tal cantidad y tamaño y en que forma hicieron las construcciones para que hayan soportado el transcurso y las inclemencias del tiempo que ahora son admiradas por propios y extraños. También tenemos el caso de Holanda, cuyos habitantes han arrebatado - (las veces que ha sido necesario) al poderoso Mar del Báltico, - en forma inteligente y tenaz, las tierras que les son útiles para cultivos y viviendas; por su parte Israel ha transformado desiertos en tierras fértiles y el esfuerzo de otros países devastados por las guerras, que han surgido con mayor empuje económico como son: el Japón, Alemania, Italia y Francia. En fin, podríamos así seguir describiendo las grandes obras de la humanidad, - tales como los inventos y la gran diversidad de máquinas, la construcción de canales interoceánicos, ferrocarriles y carreteras con trazos atrevidos o elevados, represas para hidroeléctricas y riego, grandes puentes, rascacielos, construcciones subterráneas, etc., que constituyen una muestra de lo que es capaz el hombre con su iniciativa, su voluntad, su espíritu de superación y cooperación.

Con base en esos ejemplos, podemos asegurar que un país tiene el grado de desarrollo que sus habitantes quieren darle, pero naturalmente hay circunstancias tan especiales, en las cuales, hay que guiar a los habitantes, prepararlos, orientarlos y organizarlos, máxime cuando se trata de un país como Guatemala que tiene el 54% de población indígena (el país que mayor proporción indígena tiene en América) y eso no sería motivo de preocupación, si no fuese porque el índice de analfabetismo es mayor del 70%, también uno de los mayores de América.

Al mencionar el porcentaje tan alto de indígenas de Guatemala, no debe tomarse con menosprecio para ellos, puesto que en primer lugar, son humanos y luego, son guatemaltecos, que no tienen la culpa de estar sumidos en la situación actual ya que antes de la conquista constituyeron una raza que había alcanzado cierto grado de desarrollo. Lo que se necesita es precisamente, capacitarla en forma conveniente para reintegrarla a la economía nacional, pero no se le capacita simplemente con enseñarle

el abecedario y que pueda firmar, eso y nada es lo mismo; es más, podríamos asegurar que con una enseñanza técnica y práctica de la agricultura y otras artes, para mejorar su nivel de vida se facilitaría mucho más la alfabetización, por la que actualmente no se interesan en recibir, por tratarse de un idioma que muchos no hablan y apenas entienden y que aún no saben para que les servirá el medio aprenderlo.

El desarrollo económico del país necesita que la capacitación de este sector mayoritario de la población (más de dos millones de habitantes indígenas y casi tres millones de analfabetos), sea inmediata y encaminada a superar sus actuales condiciones de vida, enseñándoles medios de vida más acordes con la evolución del mundo, mejor alimentación, higiene, sistemas mejores de cultivos, control de la natalidad, atención sanitaria, mejoramiento de vivienda y vestido, etc. Es por ello que conviene establecer una CAMPAÑA DE SUPERACION DEL INDIGENA en la cual deben participar todos los sectores del país con una colaboración coordinada de oficinas gubernamentales, para capacitar pronto ese gran potencial humano que actualmente vive no sólo en condiciones infrahumanas, sino que está fuera de la economía monetaria, ya que sólo se desenvuelve en una economía de consumo y en la mayor parte de subconsumo. La capacitación traerá no sólo mayor producción, sino que incremento de consumidores, y elevación del ingreso per-cápita.

Además del cambio en la recuperación económico-social del indígena, debe orientarse en forma más eficiente la enseñanza primaria, secundaria y universitaria, con el objeto de preparar al elemento humano en forma conveniente para el desarrollo económico del país. La enseñanza en nuestro país peca de demasiado académica y teórica; desde la primaria los niños aprenden a memorizar cuantas enseñanzas les exigen, sin relacionar su aplicación a los problemas de la vida diaria. Ha habido poca preocupación por la enseñanza orientada hacia el desarrollo económico nacional. Mientras tanto el país no cuenta con suficientes técnicos en las ramas principales de la actividad humana, por lo

que las necesidades tanto de la industria como de la agricultura, se satisfacen con empíricos o técnicos improvisados; siendo un país eminentemente agrícola apenas se cuenta con no más de 500 peritos agrícolas y habiendo tantos problemas de salubridad, apenas hay 800 médicos para toda la República, al extremo de que hay departamentos con un sólo médico para más de 135,000 habitantes, por lo tanto subsisten en la era atómica los brujos y hechiceros que comercian con la salud del pueblo. En un país que se está industrializando, sólo existen algunos ingenieros industriales graduados en el exterior por que no se cuenta con una escuela facultativa para dichos estudios y tampoco hay técnicos a nivel medio, tales como mecánicos automotrices, electromecánicos y técnicos en máquinas industriales, ya que las pocas Escuelas o Institutos Industriales producen egresados con mucha teoría que no tienen aceptación en los establecimientos necesarios de los técnicos.

Mientras la mayor parte de la población del país está necesitada de atención médica, de la Universidad de San Carlos apenas se gradúan unos cuantos médicos anualmente y como la carrera es larga y costosa, los egresados prefieren quedarse en la capital y algunas ciudades del interior. En vista de la urgencia de mejorar la salud de los habitantes y la escasez de profesionales, debería establecerse una carrera para médicos rurales tal como existe en otros países. Dichos médicos podrían obtener una licenciatura en medicina, para que, previo ejercicio profesional de tres a cinco años en el área rural, pudieran doctorarse.

Es así como un país ansioso de desarrollo no tiene la orientación profesional y técnica suficiente para solucionar sus problemas; sin embargo ha habido un interés especial en la enseñanza militar incrementándose actividades en ese sentido. Los militares han venido ocupando diversos puestos en la Administración Pública, muchos de ellos eminentemente civiles, por lo que debe propiciarse la ampliación de las disciplinas de Administración en la Escuela Militar para preparar a los egresados en forma eficiente para la Carrera Administrativa. Además debería estable-

cerse como requisito principal para ascender a un grado militar - más alto, la comprobación de estudios universitarios, y en esa forma se obtendría un gran beneficio tanto general como personal, ya que en la actualidad pocos son los militares que siguen una carrera universitaria.

Consideramos que otro medio para superar los recursos humanos, mejorando la agricultura y la elevación económico-social del indígena es la inmigración, que en algunos países ha sido - provechosa, tales como Argentina y Chile con inmigración italiana, Brasil con japoneses; México con españoles y los propios - Estados Unidos que se formaron con inmigrantes de países de varios continentes: Europa, Asia y Africa. Guatemala podría también colonizar zonas deshabitadas con inmigrantes calificados, - incluso de la propia América, ya que nuestra densidad es baja - (36 habitantes por kilómetro cuadrado) que no se compara con la alta densidad de otros países, entre ellos uno muy cercano: El Salvador, que tiene 120 habitantes por Km. cuyo factor posible mente contribuye a su alta productividad, de lo cual hablaremos en capítulo por separado.

2. Recursos Naturales.

Debido a la falta de técnica e interés nacionalista, los recursos naturales no han sido explotados en forma conveniente en nuestro país y lo que es aún peor, la explotación inadecuada ha originado desforestación y erosión; lo cual a su vez provoca una serie de consecuencias, como aridez de los terrenos, falta de humedad, sequedad de las fuentes de agua, etc. Si a ello agregamos que en los cultivos no se emplea la técnica adecuada; mejoramiento de semillas, abonos y rotación, nos encontramos con un panorama que amenaza terminar con las tierras fértiles del país; por lo que consideramos conveniente establecer la zonificación - de cultivos para que no se continúe el sistema actual antitécnico y antieconómico, tal como la siembra de maíz en tierras altas y de mucho desnivel, que son de baja productividad. Debe reglamentarse asimismo la producción de artículos básicos para la ali

mentación, ya que constantemente hay escasez o carestía de los mismos, teniendo que importar grandes cantidades especialmente de maíz, (más de 3 millones de Quetzales en los últimos 7 años). Debe obligarse a los productores de artículos de exportación (café, algodón, etc.) la siembra de maíz, frijol y arroz por lo menos, que pueden hacerlo en forma mecanizada preferentemente; de esa manera no sólo se abaratarían los productos sino que habría un desplazamiento de los habitantes del altiplano en donde impera el minifundio y la miseria, a las ricas zonas de la costa, en donde superarían su nivel de vida.

Los recursos hidráulicos del país no sólo no han sido aprovechados en su máxima utilidad posible, sino que han sido hasta cierto punto abandonados; como consecuencia de la deforestación y la erosión, los caudales disminuyen constantemente, además de que la tierra que se llevan las aguas pluviales llenan los ríos y las represas constantemente. La falta de hidroeléctricas ha ocasionado el estancamiento industrial y la concentración sólo en aquellas zonas en donde la energía eléctrica es suficiente. No ha habido programas de irrigación para zonas que tienen escasez de agua.

Los recursos forestales no han sido explotados convenientemente y más que todo ha sido una devastación de los bosques - sin un plan de reforestación y con la exportación de trozas, se pierde el proceso de elaboración y acabado de la madera que debería hacerse en el país.

No se han aprovechado convenientemente los recursos pesqueros, cuyos productos darían mejor alimentación a la población y un amplio margen de divisas al ser exportados.

En fin, los pocos recursos mineros con que se cuenta no se procesan en el país, para obtener mayor utilidad y muchos productos se exportan sin conocer a ciencia cierta qué minerales contienen.

Hay necesidad de mejorar la ganadería y en especial el ga-

nado ovejuno, para obtener buena lana y mejorar así la producción textil.

Para cada uno de esos aspectos se necesita una organización especial y una orientación técnica, de lo contrario no podrá producirse la alimentación suficiente y a precio razonable para la población que tiene una tasa de crecimiento de las mayores del mundo.

3. Recursos Institucionales.

Con el objeto de poder lograr el desarrollo del país, se necesita que el elemento humano se organice inteligentemente y que se mejoren las organizaciones actuales, empezando por las instituciones del Estado, que es de por sí, la organización más compleja de un país. Como generalmente se dice, debemos ponernos la mano en la conciencia y examinar detenidamente las fallas institucionales y analizar las necesidades para la administración del desarrollo.

Si es necesario modificar la estructura político-administrativa, como consideramos nosotros que lo es, debemos hacerlo, ya que necesitamos instituciones eficientes, responsables, permanentes y activas. El Congreso o Asamblea Nacional que en otros países es una institución eficiente, en nuestro medio ha dejado mucho que desear y no hablamos de las personas en sí, muchas de ellas como diputados han hecho un trabajo meritorio, sino del Congreso en un todo, que posiblemente por la forma como se integra, ha perdido hasta cierto punto su independencia del Poder Ejecutivo. Es importante integrar un Congreso Funcional o Corporativo, comprensivo de las necesidades del desarrollo y diluir un tanto la composición eminentemente política que ha imperado hasta nuestros días.

El Poder Ejecutivo también conviene amoldarlo a las necesidades del desarrollo; y ese poder Ejecutivo no debe quedar só

lo bajo la responsabilidad de un individuo como ha venido siendo tradicional, sino además del Presidente de la República, debe crearse una Junta Nacional de Planificación. Dicha Junta sustituiría al Consejo Nacional de Planificación Económica, el cual tal como está organizado actualmente a nivel interministerial, no ha dado los resultados deseados y para los Ministros de Estado, que por Ley lo integran, no es fácil armonizar su posición como Planificadores y luego como Ejecutores de los Planes y más aún, estando integrado dicho Consejo con funcionarios subordinados del Presidente de la República, no hay suficiente fuerza legal para hacer cumplir los planes aprobados. También es menester la reorganización de los Ministerios de Estado para amoldarlos a la nueva estructura para el desarrollo y darle una nueva organización político-administrativa al país para lograr el desarrollo Regional y Municipal.

Es necesario asimismo la coordinación de las Instituciones Públicas y Privadas, así como la delimitación de funciones de cada una para evitar duplicidad de trabajo y desperdicio de recursos. Es indispensable darle autonomía a algunas organizaciones que dentro del Estado no han podido tecnificarse, debido a la intervención política, tal el caso de la Dirección General de Estadística.

Con la estructura modificada consideramos que los recursos institucionales pueden llegar a satisfacer las necesidades del desarrollo, de lo contrario seguiríamos aspirando a desarrollarnos, sin contar con los medios adecuados y modernos para hacerlo.

Es conveniente también incrementar las sociedades y cooperativas, ya que es la única forma de hacer organizaciones grandes y adecuadas ya sea para el desarrollo nacional o la Integración Económica Centroamericana. Los beneficios de la Ley de Fomento Industrial deben limitarse a empresas de capital nacional y centroamericano y no así a empresas de capital fuera del área, ya que el país estaría sacrificándose en beneficio de accio-

nistas extranjeros que obtienen mayor rendimiento de sus inversiones en los países subdesarrollados, máxime tratándose de capital norteamericano que está asegurado conforme el Convenio de Garantías sobre Inversiones, que a nuestro juicio es suficiente estímulo para ubicarse en el país. Debe considerarse también la conveniencia de emitir una ley que determine como una condición para establecer cualquier empresa en el país que tenga por lo menos el 51% de capital nacional y el resto de extranjero, de esta manera se obtendrían varios beneficios, tales como el estímulo a los capitalistas nacionales para invertir; permanencia en el país de parte de las utilidades, evitando la fuga de divisas; traslado de la técnica a elementos nacionales al tener cierta facilidad en el conocimiento de las nuevas industrias así formadas, etc.

4. Recursos Financieros.

Entre las características de los países menos desarrollados está la falta de disponibilidad de capitales; como hemos indicado es conveniente propiciar la organización de sociedades y atraer el capital extranjero pero con ciertas condiciones: la organización de empresas puede propiciarla también el Estado en forma forci-voluntaria tal como se hizo para la formación del Banco del Agro, la Asociación Nacional del Café y se proyecta para el Banco Industrial. En nuestro medio tienen que empezarse en esa forma para hacer no sólo grandes empresas, sino reunir capitales y si éstos sirven para la formación de instituciones financieras es mucho más halagüeño porque contribuyen a incrementar el crédito, tan necesario para el país.

Consideramos que los recursos financieros nacionales deben estar manejados por instituciones para - estatales o autónomas y la experiencia ha sido buena en otros países, tal como de jamos explicado el caso de Costa Rica; por lo que propiciamos la reestructuración legal o la nacionalización de los servicios bancarios y de seguros, ya que ambos son fuentes de recursos que deben utilizarse para el desarrollo económico del país, en lu

gar de permanecer ociosos en las cajas de las compañías que funcionan en la actualidad, especialmente las extranjeras; con el agravante de que estas últimas envían sus utilidades a las casas matrices que están localizadas en países altamente desarrollados. Con el objeto de poder comparar la cantidad de recursos obtenidos y el destino de los mismos por parte de los Bancos del país, presentamos el siguiente cuadro que es sumamente elocuente:

PRESTAMOS Y DEPOSITOS DE LOS BANCOS DEL PAIS
AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1963.-

(En Millones de Q.)

Concepto	Bancos Extranjeros	Bcos. Nacionales		Total
		Privados y Estat.	De De sarrollo	
Préstamos y Descuentos	<u>19.7</u>	<u>83.8</u>	<u>16.0</u>	<u>119.4</u>
Total Depósitos	<u>36.0</u>	<u>64.7</u>	<u>3.4</u>	<u>104.1</u>
Monetarios	24.3	29.0	1.6	54.9
De Ahorro	7.8	21.8	1.7	31.4
A Plazo	3.9	13.8	0.1	17.8
Capital	<u>2.2</u>	<u>10.9</u>	<u>10.1</u>	<u>23.2</u>

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco de Guatemala No. 9-10, al 12; Año XVI.

Como puede apreciarse, mientras las dos Sucursales de Bancos Extranjeros (con un pequeño capital de 2.2 millones de quetzales), recibieron 36 millones de depósitos del público, solamente prestaron 19.7 millones. Los Bancos Nacionales (privados y estatales) que suman 11 en total con un capital de 21 millones, recibieron 68 millones de depósitos y prestaron casi 100 millones. Si a esta información agregamos que las Sucur-

sales de los Bancos Extranjeros, sus préstamos y descuentos - los hacen generalmente al comercio, en especial para la importación, llegamos a la conclusión que sólo los Bancos Nacionales contribuyen al desarrollo económico del país, puesto que son los que prestan para la agricultura, la ganadería y la industria.

La creencia del público de que sus depósitos están más seguros en un Banco Extranjero ocasiona este fenómeno y hace falta una campaña de divulgación para que se tenga también la plena confianza en los demás Bancos, que están respaldados por el Banco Central, quien en última instancia vela por los intereses de los depositantes.

Entre los recursos que maneja el fisco consideramos que hay financiamiento que no se orienta hacia un empleo eficiente de los mismos y algunos que casi no contribuyen al desarrollo económico del país, tal es el caso del mantenimiento de un Ministerio de Obras Públicas y un Ministerio de la Defensa Nacional. En el primero se han invertido en los últimos diez años un total de 249 millones o sea un promedio de 25 millones anuales; como consideramos que dicha inversión no corresponde a las obras públicas construídas, propiciamos la construcción de obras por parte de la iniciativa privada sujeto al procedimiento legal y control del Ministerio de Comunicaciones. De los 249 millones citados corresponden 169 a la construcción de carreteras y 80 a la de obras públicas. El mantenimiento de una fuerza permanente le ha costado al país en los últimos 10 años, 90 millones de quetzales, que posiblemente llegue a los 100 millones si le agregamos otros rubros, tales como las clases pasivas de las que el porcentaje mayor es para pensiones y jubilaciones de militares o familiares, con emolumentos más altos que para los demás empleados públicos.

Otro renglón que debe mencionarse es el que corresponde a las Donaciones y Préstamos recibidos del Gobierno de los Estados Unidos, los cuales ascendieron en 5 años según publicación de la Agencia para el Desarrollo Internacional (16) a \$ 74 millo

nes, siendo \$ 72 millones de donaciones; Guatemala ha recibido casi el 50% del total de donaciones y préstamos otorgados a los países de Centroamérica en el período analizado; de 1955 a 1959 ambos inclusive. Las donaciones en su mayor parte - se han utilizado para carreteras y algunas otras obras públicas , por lo que al agregar las donaciones citadas (sólo por cinco años) a las inversiones del gobierno, se tiene un total de Q.323 millones, lo que da un promedio de Q.32.3 millones de inversión anual en infraestructura.

Si los recursos financieros con que cuenta el país se logran administrar en forma más eficiente con personal técnico y capacitación y organizaciones especializadas, podría obtenerse un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, lo cual redundaría en una productividad más alta del país, elevando el ingreso per cápita de los habitantes. En esa forma a la vez que progresaría el país, se colocaría en un escalón más alto de entre los países en proceso de desarrollo.

VII.- GUATEMALA Y LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

Dado el avance de los planes de Integración Centroamericana, no podríamos dejar de referirnos a la participación de Guatemala en las actividades regionales. Nuestro país ha tenido la suerte de ser la sede de tres instituciones de carácter regional, tales como la Secretaria Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana -SIECA-, el ICAITI y el INCAP, las cuales han venido haciendo una valiosa labor en cada uno de los campos que les corresponde y ha sido un honor para Guatemala que hayan sido ubicados acá. Es de lamentarse que no hubiésemos sido favorecidos con la sede de ESAPAC en Guatemala, pues quizá con sus enseñanzas y su influencia se hubiera logrado la tecnificación de la Administración Pública; dicha Escuela está situada en Costa Rica y nuestro país no ha sabido aprovechar al máximo los beneficios de sus enseñanzas, pues los pocos becados que asisten, no han sido apreciados, es más, la mayoría han dejado de pertenecer a las instituciones estatales por falta de estímulo y comprensión. Es así como podemos asegurar que Guatemala no ha obtenido o no ha querido obtener el provecho esperado de la ESAPAC.

Sólo queremos hacer énfasis en la necesidad de que el ICAITI divulge más sus propósitos, pues si los industriales hiciesen uso constantemente de sus investigaciones y servicios, el adelanto industrial fuera mayor, ya que dicho Instituto cuenta con magníficos expertos extranjeros, equipo y laboratorios para análisis e investigaciones que están prestando servicio para la tecnología e industrialización centroamericana.

No obstante que Guatemala es el país más poblado de Centroamérica, podríamos decir que es el país menos desarrollado del área, ya que si comparamos el ingreso nacional per-cápita con los otros países podemos apreciar un panorama un tanto desalentador como puede observarse en el cuadro siguiente, el cual contiene además el Índice de crecimiento:

INGRESO ANUAL PER-CAPITA DE LOS PAISES DE CENTROAMERICA E INDICE DE CRECIMIENTO 1939-61

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua*	Costa R.
<u>Dólares</u>					
1939	48	45	45	50	76
1949	77	89	83	89	125
1959	154	168	182	226	286
1961	151	173	182	233	291
<u>Indice de Crecimiento</u>					
1939	100	100	100	100	100
1949	160	198	184	178	164
1959	321	373	404	451	376
1961	315	384	404	466	383

* Producto Interno Bruto

FUENTE: Tercer Compendio Estadístico Centroamericano, SIECA 1962, y Memoria Anual del Ministerio de Economía de Nicaragua.

Como puede apreciarse desde 1939, Costa Rica ha ocupado lugar preponderante, siguiéndole Nicaragua, aunque debe hacerse la salvedad de que para este país no existe cálculo del In-

greso Nacional, por lo que la cifra que se da (Producto Interno - Bruto) es mucho más alta de lo que correspondería. En tercer lugar figura Honduras, luego El Salvador y por último Guatemala. Así también el índice de crecimiento es superior en los demás países.

No obstante esta situación es un tanto alentador conocer la participación del país en las transacciones dentro del Area, en las cuales Guatemala ha tenido una Balanza siempre favorable, — aunque más adelante se hacen algunas observaciones al respecto; mientras en 1950 Guatemala apenas vendía el 6% del total de los cinco países, en 1962 vendió el 26% del total de mercado-común. Como comprador ha mantenido casi la misma posición o sea el 21 y 22% para los años indicados respectivamente.

La producción industrial de Guatemala, que ha tenido cierto auge en los últimos años, es principalmente para el consumo interno, ya que como país vendedor a los países del Area, ocupa el segundo lugar, por lo que El Salvador lo ha aventajado en la colocación de sus productos en el resto de los países, siendo especialmente notoria la diferencia en la venta de productos manufacturados entre ambos países, como puede observarse con los datos para 1962 que se presentan a continuación:

EXPORTACIONES DE GUATEMALA Y EL SALVADOR A CENTROAMERICA, 1962

(Millones de Q.-)

	Guatemala 1	El Salvador 2	Diferencia 2-1
Total	<u>13.0</u>	<u>18.3</u>	<u>5.3</u>
Productos Alimenticios	3.9	5.9	2.0
Aceites y Mantecas	0.3	1.3	1.0
Productos Químicos	2.2	2.5	0.3
Artículos Manufacturados	5.5	8.0	2.5
Otros	1.1	0.6	-0.5

El Salvador aventaja en 5.3 millones de dólares a Guatemala en sus ventas al Mercado Común y dicha ventaja está especialmente en artículos manufacturados con 2.5 millones y en productos alimenticios con 2.0 millones. En el rubro "otros" hay una diferencia favorable para Guatemala con medio millón y corresponde a las transacciones de Bebidas y Tabaco, Materias Primas, Combustibles y Lubricantes, Maquinaria y Material de Transporte y Transacciones Diversas. En 1963 El Salvador incrementó sus ventas al Mercado Común, las cuales ascendieron a \$ 23.9 millones, especialmente en lo concerniente a combustibles y lubricantes, por el establecimiento de una refinería de petróleo. Guatemala por su parte vendió \$ 20.7 millones, persistiendo la ventaja de El Salvador en artículos manufacturados.

Respecto al desarrollo industrial, aunque no se tienen datos recientes de Guatemala, con base en la información de los dos países, es fácil suponer que El Salvador ha venido industrializándose de una manera más rápida que los demás países de Centroamérica y es posible que pueda llegar a ser el país que más industria tenga en el Area. A manera de ilustración presentamos las cifras de los censos industriales más recientes de Guatemala y El Salvador.

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES E INDICE DE CRECIMIENTO

Año y número de trabajadores	No. de establecimient.		Índice de Crecimien.	
	El Salv.	Guatemala	El Salv.	Guatemala
1948 (5 y más)		708		100
1951 (6 y más)	502		100	
1953 (3 y más)		1072		151
1956 (5 y más)	2385		475	
1958 (5 y más)		2140		302
1961 (5 y más)	2616		521	

FUENTES: Publicaciones de las Direcs. de Estadística de Guatemala y el Salvador.

Es posible que el Censo Industrial planeado por Guatemala para 1965 proporcione cifras más halagadoras, pero mientras tanto habrán pasado 4 años de las cifras obtenidas por El Salvador, en donde posiblemente se levante un nuevo censo en 1966 y hasta esa fecha será cuando más o menos podrá hacerse una comparación más ajustada entre los dos países. Sin embargo, hay otro factor muy importante y es el número de personas empleadas y salarios pagados: para 1958 Guatemala registro 26,655 personas y Q.16.6 millones de sueldos y salarios, mientras que para 1961 El Salvador tenía 52,528 personas ocupadas (diciembre 15/1961) con un equivalente a Q.18.4 millones de remuneraciones pagadas. El valor de la producción y el valor agregado son respectivamente: Guatemala Q.99 y Q.44 millones, El Salvador (equivalente a) Q.245 y Q.86 millones.

No obstante que el análisis comparativo pierde exactitud - debido a la discrepancia en una serie de factores (fecha de censo, conceptos utilizados, detalle de la cobertura, etc.,) se puede apreciar que para la diferencia entre extensión y población de cada uno de los países, El Salvador tiene un mayor desarrollo industrial que Guatemala, pues mientras el primero tiene 21,393 Km² con 2 511 300 habitantes (Censo de 1961) con una densidad de 120, Guatemala tiene una extensión de 108 889 Km² y 3 885 000 habitantes (estimación al 30 de junio de 1961) - con una densidad de 36 habitantes por Km². La tasa de crecimiento de la población es más alta para El Salvador (3,24%), - aunque Costa Rica supera en Centroamérica con 4.34%.

Respecto al rendimiento de los productos agrícolas el panorama no es tampoco muy favorable para Guatemala, como puede apreciarse en el cuadro siguiente en donde se hace una comparación de los rendimientos de los principales productos de Centroamérica, cuyos países tienen características similares y en donde figura Guatemala en segundos lugares; consideramos por demás inconveniente comparar los rendimientos de países de un grado - más alto de técnica y recursos, que son lógicamente mucho más altos que los de Centroamérica.

RENDIMIENTO DE CADA UNO DE LOS PRODUCTOS QUE
SE INDICAN

	Guate.	El Salv.	Hond.	Nicar.
1960-1961 Caña de azúcar Tm. x Ha.	42	61	25	48
1961-1961 Frijol - seco, Kgs. x Ha.	643	488	436	655
Maíz, kilogramos por Ha.	828	932	756	856
Arroz, kilogramos por Ha.	1 398	1 306	1 683	1 655
Algodón (fibra) kilo-- gramos por Ha.	535	774	844	723

FUENTE: Tercer compendio Estadístico Centroamericano, SIECA
1962.

NOTA: No se incluye Costa Rica por falta de información.

Se puede apreciar que Guatemala ocupa sólo en rendimiento de frijol el segundo lugar y en los demás ocupa el 3º., a excepción del algodón en donde está en el cuarto lugar.

Respecto al cultivo principal del país y asimismo producto principal de exportación que es el café, aunque no encontramos información más reciente, obtuvimos alguna que damos a continuación:

RENDIMIENTO DE CAFE EN GRANO DE LOS PAISES QUE SE INDICAN
1 9 5 6

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	México
Superficie cosechada Mz.	331 428	165 714	132 857	122 857	405 714
Quintales producidos (millones)	1 826	1 891	413	457	2 652
Rendimiento (qq. x Mz.)	5.5	11.4	3.1	3.7	6.5

FUENTE: América en Cifras, 1961-2

Es fácil poder observar que mientras El Salvador tiene casi la mitad de la superficie cosechada de café que Guatemala, - produce un poco más, lo cual da como resultado que tiene el doble de rendimiento que Guatemala. México tiene también mayor rendimiento que el de nuestro país.

Al analizar el Censo Cafetalero correspondiente al año - 1949-1950, se puede apreciar que los departamentos que mayor rendimiento produjeron son: Chiquimula y el Quiché, aunque no son precisamente los de mayor superficie cultivada; los de menor rendimiento son Alta Verapaz y Jalapa. Se puede apreciar además que las fincas que tienen cultivos de 2 a 5 manzanas de café son las que tienen un rendimiento más alto, de tal manera - que entre más extensa es la plantación, el rendimiento es menor; cumpliéndose en este aspecto la Ley de los rendimientos - decrecientes.

Se ha dado a conocer talvez en una forma muy general algunos aspectos que presentan la realidad de Guatemala ante la integración Económica Centroamericana para fundamentar la necesidad que tiene nuestro país de mejorar su tecnología y de conseguir su productividad. Quizá la comparación que hemos hecho con El Salvador nos da una idea de la ventaja de la alta densidad de población, que redundará en una producción intensiva y una industrialización más acelerada.

Cuando hablamos respecto a los recursos humanos hicimos algunas consideraciones sobre la importancia de una inmigración calificada para algunas áreas actualmente despobladas y de consiguiente incultas, como los departamentos del norte, especialmente El Petén. Quizá también sería importante considerar la inmigración de pequeños agricultores salvadoreños, pues en un plan de integración sería una manera de solucionar un problema a fin de ambos países: El Salvador con una alta densidad y una población interesada en el cultivo intensivo y Guatemala con grandes áreas despobladas necesitadas de hacerlas producir. Sería quizá el primer intento de inmigración dentro de los países latino

americanos, pues la desventaja de inmigrantes de otro continente es la facilidad con que se vuelven amos y patrones para explotar el trabajo de los campesinos nacionales, lo que consideramos no ocurriría con agricultores centroamericanos, si se amplía la inmigración de los demás países del área.

VIII.- PLAN DE REESTRUCTURACION POLITICO-ADMINIS- TRATIVA PARA GUATEMALA.

"La necesidad de la reforma administrativa, para adecuar la maquinaria de gobierno al propósito de acelerar el desarrollo y dar solución a los urgentes problemas económicos y sociales que presionan cada día con mayor fuerza, es generalmente reconocida como una cuestión puramente técnica, que debe abordarse con criterio científico y objetivo, - aún en relación con aquellos sectores de actividad gubernamental que tradicionalmente se han considerado de naturaleza y carácter políticos".

Consejo Interamericano Económico y Social (1)

Introducción.

El análisis que hemos hecho de los problemas nacionales, el resumen sobre los principios y técnicas de la administración - y el propósito profesional de lograr para Guatemala una administración para el desarrollo que en forma técnica e inteligente logre la utilización adecuada de los recursos nacionales y así superar la etapa de país atrasado en que actualmente estamos, aun en proceso de desarrollo, nos ha impulsado a presentar en este capítulo un Plan de Reestructuración Político-Administrativa para el país, que lo consideramos el producto de la investigación y aplicación de una economía de la administración, que no se ha implantado en nuestro medio hasta la fecha.

Consideramos que el país debe anticiparse o mejor dicho prepararse en forma conveniente para la efervescencia económico-social que impera en el mundo; si no se hace una revolución pacífica posiblemente tarde o temprano la lleguemos a tener violenta y radical. Muchos países han roto ya con los cánones de una democracia tradicional de orientación pasiva; "dejar hacer, dejar pasar", y es necesario reformar esos cánones y constituir lo que

se ha venido llamando una "democracia reforzada". (3).

No consideramos correcto como ciudadanos ni justificado - como economistas, que se continúe con el desorden en las inversiones públicas, cada uno de los gobiernos que se han sucedido han venido haciendo construcciones ostentosas para dejar "obra" y que esté a la vista de los gobernados en los sitios más visibles, aunque dichas obras no satisfagan las necesidades urgentes para el desarrollo económico y es así como se han construido palacios en la ciudad capital, mientras que la gente de escasos recursos no puede curar sus enfermedades por falta de hospitales, y de medicinas y equipos en los que ya existen -que son un verdadero hacinamiento de enfermos-, se han construido también algunos elegantes edificios del Seguro Social Oficinas Centrales y Policlínica-, pero en el Centro Hospitalario de Guatemala apenas hay espacio para los accidentados que cada día aumentan. - Se construyó un Parque de la Industria con grandes edificios para esporádicas exposiciones industriales, con un río artificial y fuentes luminosas -cuyo costo fue de varios millones de quetzales- mientras existen miles de guatemaltecos sin vivienda, ni agua potable incluso en la propia capital, viviendo miserablemente en los barrancos contiguo a los ríos de aguas negras; es penoso hacer esta comparación pero es la triste y cruda realidad. - Se construyó hace más de 30 años una gran torre de acero, llamada de El Reformador, pero en el interior del país no había comunicación entre varias zonas por falta de puentes y aún en la actualidad hay puentes en tan malas condiciones que son un atentado para la seguridad pública. Se han construido vistosos cuarteles, pero continúa en servicio una penitenciaría central y varias en los departamentos, en que los presos viven en condiciones infrahumanas, sin el espacio suficiente para medio vivir su condena y sin instalaciones adecuadas para lograr su recuperación moral y técnica. Se construye un Teatro Nacional con un costo de 9 millones de Quetzales como un gran monumento a la cultura, pero no hay suficientes edificios para escuelas públicas, al grado de que se ha pedido la contribución de los padres de familia para construir nuevas escuelas en colaboración con el gobierno.

Y la lista sería interminable, pero todas esas incongruencias son del conocimiento público y no viene al caso ahora el lamentarse de lo que ya está hecho, más que servirnos de ejemplo para no continuar haciendo inversiones públicas sin un plan determinado, ajustado realmente a las más urgentes necesidades nacionales. La inestabilidad de los gobiernos ha interrumpido los intentos de planificación y es por todos esos motivos que consideramos conveniente utilizar la "democracia reforzada", es decir el establecimiento de un organismo permanente que no sólo planifique, sino que vele porque los planes se cumplan por parte de los gobiernos; de lo contrario los escasos recursos financieros se seguirán invirtiendo en obras de ostentación sin un beneficio inmediato y directo para el desarrollo económico y social del país.

Proponemos también algunos cambios en la integración de algunos organismos para obtener el mejor provecho de su gestión y disminuir en alguna forma el predominio de gente política que llega con mente de su partido y se aleja de los altos intereses nacionales.

El informe al CIES (1) sobre la administración Pública en América Latina enfoca acertadamente este aspecto y dice:

"En algunos sectores privados se señala la ineficiencia de la maquinaria estatal considerándola un serio impedimento en lo que concierne al desarrollo nacional. El ritmo de progreso no es acompañado por la función pública, la cual se mantiene a niveles bajos de adiestramiento y operación."

y al referirse a un organismo sobre el cual proponemos un cambio muy importante en su integración apunta:

"La debilidad de la rama legislativa, a menudo consecuencia de su propia desorganización o escaso interés por los problemas administrativos, es otro fenómeno que en ocasiones contribuye negativamente en relación a la efectividad del aparato ejecutivo, el que pocas veces cuenta con la participación constructiva y sistemática del Legislativo

en la orientación, supervisión y evaluación de la maquinaria del gobierno".

Reforzados con criterios tan sanos y claros de los expertos de la Organización de Estados Americanos sobre las deficiencias en la administración para el desarrollo presentamos a continuación el plan de reestructuración político-administrativa que proponemos para superar las deficiencias por todos conocidas en el caso de nuestro país, con la esperanza de que pueda apreciarse y lograr ponerlo en práctica:

CAMARA LEGISLATIVA- FUNCIONAL O CORPORATIVA

En primer lugar nos referiremos a la conveniencia de modificar el sistema de integración del Poder Legislativo de la República; la experiencia nos ha enseñado que muchas de las personas en quienes recae una elección para diputados, no tienen ni el interés ni la preparación necesarias para el desempeño de la misión que se les confía, más que todo les llama la atención la posición política, las prevendas, privilegios e inmunidades de que disfrutan y están sujetos por otra parte a las decisiones de los partidos políticos a que pertenecen y a los intereses personales. El sistema de elección le da generalmente mayoría al partido o partidos políticos dominantes (gubernamentales) y en esta forma el Ejecutivo se apodera por decirlo así, del Poder Legislativo o éste se pliega a la voluntad del primero, perdiéndose en esta forma la independencia de poderes que es tradicional en el sistema democrático.

A nuestro juicio muchas de las deficiencias observadas en el funcionamiento del Congreso de la República se superarían modificando el sistema de representación directa por el de un sistema mixto, en la siguiente forma: la mitad de los diputados serían electos directamente o sea un representante por cada Departamento de la República o por un número determinado de habitan-

tes y otro número igual en forma indirecta calificada (*), es decir que la Cámara Legislativa (que éste sería el nombre a adoptar) estaría integrada por representantes de las diferentes organizaciones principales del país, tales como: Colegios Profesionales (uno por cada colegio), Sistema Bancario, Cámaras de Industria y de Comercio, Asociaciones de Agricultores, Trigueros, Algodoneros, Asociación Nacional del Café, Asociación Nacional de Turismo, Sindicatos Patronales y de Trabajadores, etc.

Se considera que este sistema equilibraría no sólo la representación política y popular (partidos y departamentos), sino que se lograría un equipo de legisladores calificados con representación de los intereses totales del país.

Sería conveniente también la emisión de una Ley especial que norme la conducta de los Señores Diputados, en la cual además de sus atribuciones y obligaciones, se establecerían ciertas prohibiciones, tales como la interferencia personal en asuntos de la administración pública, negocios con oficinas estatales y gestiones que han acostumbrado hacer, valiéndose del cargo que desempeñan, así como la imposición de nombramientos de parientes y amigos para los puestos públicos, en sustitución de gente capacitada y con muchos años de experiencia en la administración pública.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION.

Con el objeto de contar con un organismo especializado y de carácter permanente se propone la organización de una Junta Nacional de Planificación Integral con cinco Miembros, que representarían y serían designados por cada uno de los organismos siguientes: Presidencia de la República, Cámara Legislativa, Corte Suprema de Justicia, Banco de Guatemala y Universidad -

(*) Le llamamos calificada porque dichos representantes serían seleccionados por sus respectivas organizaciones.



de San Carlos; dichos miembros serían inamovibles por un período de 5 años, cuyo período no coincidiera con el cambio de Presidente de la República. La Junta abarcaría todos los aspectos de la Planificación Integral: Administrativa, Física, Económica y Social y entre otras funciones que la ley especifica determinaría, esta Junta tendría a su cargo la elaboración de programas a corto, mediano y largo plazo, sirviendo de coordinadora general del desarrollo integral tanto dentro del gobierno como de las entidades autónomas y las empresas privadas y trazaría las directrices al Gobierno imperante para lograr continuidad y eficacia en los planes de desarrollo económico, teniendo a su cargo la asesoría y supervisión del Presupuesto-programa del gobierno.

Esta Junta asumiría las funciones del actual Consejo Nacional de Planificación Económica y podría también absorber las funciones de Consejo de Estado. Contaría con una Secretaría Ejecutiva y Secciones especializadas a cargo de técnicos nacionales o extranjero si fuese necesario, así como unidades sectoriales en cada Ministerio para coordinar los planes.

El informe del Consejo Interamericano Económico y Social hablando sobre Planificación dice lo siguiente: (1)

"La fórmula no es por cierto nueva, en América Latina se ha aplicado desde hace muchos años no solamente en el sector privado y en los gobiernos locales, sino también en numerosos organismos y empresas de la administración central. Las quejas más frecuentes son más bien en el sentido de destacar la debilidad de los organismos estatales de programación, por falta de recursos y elementos adecuados, o por falta de autoridad y prestigio y para ejercer las funciones de alta gerencia que le corresponde".

Consideramos que como una entidad establecida por la Constitución esta Junta tendría la suficiente autoridad que ha faltado en las otras instituciones que han funcionado tanto en Gua-

temala como en otros países. El Vice-Presidente de la República al que nos referiremos más adelante, sería el representante ex officio de la Presidencia de la República. En esta forma se lograría el engranaje necesario entre el Ejecutivo y la Junta de Planificación Integral.

VICE-PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Se considera conveniente la existencia de un Vice-presidente quien tendría un período similar al del Presidente de la República y sería designado por el Congreso de la República a propuesta en terna del Ejecutivo, estableciéndose como requisitos indispensables para los candidatos, llenar entre otras condiciones la de tener un título profesional y comprobada experiencia en administración pública, preferentemente un Economista o un Abogado. El Vice-presidente fungiría a tiempo completo y sería el Coordinador de Ministerios, así como Representante del Presidente ante la Junta Nacional de Planificación a que ya nos hemos referido y Coordinador asimismo de la Asistencia Técnica del Exterior.

En la forma indicada el Vice-presidente estaría no sólo vinculado con la política gubernativa, sino que vendría a llenar un vacío en la coordinación de Ministerios que en gobiernos anteriores ha sido encomendada a otras personas; por otro lado, la existencia de Designados a la Presidencia que establecía la Constitución de 1956 era hasta cierto punto honorífica y simbólica y casi podríamos decir, inoperante; mientras que en la forma que se propone el Vice-presidente sería un funcionario capacitado y que estaría en contacto directo con las funciones presidenciales, que en un momento dado tendría que ejercer por imperio de la Ley.

MINISTERIOS DE ESTADO.

La reestructuración de los Ministerios de Estado también

es imperiosa, para ajustarla a las necesidades del desarrollo económico racional y aprovechar en mejor forma los recursos no sólo financieros, sino que humanos e institucionales del país. Uno de los cambios ministeriales que se propone es la supresión del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, dejándolo sólo de Comunicaciones. Entre los motivos básicos para recomendar esta medida está la experiencia obtenida de que la construcción de obras por parte de empresas privadas redundaba en una gran economía del Estado y en mayor prontitud, siempre que exista una supervisión estatal eficiente y constante. Además con la implantación del Presupuesto-programa, cada Ministerio presupuesta sus inversiones y gastos, incluyendo entre los primeros la construcción de las obras que necesite. Es notorio el desperdicio de recursos y divisas en la importación de maquinaria para un Ministerio de Obras Públicas, la cual por falta de atención es abandonada al poco tiempo, complicándose la construcción de las obras por el papeleo y la tardanza en la compra de repuestos, materiales, pago de trabajadores, etc.

Asímismo es necesaria la transformación de algunos Ministerios en organizaciones más dinámicas, tales como los Ministerios de Economía y Agricultura, denominándolos de Desarrollo Económico y de Recursos Naturales respectivamente. Esta transformación es recomendable también para el Ministerio de la Defensa Nacional, con el propósito de que los recursos destinados a este Ministerio tengan un destino más acorde con las necesidades nacionales: por lo tanto el nuevo Ministerio de Seguridad Pública, deberá preocuparse por la organización de una Guardia Nacional eficiente, responsable y disciplinada que sustituya a la actual policía nacional, cuyas deficiencias en capacidad y número de personal son manifiestas en todo el territorio nacional; además es recomendable la unificación de un sólo cuerpo de vigilancia o policía, en lugar de las diferentes policías que hoy existen en distintos Ministerios (Gobernación, Hacienda, Defensa Nacional). En otros casos simplemente se ha cambiado el nombre del Ministerio para ajustarlo a la evolución natural; por lo tanto el Ejecutivo estaría integrado por los siguientes Ministerios:

1. Desarrollo Económico
2. Educación y Cultura
3. Finanzas
4. Gobernación
5. Comunicaciones
6. Relaciones Exteriores
7. Relaciones Laborales
8. Recursos Naturales
9. Salubridad Pública
10. Seguridad Pública.

1.- El Ministerio de Desarrollo Económico:

Tendría a su cargo velar por el desarrollo económico del país, dándole prioridad al desarrollo regional, al industrial y a la integración económica centroamericana, debiendo por lo tanto contar con las siguientes dependencias:

Dirección General de Desarrollo Regional
Comités Interdepartamentales de Desarrollo
Comités Locales de Desarrollo
Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de El Petén
Sección de Fomento de la Economía Indígena

Dirección General de Fomento Industrial
Departamento Industrial

Promoción de Empresas
 Normas de calidad y precios
 Organización y Métodos Industriales

Departamento Administrativo
 Contabilidad y Estadística
 Marcas y Patentes de Invención
 Patentes de Industria y Comercio
 Inspección
 Relaciones Públicas.

2.- El Ministerio de Educación y Cultura:

Desearíamos más bien que se denominara de Capacitación - Técnica o Capacitación para el Desarrollo; deberá orientar su gestión hacia la enseñanza técnica tanto para la industria, la agricultura y el hogar, es decir, que en las escuelas urbanas la enseñanza se oriente para la preparación de trabajadores capaces para la industria; en el medio rural, la capacitación debe ser para la agricultura e industrias agropecuarias y por otro lado las escuelas y colegios para el sexo femenino deben capacitar a las alumnas para la economía doméstica e industrias familiares y caseras, (educación para el hogar). En esta forma se frenará la producción masiva de bachilleres que desafortunadamente no están preparados para colaborar en el desarrollo económico del país y por lo tanto tienen que seguir estudios universitarios, complicando los problemas de la Universidad ya que muchos no ingresan a ella por vocación sino por necesidad creada para enfrentarse a la realidad en vista de la preparación teórica del bachillerato. En las escuelas rurales debería ser obligatorio contar con un terreno de cultivo para los alumnos y enseñarles las nuevas técnicas para los cultivos de la región, así como horticultura y fruticultura, estas últimas tan necesarias para la dieta alimenticia y la exportación y que actualmente no se atiende adecuadamente.

3.- El Ministerio de Finanzas:

Será la transformación del actual Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la misma organización, salvo los registros industriales y comerciales que pasarán al Ministerio de Desarrollo Económico. El Ministerio de Finanzas debería preocuparse en primer lugar de la centralización que existe actualmente y por la modernización de las oficinas recaudadoras de impuestos, tales como el tres por millar y la matrícula fiscal, cuyos sistemas son anacrónicos, deficientes y lentos; su lema debería ser el prestarle toda la facilidad y rapidez posible al público para pagar sus impuestos y hacer sus gestiones.

4.- El Ministerio de Gobernación:

Tendría a su cargo todo lo relacionado con el Gobierno Interno del país y servicios públicos especiales; surpimiéndole la Dirección General de la Policía Nacional que transformada pasaría al Ministerio de Seguridad Pública; por lo tanto las principales dependencias de Gobernación serían:

Dirección General del Registro Civil
 Dirección General de Presidios
 Tipografía Nacional
 Dirección General de Migración

5.- El Ministerio de Comunicaciones:

Tendría a su cargo los siguientes servicios (suprimiendo todo lo relacionado con Obras Públicas y construcción directa de carreteras).

Dirección General de Correos y Telecomunicaciones

84.

Dirección General de Teléfonos
Dirección General de Cartografía
Departamento de Supervisión y Mantenimiento de carreteras.

6.- El Ministerio de Relaciones Exteriores:

Contaría con la misma organización actual, debiendo organizar una Escuela de Capacitación para personal Diplomático y Consular.

7.- El Ministerio de Relaciones Laborales:

En sustitución del actual de Trabajo. Abarcaría la organización del Servicio Civil, por lo que contaría con las siguientes dependencias:

Dirección General del Servicio Civil
Inspección General de Trabajo
Departamento de Seguridad e Higiene Industrial

8.- El Ministerio de Recursos Naturales:

Abarcaría las funciones del actual Ministerio de Agricultura y las que se trasladen de otros Ministerios, como de Economía y Comunicaciones, por lo tanto su organización contaría con las siguientes oficinas:

Dirección General de Agricultura
Dirección General de Ganadería
Dirección General de Minería e Hidrocarburos
Dirección General de Geología
Dirección General de Recursos Hidráulicos
Dirección General de Forestal
Instituto de Transformación Agraria

Como puede apreciarse, este Ministerio obtendría una importancia mayor de la que actualmente tiene, por lo que deberá encomendársele a personal especializado desde el Ministro hasta los Jefes de Sección, para que sean juntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico que se propone, los bastiones del progreso del país. Una de sus funciones debería ser el propiciar el cultivo de productos básicos para la alimentación: maíz, frijol, arroz, trigo, etc. con el propósito de que la población cuente con alimentación suficiente y barata, ya que no es concebible que un país eminentemente agrícola, con tierras ociosas tenga que importar cereales para cubrir sus necesidades.

9.- El Ministerio de Salubridad Pública:

Debería encaminar sus gestiones a mejorar las condiciones de salud e higiene de la población, especialmente de los pueblos y área rural, organizando unidades móviles para que lleguen hasta los lugares más apartados de la República. Este Ministerio debería orientar a la población, especialmente a la indígena, respecto a los métodos anticonceptivos y control de la natalidad, para aliviar en alguna forma a dicha gente que, cada día se hace más pobre, mientras más hijos tiene, no pudiendo ni alimentarlos, ni vestirlos y menos educarlos y en esa forma que los padres ni el estado puede hacerle frente a lo que se ha venido llamando: "la explosión demográfica".

10.- El Ministerio de Seguridad Pública:

Abarcaría las funciones del Ministerio de la Defensa Nacional y las de Policía que tiene Gobernación. En la actualidad la armonía de las naciones y especialmente la integración económica centroamericana han roto con el criterio de prepararse para la defensa y ahora los ejércitos más que todo han servido para mantener el orden interno y es por ello que propiciamos la transformación del Ministerio a esas funciones que ha venido cumpliendo,

sea la Seguridad Pública abarcando todos los aspectos de vigilancia y prevención del crimen,

La organización del Ministerio sería la siguiente:

Viceministerio del Ejército Nacional

Infantería

Aviación

Marina

Viceministerio de la Guardia Nacional

Guardia de Tránsito

Guardia de Hacienda

Guardia de Prevención

Detectives

El Ministerio de Seguridad Pública deberá preocuparse por la organización de una Guardia Nacional eficiente, responsable y disciplinada que sustituya la actual Policía Nacional, cuyas deficiencias en capacidad y número de personas son manifiestas: se observa actualmente además la dispersión de entidades para el mismo fin, teniendo tres o cuatro Ministerios personal que ejerce funciones de policía, cuando debería centralizarse en uno sólo.

SERVICIO CIVIL

Uno de los pasos inmediatos que son necesarios para mejorar la Administración Pública es el establecimiento del Servicio Civil emitiendo la legislación correspondiente que en nuestro medio se le ha denominado el Estatuto del Empleado Público.

La Administración Científica propicia, mayor rendimiento en el trabajo, innovación de sistemas, etc. todo lo mejor que pueda esperarse del elemento humano que trabaja tanto en la Ad-

ministración Pública como en la Empresa Privada, pero asimismo establece que para obtener todas esas ventajas del personal debe dársele estabilidad, estímulos y seguridad, así como iguales condiciones tanto comparadas con los empleados de la empresa privada, como de una parte de empleados públicos, como lo constituye el elemento militar.

Si necesitamos el implantamiento de un sistema de Planificación Económica, no podemos esperar que tenga mayor efectividad, si no se establece el Servicio Civil, ya que es parte del engranaje del sistema y es inconcebible que aún no se haya establecido en Guatemala, cuando es común y corriente en todos los países del mundo; en los demás países de la América Central, - está funcionando desde hace años.

Así como esta Ley proporcionará ventajas para los empleados públicos, también establecerá algunos requisitos tales como la preparación adecuada para desempeñar los puestos, exámenes de oposición para los mismos, ascensos por competencia, rendimiento en el trabajo, cooperación, colaboración y atención especial al público. Existiendo funcionarios y empleados capacitados y dignos, podría terminarse con vicios que han venido generalizándose como las exacciones ilegales y abusos de poder, así como lenidad en el trámite de los negocios públicos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (AUTONOMO)

Una de las bases sobre las cuales descansa el desarrollo económico, son las estadísticas, sin las cuales no podemos evaluar los programas ejecutados, conocer la situación actual y las necesidades nacionales ni elaborar la planificación para solucionar los problemas del país. La Dirección General de Estadística por la infiltración constante de elemento político, ha dejado de ser una oficina que esté acorde con las necesidades estadísticas para el desarrollo; los intentos que se han hecho por tecnificarla han fracasado contra la imposición política y es así como -

los mejores elementos con que contaba, enviados muchos de ellos al extranjero a especializarse, fueron dejando la oficina no sólo por presión política, sino porque en dicha oficina no se ha podido organizar la carrera estadístico-administrativa, faltando estímulos al personal especializado. La falta de técnica ha ocasionado en muchos casos el estancamiento de los trabajos y no ha permitido también el ensanchamiento de sus funciones, por lo que, si se piensa en un desarrollo económico pronto para el país, debe pensarse también en una reestructuración de los servicios estadísticos nacionales y a nuestro juicio el único medio de lograr la tecnificación necesaria de la oficina encargada de dichos servicios, es obtener su autonomía, centralizando así los trabajos que actualmente se llevan en diversas oficinas o en cada Ministerio de Estado. La Junta Directiva integrada por un representante de las principales oficinas usuarias y productoras de Estadística (en forma similar al actual Consejo Nacional de Estadística -art. 19 del Dec. 495 agregando a un representante del Organismo Planificación), elegiría al Gerente o Director por un período determinado por la Ley; el Estado aportaría al Instituto la asignación presupuestal que actualmente tiene cada oficina de estadística de los diferentes Ministerios y por su parte aportaría también el Banco de Guatemala y demás instituciones autónomas que traspasaran sus necesidades estadísticas al Instituto. Las publicaciones serían otra fuente de ingreso y se pediría la asesoría del Instituto Interamericano de Estadística (IASI) para su organización y funcionamiento.

Como paso intermedio sería dejar adscrita la Oficina de Estadística a la Junta Nacional de Planificación que se ha propuesto, como organismo descentralizado del Gobierno, con la obligación de tecnificarla y lograr el cumplimiento de la mejora de las estadísticas y el levantamiento oportuno de los Censos, así como la publicación periódica de los resultados y cifras estadísticas.

INTEGRACION ECONOMICA DEPARTAMENTAL O DESARROLLO REGIONAL.

Debido al exceso de concentración de oficinas y servicios que ha venido ocurriendo en Guatemala, el grado de adelanto de la capital es incomparable con el de las demás ciudades de la República y se ha venido perjudicando no sólo a los pueblos del interior, sino a la propia ciudad capital por la complicación de los servicios públicos y municipales; sin que pueda resolverse con la misma rapidez los problemas de vivienda, agua, drenajes, etc. que origina las necesidades de una población que crece diariamente; el progreso de la capital conlleva un desplazamiento de personas, industrias y negocios de los pueblos hacia la gran ciudad, dando origen al macro-cefalismo.

No obstante que con la nueva forma de gobierno municipal que proponemos, podrá lograrse un progreso pronto en las ciudades y pueblos del interior, es conveniente organizar la república en zonas económicas para aprovechar mejor los recursos nacionales y es así como proponemos un plan de integración económica departamental, estableciendo tantas regiones como intereses comunes tengan para desarrollarse. No somos partidarios de reducir el número de departamentos, tal como se propuso en un estudio de la Dirección General de Cartografía, en que dejaban solamente 8 departamentos con igual número de cabeceras departamentales; si bien los objetivos son sanos, pueden desvirtuarse por dos razones principales: una que al reducir el número de cabeceras departamentales, habría concentración de oficinas y autoridades en una sola ciudad para cada región, en menoscabo de las otras que al perder su categoría de cabecera departamental también perderían importancia y comercio y la otra que es consecuencia de la anterior, es que crearía descontento y reacción adversa en la población de los departamentos afectados. Por lo tanto el plan que proponemos es simplemente de agrupar varios departamentos con condiciones afines y promover su desarrollo conjuntamente; las zonas que consideramos son 9, a saber:

- 1a. Quezaltenango, San Marcos, Totonicapán y Sololá
- 2a. Quiché y Huehuetenango
- 3a. Retalhuleu y Suchitepéquez
- 4a. Guatemala, Sacatepéquez y Chimaltenango
- 5a. Alta y Baja Verapaz
- 6a. Izabal, Zacapa y el Progreso
- 7a. Chiquimula, Jutiapa y Jalapa
- 8a. Escuintla y Santa Rosa
- 9a. El Petén y Belice si se lograra su recuperación.

La integración departamental que se lograra debería uniformarse para la acción de todos los Ministerios, pues en la actualidad están agrupados en distinta forma según sea la actividad agrícola, sanitaria, de trabajo, militar, etc. Y con el objeto de lograr la desconcentración de oficinas públicas deberían establecerse algunas Direcciones Generales u oficinas menores en cada zona, de acuerdo con la actividad principal de cada una, por ejemplo: Ganadería en Escuintla, Forestal en Occidente, etc.

Los organismos que deberían crearse son los siguientes:

- Coordinadores o Promotores de Zona
- Comités Regionales de Desarrollo
- Comités Locales o Municipales de Desarrollo

Los Coordinadores serían designados por el Ministerio de Desarrollo Económico bajo control de la Dirección General de De

sarrollo Regional. Los Comités Regionales y Locales estarían integrados por representantes de las organizaciones locales interesadas. Los objetivos serían los siguientes:

Instalación y explotación de plantas de energía eléctrica -
zonales

Introducción de agua potable suficiente para las poblaciones

Mantenimiento de las vías de comunicación y apertura de aquellas de interés para las zonas, especialmente carreteras de penetración para habilitar nuevas áreas

Campaña de divulgación sobre los beneficios de cada zona para la instalación de nuevas industrias y apoyo a las mismas

Creación y mantenimiento de lugares de recreo o turísticos para atraer visitantes tanto del país como extranjeros (balnearios, clubes, ruinas, etc).

Intensificación y orientación de cultivos, especialmente de cereales y artículos para la alimentación.

Establecimiento de centros de capacitación técnica para preparar personal para la industria y la agricultura.

Los Comités locales trabajarían por su parte, para la planificación y desarrollo físico de las ciudades. Comités de esta clase fueron organizados por el suscrito en las ciudades de Quetzaltenango y Chiquimula (17).

GERENTES MUNICIPALES.

El sistema actual de integración de las Municipalidades ha venido ocasionando un estancamiento en el progreso general de los Municipios que incide lógicamente en el del país en general y en el crecimiento único de la ciudad capital con las consecuencias socio-económicas que son del todo conocidas. A excepción de las cabeceras departamentales y algunas municipales de

cierta importancia, la mayor parte de los municipios no cuentan con personas capacitadas para desempeñar las alcaldías y el problema es aún más serio, en aquellos municipios donde el porcentaje de indígenas es mayor del 90%, y el de analfabetos más del 50%, recayendo por lo tanto las elecciones en personas que no por ser indígenas serían incapaces, sino por su falta de preparación; por lo tanto la administración municipal se encierra en una política de "dejar hacer, dejar pasar" y en esa forma seguiremos por los siglos de los siglos, si no se hace un esfuerzo por superar las deficiencias. La solución consideramos que sería establecer el sistema indirecto de elección: los habitantes elegirían a los Consejales Municipales y éstos a su vez, designarían al Ejecutivo Municipal o sea un Gerente Municipal, que debería acreditar su capacidad y conocimiento para poder desempeñar el puesto. Para el efecto podría encargarse el entrenamiento de aspirantes al Instituto de Fomento Municipal estableciendo una escuela o varias regionales, para Empleados Municipales, que podría abarcar también a los demás empleados municipales, como Secretarios, Tesoreros, Registradores Civiles, etc. Dicho entrenamiento podría hacerlo también el CDAP -Centro de Desarrollo de la Administración Pública.

REESTRUCTURACION DEL SISTEMA BANCARIO, DE SEGUROS Y FIANZAS

Ya se ha hecho tradicional el razonamiento respecto al grado de atraso de nuestros países; no progresan por falta de inversiones y recursos y no llegan esas inversiones y recursos por el grado de atraso en que se mantienen... Sin embargo, en nuestros países se han establecido Sucursales de Banco Extranjeros, que convencidos de la confianza que en ellos tiene el público, invierten un capital relativamente bajo y prontamente reciben gran cantidad de depósitos y se les confían toda clase de operaciones bancarias, motivo por el cual obtienen pingües ganancias que son trasladadas a las Oficinas matrices en menoscabo de la riqueza del país. Y como cosa increíble (pues efectivamente mucha

gente no lo cree así), estos Bancos son los que menos contribuyen al desarrollo económico del país, ya que los préstamos que hacen, dirigidos más que todo para el comercio, lo hacen a personas que tienen suficiente respaldo financiero. Los seguros también constituyen una magnífica fuente de recursos y hasta hace relativamente poco se ha obligado a las compañías extranjeras la inversión de sus reservas matemáticas en el país, especialmente en bonos para obras públicas. La experiencia en Costa Rica, de que ya hemos hablado, es ejemplar y de consiguiente valdría la pena establecer en Guatemala la Nacionalización de los Servicios Bancarios y de Seguros o su reestructuración para orientar sus recursos hacia el fomento agropecuario e industrial; en esta forma el país obtendría no sólo suficientes recursos que podría canalizar para el desarrollo económico, sino se evitaría la fuga de divisas por concepto de utilidades.

A manera de ilustración se presenta un cuadro comparativo del Sistema Bancario, cuyas cifras son elocuentes:

PRESTAMOS Y DESCUENTOS DE LOS BANCOS DEL PAIS AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1963.-
(En millones de Q.)

	Dos Bancos Extranjeros	Once Bancos Nacionales
Préstamos y Descuentos	19.7	99.8
Depósitos del Público	36.0	68.1
Capital	2.2	21.0

Mientras los Bancos Nacionales han prestado todo lo que tienen en beneficio del desarrollo económico, los recursos en po

der de ~~los~~ dos Sucursales de Bancos Extranjeros permanecen ociosos, prestando solamente la mitad del total (Depósitos recibidos del público y el Capital aportado).

COORDINACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

Uno de los principios básicos de la Administración, como hemos indicado, es la Coordinación, como medio para orientar la actividad de toda organización, principalmente cuando se trata de una nación.

En nuestro país ha sido tradicional que cada Ministerio, - cada Oficina o cada Institución Autónoma o privada, llevan a cabo sus actividades sin que haya un entendimiento y mutúa colaboración entre dos o más oficinas con intereses similares. Es así como un Ministerio de Agricultura o un Instituto de Transformación Agraria habilitan una zona de desarrollo agrario en forma eficiente y al poco tiempo se tiene una magnífica producción. - Sin embargo, por falta de carreteras y una eficiente política de estabilización de precios, esos productos se pierden y los agricultores se desaniman y todos los planes fracasan. Hay muchos casos similares y uno muy especial son las campañas de salud pública, pues mientras hay preocupación por desparacitar a los niños y combatir la anemia, no hay una campaña para instalar letrinas e inculcar la conveniencia de su uso, ni otra para mejorar la dieta alimenticia.

Y no sólo en el campo nacional hay esta falta de coordinación, también la hay en las Agencias Internacionales acredita-das para ayuda y asistencia técnica. Todas las oficinas hacen estudios y planes, muchos similares y por falta de coordinación - muchas veces o por falta de intercambio otras, hay duplicidad de esfuerzos, tanto intelectuales como institucionales; por lo tanto la Junta Nacional de Planificación deberá contar con una unidad coordinadora de actividades, tanto para instituciones nacionales como para Agencias Internacionales; así como una centraliza-

ción de estudios y proyectos.

En la asistencia financiera para los campesinos nos encontramos con un Banco Nacional Agrario y un Servicio Cooperativo de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS) que se dedican a las mismas actividades con diferentes sistemas de control, sería preferible delimitar el campo de acción y que el SCICAS se dedicara a la asistencia de todo pequeño agricultor no beneficiario de una reforma agraria, mientras que el Banco Nacional Agrario atendería exclusivamente a los beneficiarios de dicha reforma agraria o algún sistema similar. Así también tenemos el Servicio Especial de Salud Pública (SESP) y el Ministerio de Salud Pública que tienen propósitos comunes, pero que es necesario en primer lugar delimitar sus funciones y por otro, coordinar sus actividades en beneficio de la población.

IX.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo contiene un resumen de las principales recomendaciones que hemos hecho en el presente trabajo y como tal, se presenta a manera de conclusiones, con una petición sincera y patriótica para toda la ciudadanía y en especial para la gente pensante de Guatemala, para que, aunando esfuerzos y propósitos tratemos de lograr algunos de los objetivos para tener pronto una patria mejor organizada y preparada para administrar eficientemente los recursos nacionales.

Por lo tanto, es imperioso tomar las medidas necesarias para lo siguiente:

- A. Implantar un sistema educativo orientado hacia la técnica y no en la forma teórica, intelectualista y memorista como tradicionalmente se ha acostumbrado, es decir que debe hacerse una verdadera revolución educativa.
- B. Sustituir el plan de alfabetización para el indígena por un sistema de capacitación práctica, especialmente agrícola o artesanal para lograr una pronta reintegración del indígena a la economía monetaria, inculcándoles medidas higiénicas y alimenticias adecuadas. Podría aprovecharse la experiencia del Servicio de Fomento de la Economía Indígena -SFEI-.
- C. Adoptar una reestructuración político-administrativa para transformar la institucionalidad hacia una administración para el desarrollo en la siguiente forma:
 1. Integración de una Cámara Legislativa Funcional o Corporativa, que además de la representación directa, contenga representación de los diferentes sectores o agrupaciones nacionales, para terminar con la influencia eminentemente política de los diputados, que actúan con intereses de partido.

2. Establecimiento de una Junta Nacional de Planificación, compuesta por 5 miembros, con carácter inamovible, dándole suficientes facultades para elaborar y ejecutar planes de desarrollo económico ininterrumpidos, para terminar con la anarquía que ha sido tradicional en la ejecución de las obras y disminuir la facultad uni-personal del Presidente de la República para sustituir o interrumpir las obras iniciadas en períodos anteriores al suyo, o dejar de llevar a cabo las obras necesarias para el desarrollo planificado. Esta Junta por la forma de integración que se propone, debería ser incluida en los preceptos constitucionales.
3. Designación por parte de la Cámara Legislativa de un Vice-Presidente con preparación universitaria adecuada que sería miembro de la Junta Nacional de Planificación y coordinaría las actividades de los Ministerios de Estado.
4. Reorganización de los Ministerios de Estado para ajustarlos a las necesidades de la administración para el desarrollo, dejando el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, sólo de Comunicaciones, para que todas las obras (incluso carreteras) se hagan por licitación y que cada Ministerio controle las que les corresponden con el objeto de evitar el despilfarro y la mala utilización de recursos que se ha observado hasta nuestros días.
5. Transformación del Ministerio de la Defensa Nacional en un Ministerio de Seguridad Pública para unificar todas las fuerzas públicas (ejército y policía) que andan dispersas actualmente.
Transformación de los Ministerios de Agricultura y Economía por los de Recursos Naturales y Desarrollo Económico, respectivamente, para ajustarlos a las

necesidades del desarrollo y progreso del país, con las funciones y oficinas que han sido detalladas en el Capítulo VIII de este trabajo; por lo tanto el Gobierno debería integrarse con los siguientes Ministerios:

- a) Comunicaciones
- b) Desarrollo Económico
- c) Educación y Cultura
- d) Finanzas
- e) Gobernación
- f) Relaciones Exteriores
- g) Recursos Naturales
- h) Relaciones Laborales
- i) Salubridad Pública
- j) Seguridad Pública.

D. Emisión de la Ley de Servicio Civil o Estatuto del Empleado Público para establecer en el país la carrera administrativa y lograr seguridad y estabilidad por parte de los empleados públicos; pudiéndose exigir por otra parte mayor eficiencia de los mismos para obtener rapidez en el trámite de los asuntos, esmerada atención al público, honorabilidad y honradez en el manejo de los negocios del estado para lograr la ejecución de los planes de desarrollo en forma pronta y diligente.

E. Implantación de un Plan de Desarrollo Económico Regional o Inter-Departamental que deberá formalizarse por medio de una ley, con el objeto de lograr el progreso de los departamentos y pueblos de la República. Deberán agruparse dos o más departamentos según sus intereses comunes y nombrarse Coordinadores o Promotores del Desarrollo a personas capaces y dinámicas, asesoradas por Comités pro Desarrollo Regional y Local, integrados con la representación de las principales organizaciones de los departamen-

tos y pueblos interesados. No deben reducirse los departamentos tal como se había propuesto en un Estudio de la Dirección General de Cartografía, sino mantener el mismo número actual para no disminuir su importancia; lo más indicado es agruparlos en forma conveniente y para el efecto se han propuesto 9 zonas de desarrollo económico, como se indica en el Capítulo VIII de este trabajo.

- F. Creación de un Instituto Autónomo de Estadística, con el objeto de lograr un servicio cada vez más eficiente, básico para la planificación y el desarrollo económico ya que mientras continúe la oficina sujeta a la maquinaria gubernamental, habrá escasez de técnicos por falta de estímulo y por la interferencia política. Además con la creación del Instituto Autónomo se lograría una centralización de todas las estadísticas que se lleven actualmente por diversidad de oficinas, con duplicidad de esfuerzos y recursos. Dicho Instituto tendría que levantar los Censos periódicos en las fechas establecidas por la ley y coordinados con los demás países centroamericanos, así como también la publicación oportuna y conveniente de la información estadística, que por falta de recursos viene haciéndose con mucho retraso o muchas veces no se publican. El Instituto se financiaría con la aportación estatal, de la Banca Central y demás organismos interesados, así como con la venta de publicaciones. Si no fuese posible obtener su autonomía debería dejarse como una dependencia directa de la Junta Nacional de Planificación que se ha propuesto.
- G. Reorganización del sistema de integración de los Consejos Municipales de la República para terminar con el estancamiento y empirismo con que están funcionando actualmente. La reorganización propuesta consiste en lo siguiente: Elección de los Consejales en forma directa incluyendo a un Presidente del Consejo, tal como se acostumbra en la ac-

tualidad; este Consejo está facultado para nombrar al Gerente Municipal (o Alcalde técnico si se quiere), con la debida capacidad y honorabilidad. Para la capacitación de Gerentes Municipales se sugiere que el Instituto de Fomento Municipal -INFOM- de acuerdo con el Centro para el Desarrollo de la Administración Pública -CDAP-, establezcan una o varias escuelas regionales, no sólo para Gerentes Municipales, sino que también para Secretarios, Tesoreros, Oficiales, etc. para superar las deficiencias actuales y despertar el interés en introducir mejoras en sus sistemas y procedimientos. Consideramos que en la forma propuesta podría sacarse a muchos pueblos del letargo en que viven, escasos de iniciativa para llevar a la realidad las mejoras que necesitan.

- H. Reestructuración de los Servicios Bancarios, de Seguros y Fianzas: con el objeto de que el país pueda utilizar los recursos financieros de que está necesitado, se propone la nacionalización de los servicios bancarios, de seguros y fianzas, organizando cada campo en Instituciones Autónomas especializadas; creando además de los Bancos de Estado que actualmente existen, los siguientes: Banco Industrial, Banco de Prestaciones, Banco de Comercio Exterior, cada uno de los cuales recibiría las carteras de los Bancos Privados (nacionales y extranjeros) que actualmente funcionan en el país. En esta forma se evitaría no sólo la fuga de capitales, sino que también el retiro de fondos de los bancos con propósito de atesoramiento; los Bancos así organizados contarían con recursos del público para iniciar cuanto antes sus funciones de financiamiento para beneficio nacional. Si no fuese posible lograr la nacionalización que se propone, debería por lo menos modificarse la Ley de Bancos, prohibiendo el establecimiento de Sucursales de Bancos Extranjeros y permitiendo el funcionamiento de los ya establecidos, pero sin manejar depósitos del público. En esta forma se canalizarían los depósitos

- a. los Bancos Nacionales que podrían prestar un mejor financiamiento hacia el fomento agropecuario e industrial. - Por otro lado, la creación de un Instituto Nacional de Seguros y Fianzas, como institución autónoma, unificaría y centralizaría las operaciones de todas las compañías nacionales y extranjeras que actualmente existen, además de absorber el Departamento correspondiente del Crédito Hipotecario Nacional, cuya experiencia puede servir de orientación a la nueva Institución. Entre los propósitos del Instituto de Seguros y Fianzas sería el de popularizar todos los seguros bajando las primas y establecer en forma obligatoria el seguro de vehículos, suprimiendo la fianza que actualmente se exige a los pilotos automovilistas por inoperante. Este Instituto debería administrar un Cuerpo de Bomberos que en forma unificada siguiera prestando sus servicios a la ciudadanía.
- I. Creación de un Instituto de Superación del Indígena, que tenga por objeto en primer lugar, determinar la forma más conveniente para elevar el nivel cultural de los indígenas, luego planificar el sistema de enseñanza con orientación práctica para mejorar la agricultura y la artesanía de las distintas zonas del país, así como organizarlos para lograr el desarrollo de la comunidad (niños y adultos). Este Instituto debería absorber o fusionar a las entidades que existen actualmente: Instituto Indigenista, Seminario de Integración Social y Servicio de Fomento de la Economía Indígena. Además el financiamiento estatal, debería gestionar ayuda de entidades internacionales para que pudiera ejecutar pronta y ampliamente sus programas.
- J. Creación de Institutos Tecnológicos y de Escuelas de Agricultura en los Departamentos de la República. Los primeros deberían pasarse si fuese posible, bajo la dirección del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial -ICAITI- o de los propios industriales orga

- nizados o integrar Juntas Directivas o Asesoras, con suficientes facultades para amoldar programas y cursos de conformidad con las necesidades de la industria. Esas Juntas podrían tener representantes, además de las organizaciones indicadas, de los Ministerios de Educación y de Desarrollo Económico. Por su parte las Escuelas de Agricultura deben orientarse para diversificar la producción y mejorar los sistemas de cultivos que actualmente se usan.
- K. Emisión de una disposición legal que obligue a todos los que cultiven productos de exportación, a producir artículos básicos para la alimentación, tales como maíz, arroz, frijol, trigo, etc. con el objeto de que el país cuente con la alimentación suficiente y barata para la población, única forma de bajar el costo de la vida. Además se propiciaría la exportación de dichos productos hacia el Mercado Común Centroamericano y se suspendería el fenómeno que va siendo ya tradicional, que un país eminentemente agrícola con suficientes tierras, importe constantemente granos para cubrir la deficiencia en la producción.
- L. Implantación de estudios de Administración Pública en la Escuela Militar -Politécnica- con el objeto de capacitar a los egresados, que posteriormente pasan a ocupar diversos cargos en la Administración Pública del país. Asimismo, deberá establecerse la obligatoriedad de que para los ascensos en la carrera militar, se compruebe por parte de los interesados, estudios complementarios, especialmente universitarios, con el objeto de elevar la preparación de los elementos del Ejército.
- M. Ampliación de los Servicios del Instituto Agropecuario Nacional -IAN- con el objeto de dar orientación y asesoría a los agricultores del país, organizando seminarios y conferencias para dar a conocer los adelantos de la ciencia y la tecnología, tal como lo ha venido haciendo en el campo in

dustrial, el Centro de Desarrollo y Productividad Industrial -CDPI-. Dicho servicio debería propiciar la introducción y uso de maquinaria apropiada para obtener mayor productividad que la actual en la Agricultura, la cual es inferior a la de los demás países de Centroamérica, como ha quedado demostrado en el Capítulo VII de este trabajo.

N. Se sugiere a la Universidad de San Carlos que con el propósito de que el país cuente con profesionales capacitados para atender los problemas nacionales, tales como la falta de médicos para el interior de la República, y la falta de técnicos para la industrialización, se organice lo siguiente:

1. Un plan de estudios conveniente para la Facultad de Ciencias Médicas, que contemple una carrera de Médico Rural o combinar el actual plan con el objeto de que todo egresado obtenga una Licenciatura en Medicina (tal como lo establece la Ley Orgánica de la Universidad), la cual lo facultaría para ejercer la medicina en el interior de la República y previa constancia de haberla ejercido por 3 años como mínimo y cursos de especialización, podría obtener el Doctorado, que lo facultaría para ejercer en ciudades mayores de 50,000 habitantes.
2. Creación de una Facultad de Ingeniería Industrial, en donde pudiera prepararse a los técnicos que necesita la industrialización del país. Es más, debería gestionarse que dicha Facultad tuviera carácter centroamericano. Esta Facultad, tal como lo ha hecho la de Ingeniería en su campo, propiciaría inmediatamente la capacitación de personal -a nivel de Supervisión y Operativo- para mecánicos industriales, eléctromecánicos, mecánicos de automotores, etc., para superar las deficiencias que actualmente se confron-

tan. Con los estudios de Ingeniería Industrial a nivel universitario se contaría con catedráticos adecuados para la enseñanza en los Institutos Tecnológicos que se proponen.

BIBLIOGRAFIA

A. Citas

- (1) La Administración Pública en América Latina, Consulta sobre sus problemas actuales en relación con las necesidades del Desarrollo Económico y Social del Area. Consejo Interamericano Económico y Social. Documento No.348 de la Segunda Reunión Anual a Nivel de Expertos. 1963.
- (2) Política Fiscal y Ciclo Económico, Alvin H. Hansen, Fondo de Cultura Económica, 1955.
- (3) El Estado del Futuro, H. Myrdal, Fondo de Cultura Económica.
- (4) Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Wilburg Jiménez, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- (5) Productividad, Clave de la Abundancia. Centro Regional de Ayuda Técnica, México.
- (6) Geografía de Costa Rica. Tulia Quirós Amador. Instituto Geográfico de Costa Rica. 1964.
- (7) Management and Morales, F. J. Roethlisberger.
- (8) Recomendaciones sobre Relaciones Públicas Gubernamentales en Guatemala (trabajo final), Luis F. Reina Rosal, - ESAPAC - 1954.
- (9) Economía y Organización Industrial, José Barrell y Maciá Editorial Bosch, Barcelona, España.
- (10) The Process and Organization of Government Planning, University Press, 1961, Columbia, New York.
- (11) Planificación Operativa o Caos Nacional, Wilburg Jiménez Castro, Costa Rica, 1960.

- (12) Noticias del ICAITI (Boletín Informativo del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial) No. 8, Diciembre de 1963.
- (13) Organización y Métodos No.3, Enrique Tejera París, - ESAPAC.
- (14) Elementos de Administración, L. Urwick, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1954.
- (15) Diccionario de Economía Política, Claudio Napoleoni, Ediciones Castilla, Madrid 1962.
- (16) El Mercado Común Centroamericano, Joseph Pincus, - ROCAP (Regional Office for Central America and Panama - de la AID) 1963.
- (17) Planeamiento para el Desarrollo Económico de Occidente, Luis F. Reina Rosal, Tipografía E. Cifuentes, Quezaltenango, 1961 (Divulgaciones del Club Rotario de Quezaltenango).

BIBLIOGRAFIA

B. General

Economía Moderna, Paul A. Samuelson, Editorial Aguilar

Capitalismo, Socialismo y Democracia. Joseph A. Schumpeter, Editorial Claridad, S. A. Argentina, 1946.

Economía Política y Capitalismo, Maurice Dobb, Fondo de Cultura Económica, 1945.

Introducción a la Administración Pública, Teoría General, Planificación, Presupuestos. Fondo de Cultura Económica, 1956.

Ensayos sobre la Ciencia de la Administración, ESAPAC, Costa Rica.

Economía de la Empresa Privada, Editorial Prometeo, Argentina, 1955.

Manual de Organización de la Administración Pública de Costa Rica. Sección de Organización y Métodos de la Oficina del Presupuesto. ESAPAC.

La Administración de la Base hacia Arriba. William B. Givens Jr., Editorial Herrero Hnos. Sucs. S. A. México, 1960.

Gobierno y Administración Municipal en Norteamérica, Austin F. MacDonald (mimeografiado) ESAPAC.

El Factor Humano en la Dirección de Empresas, Edward C. Bursk, Editorial Bibliográfica, Argentina, 1960.

Revolución Económica e Industrialización en América Latina, - Fondo de Cultura Económica, 1961.

El Empleo como Objetivo del Desarrollo Económico, Oficina Internacional del Trabajo Informe de una Reunión de Expertos, Ginebra 1961.

Conferencias de Alta Dirección de Empresas de la Misión Regional de Productividad de la OIT. 1er. Seminario Regional Itinerante, América Central, 1964.

Las Regiones y la Administración, James W. Fesler, ESAPAC-1956

Sistemas y Normas de la Administración Pública, Informe de la Comisión Especial sobre Problemas de la Administración Pública de las Naciones Unidas, 1951, ESAPAC.

Elementos y Prácticas de Organización y Métodos. E. P. Laberge, ESAPAC

Constitución de Costa Rica, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica.

Desarrollo Económico, Principios y Normas, H.F. Williamson y J. A. Buttrick. Comisión de Educación Estadística del Instituto Interamericano de Estadística de Argentina, 1958

Libertad con Planificación, Barbara Wootton, Fondo de Cultura Económica.

Diagnóstico y Macro Análisis Administrativo del Sector Público del Istmo Centroamericano. ESAPAC, Abril 1964.

Tratado de Administración General. José Galván Escobedo, ESAPAC, 1963.