

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"EL PROCESO ADMINISTRATIVO APLICADO A LA  
EJECUCION DE LOS CENSOS NACIONALES  
DE HABITACION Y POBLACION"

CARLOS HUMBERTO CIFUENTES RAMIREZ

Previo a conferírsele el título

de

ADMINISTRADOR DE EMPRESAS

En el Grado Académico de

LICENCIADO

Guatemala, Septiembre de 1995

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

DL  
03  
T(1604)

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

DECANO: Lic. Donato Santiago Monzón Villatoro  
SECRETARIO: Licda. Dora Elizabeth Lemus Quevedo  
VOCAL PRIMERO: Lic. Jorge Eduardo Soto  
VOCAL SEGUNDO: Lic. Josué Efraín Aguilar Torres  
VOCAL TERCERO: Lic. Victor Hugo Recinos Salas  
VOCAL CUARTO: Br. Carlos Luna Rivara  
VOCAL QUINTO: P.C. Carla MacNott Ramos

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

PRESIDENTE: Lic. Miguel Angel García Reyes  
SECRETARIO: Lic. Julio Cesar Duarte C.  
EXAMINADOR: Cesar Augusto Marroquín D.  
EXAMINADOR: Victor Hugo Hernández Arango  
EXAMINADOR: Luis Manuel Vásquez Vides

Guatemala, 3 de julio de 1,995

Señor Decano  
Licenciado Donato Santiago Monzón  
Facultad de Ciencias Económicas  
Presente

*Estimado señor Decano:*

Tengo el agrado de dirigirme a usted para informarle que, de conformidad con el oficio de fecha uno de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, he dado cumplimiento al trabajo de asesoría del estudio denominado "El proceso Administrativo aplicado a la ejecución de los Censos Nacionales de Habitación y Población", el cual fue señalado por ese Decanato como punto de tesis del estudiante Carlos Humberto Cifuentes Ramírez, para ser elaborado y presentado previo a su examen de graduación profesional como Administrador de Empresas.

Estimo que los resultados del estudio, así como la metodología y el enfoque utilizados en el proceso de elaboración, satisfacen las calidades académicas que exige un trabajo de esta naturaleza, y por consiguiente representa una contribución al conocimiento científico de la problemática nacional; por lo anterior, mi opinión es favorable en el sentido de que este trabajo de tesis sea aprobado previo a que el sustentante se someta al Examen General Público.

Atentamente,



Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana  
Colegiado No. 1,834



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"

Ciudad Universitaria, zona 12  
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:  
GUATEMALA, VEINTISEIS DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS  
NOVENTA Y CINCO.

Con base en el dictamen emitido por el Lic.  
Erwin Rolando Díaz Aldana, quien fuera designado  
Asesor y la opinión favorable del Director de la  
Escuela de Administración de Empresas, se acepta  
el trabajo de Tesis denominado: "EL PROCESO  
ADMINISTRATIVO APLICADO A LA EJECUCION DE LOS  
CENSOS NACIONALES DE POBLACION Y HABITACION", que  
para su graduación profesional presentó el  
estudiante CARLOS HUMBERTO CIFUENTES RAMIREZ,  
autorizándose su impresión.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LICDA. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO  
SECRETARIO



LIC. DONATO MONZON VILLATORO  
DECANO



**ACTO QUE DEDICO**

- A DIOS: Por ser el supremo creador de la sabiduría, que me ha iluminado siempre.
- A LA MEMORIA DE MI PADRE: LUIS FRANCISCO CIFUENTES CERON (QEPD), sin cuyo esfuerzo, consejos y paciencia, no lo hubiera logrado nunca.
- A MI MADRE: MARGARITA RAMIREZ GUERRA, ejemplo vivo e inspiración permanente.
- A MIS HIJOS: CINTHIA PAOLA CIFUENTES GALVAN y CARLOS HUMBERTO CIFUENTES GALVAN, para que les sirva como una muestra a ser ampliamente superada.
- AL LIC.: ERWIN DIAZ, por su asesoría prestada.
- A: Los trabajadores del Instituto Nacional de Estadística, por su apoyo y colaboración.
- A: MIS AMIGOS Y AMIGAS, con aprecio.
- A: LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
- A: LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

# INDICE

CONTENIDO	PAGINA
INTRODUCCION	
I. MARCO TEORICO	
1.1 Censos.....	1
1.2 Teoría Administrativa.....	7
II. DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO	
2.1 Etapas del Estudio.....	16
2.2 El Proceso Administrativo y su Relación con los Censos Nacionales	
2.2.1 Antecedentes.....	17
2.2.2 Planificación Censal.....	20
2.2.3 Organización.....	25
2.2.4 Integración de Recursos Humanos	30
2.2.5 Dirección.....	32
2.2.6 Control.....	34
2.3 Análisis del Diagnóstico	
2.3.1 Planificación.....	35
2.3.2 Organización.....	37
2.3.3 Integración.....	39
2.3.4 Dirección.....	42
2.3.5 Control.....	44
III. CRITERIOS PARA APLICAR EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA EJECUCION DE LOS CENSOS NACIONALES	
3.1 Planificación.....	45
3.2 Organización.....	48
3.3 Integración.....	49
3.4 Dirección.....	54
3.5 Control.....	56
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
4.1 Conclusiones.....	61
4.2 Recomendaciones.....	63
ANEXOS.....	
BIBLIOGRAFIA.....	

## INTRODUCCION

Para planificar con cierto grado de certidumbre el desarrollo social y económico de una sociedad, es fundamental contar con información básica que describa las necesidades insatisfechas de la población así como las estructuras que componen las variables poblacionales. Esta información sirve de marco de referencia al formular planes de desarrollo de la sociedad. También es de suma utilidad para definir proyectos de inversión orientados a la generación de nuevos empleos.

En este contexto, los Censos Nacionales de Población y Habitación, revisten gran importancia ya que son el medio por el cual se puede construir una base de datos que permita determinar el tamaño, estructura y distribución de la población así como obtener información para conocer las principales características de la sociedad guatemalteca y sus condiciones habitacionales.

La función primordial de un Administrador de Empresas es la de tomar decisiones; para tomar la "mejor" decisión es necesario contar con información que reduzca el grado de incertidumbre y que permita que la decisión tomada, conlleve a alcanzar los objetivos propuestos. Los Censos Nacionales de Población y Habitación persiguen obtener información de la población e indudablemente para obtener datos confiables y precisos es necesario que un proyecto de esta naturaleza se lleve a cabo, siguiendo todas las técnicas y procedimientos científicos a efecto de que se logren alcanzar los objetivos que se persiguen al desarrollar un evento de esta naturaleza.

Como toda actividad humana, el proyecto censal necesita ejecutarse a través de todo un proceso administrativo que planee, organice, integre, coordine, dirija y controle todas las tareas necesarias con el propósito de obtener resultados eficientes.

Todo lo anteriormente expuesto, ha servido de impulso para desarrollar el presente trabajo que constituye un aporte para la realización de Censos futuros, ya que después de haber efectuado el estudio del proceso administrativo en el que se llevó a cabo el proyecto censal, se propone una guía general que contiene las principales recomendaciones y sugerencias que se deben de tomar en cuenta a la hora de ejecutar un censo.

Para orientar su lectura, este documento ha sido agrupado en capítulos, iniciando el primero, con el marco teórico que comprende conceptos y definiciones acerca del problema planteado en el título del trabajo; en el segundo capítulo se describen los hechos y hallazgos encontrados en el diagnóstico administrativo realizado al proyecto censal.

El capítulo tres, contiene la guía del proceso administrativo propuesto para ejecutar proyectos de esta naturaleza.

En el capítulo IV, se anotan las conclusiones y recomendaciones a las que se arribó al efectuar el estudio y por último se presenta un apartado de anexos, en donde se adjunta los tabulados obtenidos en la etapa de investigación.

## CAPITULO I

### MARCO TEORICO

#### 1.1 CENSOS

La planificación del desarrollo social y económico de un país requiere, como plataforma básica e indispensable, una base de datos que provea información de diversa índole para servir de marco de referencia en la formulación de políticas que fijen el camino a seguir en la consecución de los objetivos definidos para alcanzar un desarrollo sostenible que permita a la sociedad, cohabitar en paz y armonía.

Los Censos Nacionales de Población y de Habitación, son el instrumento adecuado para obtener información básica sobre el tamaño, distribución y características generales de la población, así como las condiciones de salud, educación, migración y habitación.

La importancia y necesidad de información que proveen los Censos Nacionales de Población y de Habitación, se destaca en diferentes campos y sectores. Así en el campo político, la información obtenida es fundamental para:

- a) Definir el número de representantes en el Congreso de la República.
- b) Estimar la población que servirá de base para la distribución del 10 % del presupuesto de Ingresos de la Nación en las Municipalidades.
- c) Definir el tiempo de permanencia de una Autoridad Municipal.

En el sector Salud, la información obtenida permite establecer entre otros aspectos, el número de nacimientos y el promedio de hijos nacidos vivos entre las mujeres de edad reproductiva.

En el sector Educación, los datos sirven para determinar las necesidades de escuelas, maestros, material educativo, etc.

En el Sector Vivienda, la información obtenida permite conocer las características de la vivienda y las condiciones habitacionales de la misma relacionada con su estado, tenencia, servicios de agua, alumbrado y drenajes.

En el ámbito del sector privado, al contar con información fidedigna acerca de la magnitud de la población y de la composición por sexo y edad en las diversas regiones del país, se puede determinar la demanda de alimento, necesidad de vivienda y el establecimiento de una empresa o industria a nivel local.

En general, la información que reportan los Censos Nacionales de Población y de Habitación, son de suma importancia en el proceso de la planificación socio-económica y para la toma de decisiones en las diferentes actividades de desarrollo del país.

Ubicados en este contexto, bien vale la pena preguntarse:

- a) La información obtenida a través de la realización de los Censos Nacionales de Población y de Habitación es confiable y Oportuna?
- b) Se aplica en forma efectiva el proceso administrativo en la ejecución de este tipo de proyectos?
- c) Esta consciente la población de la necesidad de proporcionar datos verídicos?

Estas y muchas interrogantes más, forman parte de la problemática que significa realizar eventos de esta naturaleza, mayormente cuando se tiene la creencia de que las instituciones de gobierno no son eficientes para realizar sus actividades.

Para poder llegar a tener un conocimiento de la realidad en relación a lo que son los Censos, es necesario recurrir a la historia y describir de manera general lo que fueron los censos en el pasado, y en ella se encuentra que, desde tiempos remotos se han registrado recuentos efectuados por diferentes pueblos del mundo. En la antigua Roma, a este procedimiento se le dió el nombre de CENSUS, que en latín significa: Cuenta. Teniendo ya un elemento que deriva de su nombre en latín, se puede tratar de buscar en una fuente bibliográfica, una definición que se acerque a su etimología por lo que se puede decir que: "Un Censo se basa en operaciones estadísticas de recuento de la población, viviendas, objetos, etc.. Un censo es una investigación estadística en donde la información se obtiene de la totalidad de las unidades que componen el universo por investigar" (1).

---

1) INE, "Manual del Instructor". Editorial del INE, Guatemala, enero de 1994. Pag. 10.

En este caso específico también es necesario lograr una definición de lo que es un Censo de Población y lo que es un Censo de Habitación, y que mejor que las definiciones encontradas en el material bibliográfico editado por el Instituto Nacional de Estadística -INE- en el que se dice: "Un Censo de Población es el conjunto de operaciones destinadas a recopilar, analizar y publicar datos demográficos, sociales y económicos de los habitantes de un país, referidos a un momento determinado. Un censo de Habitación es el conjunto de operaciones destinadas a recopilar, analizar y publicar datos de los locales de habitación de un país, referidos a un momento determinado" (2).

Los Censos modernos se han clasificado en dos clases a saber:

- 1) Censo de Hecho: Es cuando las personas son empadronadas en el lugar donde se encuentren en el momento de la realización del Censo.
- 2) Censo de Derecho: Es cuando las personas son empadronadas en el lugar de su residencia habitual, estén o no presentes al momento del empadronamiento.

En Guatemala, los Censos Nacionales de Población, comienzan en la época de la colonia. En el año de 1778, se levantó el primer Censo de Población, por intermedio de la iglesia, fué realizado con fines tributarios, habiéndose contado un total de 396,149 habitantes (3).

---

2) INE, "Manual del Instructor". Editorial del INE, Guatemala, enero de 1994. Pag. 10.

3) INE, "El Informador Censos '93", No. 1. Editorial del INE, Guatemala, abril 1992. Pag. 3.

Después de la Independencia del 15 de septiembre de 1,821, aparecieron las primeras inquietudes para organizar la estadística oficial de la nación, don José Cecilio del Valle en el semanario el "amigo de la patria" señaló algo muy importante refiriéndose a la estadística: "No hay gobierno sabio sin el genio del cálculo y no puede haber cálculo sin estadística, un gobierno que no conoce las tierras de la nación que rige, los frutos que producen y los hombres que la pueblan, es un ciego que no ve la casa que habita"(4) y así fue como el 15 de noviembre de 1823 se decretó la primera ley estadística. En 1880 se levanta el segundo Censo de Población con un total de 1,224,602 habitantes. A partir de esta fecha se empieza a levantar los censos de población, con un período intercensal menor, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

III Censo 1893	1,501,145	Habitantes
IV Censo 1921	2,004,900	Habitantes
V Censo 1940	2,400,000	Habitantes
VI Censo 1950	2,790,868	Habitantes
VII Censo 1964	4,287,997	Habitantes
VIII Censo 1973	5,160,221	Habitantes
IX Censo 1981	6,043,559	Habitantes

Fuente: Instituto Nacional de Estadística -INE-.

4) INE, "El Informador Censos'93", No. 1. Editorial del INE, Guatemala, abril 1992. Pag. 3.

El objetivo de los censos modernos ya no es tributario ni tampoco el recuento es para fines de guerra como lo hacían nuestros antepasados; actualmente los censos de población se levantan para conocer nuestros recursos humanos a fin de mejorar sus condiciones de vida además sirven para orientar la política económica del estado y tener conocimiento de la realidad nacional en sus aspectos socioeconómicos. Los datos que se obtienen son de utilidad pública, toda vez que le sirven al sector gobierno, al sector privado, al sector académico y a todos los ciudadanos en general. Con respecto a los censos de habitación, la historia señala que el primer censo se realizó en el año 1949, y que a la fecha se han llevado a cabo cuatro censos de habitación, como lo demuestra el siguiente cuadro:

---

I	Censo 1949	129,150 Viviendas
II	Censo 1964	801,335 Viviendas
III	Censo 1973	1,013,817 Viviendas
IV	Censo 1981	1,297,611 Viviendas

---

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, -INE-

## 1.2 TEORIA ADMINISTRATIVA

Quizás no exista una faena más importante en la actividad humana, que la de administrar, ya que la función primordial consiste en crear y mantener un ambiente adecuado en el que las personas, trabajando en grupo, puedan llevar a cabo funciones para alcanzar objetivos preestablecidos. Desde esta perspectiva, el conocimiento de la teoría y técnicas fundamentales de la administración, puede ejercer una gran influencia en la práctica de la misma, al mejorarla y simplificarla, por el mismo hecho de que cuando se ejercitan los principios y técnicas de la teoría administrativa, la efectividad al administrar "algo" mejora ostensiblemente.

### 1.2.1 ADMINISTRACION

Para comprender el significado de la administración, es necesario efectuar una breve revisión histórica de las relaciones de trabajo, porque es precisamente en la relación de trabajo donde se manifiesta mas representativamente el fenómeno administrativo. Para una mayor comprensión es menester agrupar o clasificar esta breve historia en épocas, las que se describen a continuación:

#### Epoca Primitiva

En esta época, los miembros de la tribu trabajaban en actividades de caza, pesca y recolección de frutos. Existía la división primitiva del trabajo. Al trabajar el hombre en grupo, surgió de manera incipiente la administración, como una asociación de esfuerzos para lograr un fin determinado.

### Período Agrícola

Este período se caracterizó por la aparición de la agricultura y de la vida sedentaria. Prevalció la división del trabajo por edad y sexo. El crecimiento demográfico obligó a los hombres a coordinar mejor sus esfuerzos en el grupo social y, en consecuencia a mejorar la aplicación de la administración.

### Antigüedad Grecolatina

En esta época apareció el esclavismo; la administración se caracterizó por su orientación hacia una estricta supervisión del trabajo y el castigo corporal como forma disciplinaria. Existió un bajo rendimiento productivo ocasionado por el descontento y el trato inhumano que sufrieron los esclavos debido a estas medidas administrativas.

### Epoca Feudal

En este período histórico la administración interior del feudo estaba sujeta al criterio del señor feudal, quien ejercía un control sobre la producción del siervo. Al finalizar esta época, un gran número de siervos se convirtieron en trabajadores independientes, organizándose así los talleres artesanales y el sistema de oficios con nuevas estructuras de autoridad en la administración.

### Revolución Industrial

Esta época se caracterizó por la aparición de diversos inventos y descubrimientos. Desaparecieron los talleres artesanales y se centralizó la producción, lo que dió origen al sistema de fábricas en donde el empresario era dueño de los medios de producción y el trabajador vendía su fuerza de trabajo. La administración seguía careciendo de bases científicas; se caracterizaba por la explotación inhumana del trabajador y por ser una administración de tipo coercitivo, influida por el espíritu liberal de la época, que otorgaba al empresario gran libertad de acción.

### Siglo XX

Este siglo se caracteriza por un gran desarrollo tecnológico e industrial y, consecuentemente por la consolidación de la administración. A principios de este siglo surge la administración científica, siendo Frederick Winslow Taylor su iniciador. La administración se torna indispensable en el manejo de cualquier tipo de empresa, ya que a través de aquella se logra la obtención de eficiencia, la optimización de los recursos y la simplificación del trabajo.

En la actualidad la administración se aplica en cualquier actividad organizada: desde la realización de un evento deportivo hasta el lanzamiento de un cohete interespacial, siendo ésta, imprescindible para el buen funcionamiento de cualquier organismo social.

Harold Koontz y Cyril O'Donnell escribe que la Administración "Es la dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes" (5);

Joseph G. Monks dice que la Administración "Es el proceso de toma de decisiones y desarrollo de acciones para dirigir hacia objetivos comunes las actividades de quienes participan en una organización".

(6)

#### 1.2.2 PROCESO ADMINISTRATIVO

Todos los autores consultados, coinciden en que el proceso administrativo se divide en cinco etapas bien definidas como lo son: Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control; y es en este orden como deben darse al establecer una empresa u organización que se dedique a la actividad económica o social, lucrativa o no lucrativa, ya que el proceso administrativo se puede aplicar en cualquier tipo de actividad.

---

5) Ariel de León M. "El proceso Administrativo en forma programada". USAC, julio de 1968. Pag. 2.

6) Joseph G. Monks. "Administración de Operaciones". MCGRAW-HILL INTERAMERICANA, MEXICO, 1991. Pag. 3.

Al hacer referencia a la primera etapa de este proceso, se encuentra que: "La **Planeación** consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización". (7)

Es necesario resaltar que la etapa de Planeación tiene primacía sobre las demás, y que entre sus elementos están:

- a) **OBJETIVOS:** Son los fines hacia los cuales se dirige la actividad. Representan no solo la finalidad de la planeación, sino también el fin hacia el cual se encaminan las demás etapas del proceso administrativo.
- b) **ESTRATEGIAS:** Denotan un programa general de acción y un despliegue implícito de empeños y recursos para obtener objetivos amplios.
- c) **POLITICAS:** Son principios generales o maneras de comprender, que guían o canalizan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones.
- d) **PROCEDIMIENTOS:** Son aquellos planes formulados dentro de las políticas establecidas cuya finalidad es señalar la secuencia cronológica mas eficiente, destinada a obtener los mejores resultados en cada función concreta realizada dentro de una empresa o grupo social.

---

7) Depto. de Administración, Escuela de Administración de Empresas, "Compilación Bibliográfica del Curso de Teoría Administrativa II". USAC, enero de 1990. Pag. 1.

- e) PROGRAMAS: Son los planes mismos, pero en los cuales no solo se fijan los objetivos y la secuencia de operaciones, sino principalmente se hace referencia al tiempo requerido para realizar cada una de sus partes.
- f) PRESUPUESTOS: Es la expresión de resultados esperados en términos numéricos o cuantitativos, junto con la comprobación subsecuente de las realizaciones de dicho plan.

La segunda etapa del proceso administrativo es la **Organización**. En la etapa anterior ya se definió que es lo que se quiere "hacer", ahora es necesario definir de que forma se va a "hacer" lo que se quiere; por lo que se define a esta etapa como "El proceso mediante el cual los empleados y sus labores se relacionan unos con los otros para cumplir los objetivos de la empresa. Consiste en dividir el trabajo entre grupos e individuos y coordinar las actividades individuales del grupo. Organizar implica también establecer autoridad directiva". (8)

La etapa de Organización se puede clasificar en cuatro partes:

1. Identificación y clasificación de actividades requeridas
2. Agrupación de actividades conforme los recursos y situaciones.
3. Delegación de Autoridad
4. Coordinación horizontal y vertical de relaciones de autoridad.

---

8) Glenn A. Welsch. "Presupuestos", PRENTICE HALL HISPANOAMERICANA, S.A. MEXICO, Quinta Edición, 1991. Pag. 3

Como un elemento básico y fundamental en esta etapa, se encuentra la Departamentalización que es la división del trabajo en forma horizontal, que separa las funciones de una organización, con similitud de características agrupadas en forma lógica y en orden jerárquico que facilite la especialización.

La Departamentalización consiste también en la designación de áreas, divisiones o ramas distintas de una empresa en la que los administradores de las mismas tienen la autoridad sobre la ejecución de actividades específicas. Entre los instrumentos básicos y fundamentales están: Los Organigramas y los Manuales de Organización y de Normas y Procedimientos.

La tercera etapa del proceso administrativo es la **Integración**, que es una función administrativa que se define como: "La ocupación de puestos en la estructura de la organización, mediante la identificación de los requerimientos de la fuerza de trabajo, el registro de las personas disponibles y el reclutamiento, selección, ubicación, promoción, evaluación, compensación y capacitación del personal necesario para alcanzar los objetivos propuestos". (9)

La cuarta etapa se refiere a la función administrativa de **Dirección** que se define como "El proceso de influir sobre las personas para que realicen en forma entusiasta el logro de las metas de la organización". (10)

---

9) KOONTZ/O'DONNELL/WEIHRICH. "Administración". MCGRAW-HILL INTERAMERICANA DE MEXICO, S.A. MEXICO, 1989. Pag. 413.

10) Ibid.,. Pag. 508.

La **Dirección** consiste en que la persona ideal este desarrollando la función adecuada o sea hacer realidad los objetivos de la administración conforme lo planeado y organizado previamente.

Entre los elementos de la Dirección se pueden mencionar: El Mando o Autoridad, la Comunicación y la Supervisión.

La quinta etapa es el **Control** y se define como "La medición y la corrección del desempeño en las actividades de los subordinados para asegurarse de que todos los niveles de objetivos y los planes diseñados para alcanzarlos se están llevando a cabo" (11). Consiste en averiguar lo que se esta haciendo, comparar los resultados con lo esperado, lo que conduce a aprobar o desaprobar los resultados, aplicando en su caso la acción correctiva y sirviendo de retroalimentación a la primera etapa del proceso administrativo, es decir la etapa de planificación.

El control es todo un proceso que implica:

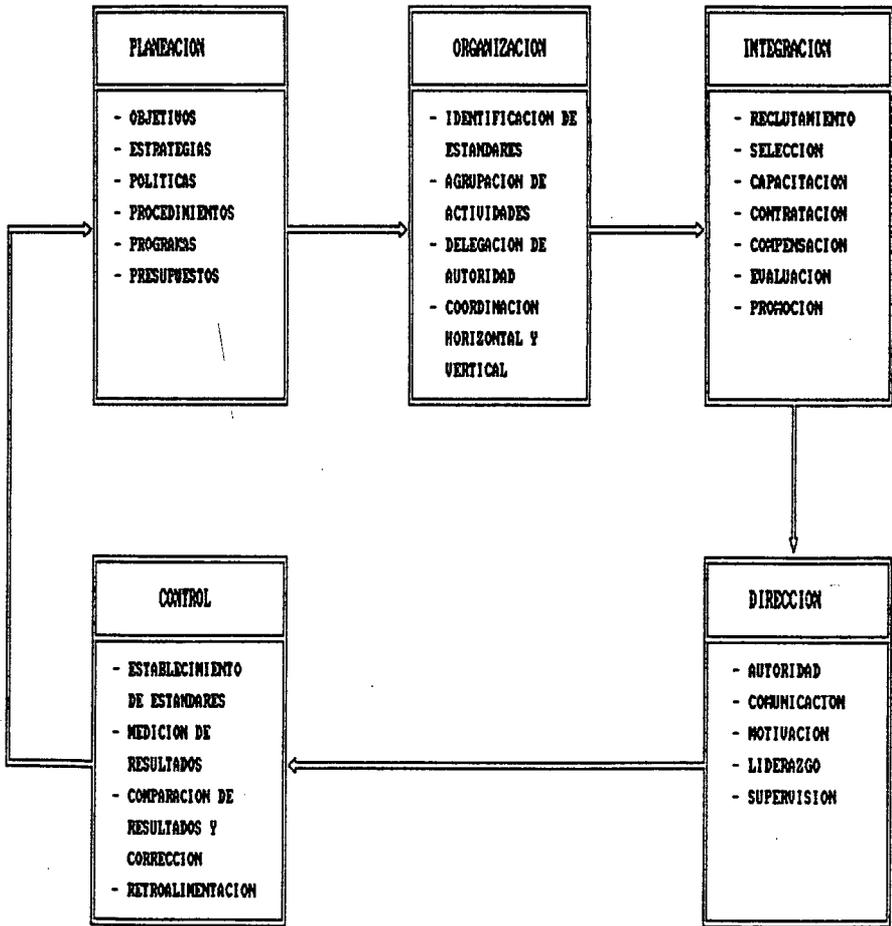
- Establecimiento de Estándares
- Medición de Resultados
- Comparación de Resultados y Corrección de Desviaciones
- Retroalimentación

---

11) KOONTZ/O'DONNELL/WEIHRICH. "Administración". MCGRAW-HILL INTERAMERICANA DE MEXICO, S.A. MEXICO, 1989. Pag. 609.

La secuencia de las etapas que comprende el Proceso Administrativo, se aprecia en la siguiente ilustración:

**LAS ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO Y SUS ELEMENTOS**



## CAPITULO II

## DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO

2.1 ETAPAS DEL ESTUDIO

El estudio se dividió en tres partes que se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Investigación bibliográfica que incluye el acopio de información de fuentes editadas en libros y material censal tales como: folletos, documentos, afiches, material publicitario y manuales de procedimiento.
- b) Análisis y tabulación de datos de la Supervisión Especial efectuada en la fecha censal, es decir en el momento de ejecución de la etapa de empadronamiento.
- d) Investigación de campo realizada después de haber sido ejecutada la etapa de empadronamiento, en donde se encuestó al personal que fungió en puestos directivos tales como: Coordinadores Regionales, Coordinadores Departamentales y Coordinadores de Zona.

## 2.2 LAS ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU RELACION CON LOS CENSOS NACIONALES

### 2.2.1 ANTECEDENTES

El Gobierno de la República de Guatemala a partir del año de 1985, ha concedido gran importancia al establecimiento de un Sistema Estadístico Nacional, integrado, normado y racionalizado, que sea capaz de proporcionar datos estadísticos confiables y oportunos sobre los diversos aspectos de la realidad nacional, con la finalidad de:

- a) Facilitar la toma de decisión en la formulación y ejecución de programas y proyectos;
- b) Fortalecer la planificación efectiva del desarrollo económico y social;
- c) Satisfacer adecuadamente las necesidades de información estadística de corto y mediano plazo de los usuarios nacionales e internacionales;
- d) Facilitar y posibilitar el mejoramiento de las cuentas nacionales;
- e) Apoyar la investigación y estudio de la problemática nacional para enfrentar, en base al conocimiento profundo de la realidad, los efectos de la situación generada por la crisis económica internacional.

En este contexto el Gobierno, a través de las autoridades respectivas, realizó diversas acciones orientadas a organizar el Sistema Estadístico Nacional.

Como resultado de estas acciones, se promulgó el Decreto Ley No. 3-85 que creó el Instituto Nacional de Estadística (INE) y establece el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Con el fin de cumplir con los objetivos del INE, se contó con el apoyo técnico y financiero de las Naciones Unidas mediante el proyecto GUA/84/015, "Desarrollo del Sistema Estadístico Nacional". Este proyecto tiene como objetivo fundamental prestar cooperación técnica y apoyar al INE en la consolidación y fortalecimiento institucional; con el fin de coordinar, normar y dirigir las actividades estadísticas del Sistema Estadístico Nacional, impulsó y generó a su vez una serie de proyectos entre los que se encuentra el "X Censo Nacional de Población y V de Habitación". Proyecto imprescindible, no sólo para que Guatemala tenga un marco de referencia actualizado sobre las características de la población y la vivienda, sino también para que este operativo, sirva de base fundamental para los demás proyectos que integran el Programa Estadístico del INE.

El proyecto del censo, se basa en el mandato del decreto ley 3-85, que estipula que el INE debe programar regularmente, la realización de los censos de Población y Vivienda, por lo menos una vez cada diez años.

El ultimo censo de Población se levantó en 1981 y por diversas razones no se pudo cumplir con el período de 10 años que fija el decreto ley 3-85. De ahí la imperiosa necesidad del país, el disponer de información detallada y actualizada sobre aspectos relacionados con las cuestiones demográficas y de la vivienda, que permitan desarrollar diversos proyectos y programas tales como:

Ampliar la cobertura de población urbana servida con sistemas de alcantarillado y ampliar y mejorar la disposición de excretas en áreas rurales, disminuir la morbi-mortalidad materna e infantil, mejorar el grado de alfabetización, elevar el nivel de vida de la población especialmente en zonas rurales, etc.

Se espera además que, con la realización del Censo de Población y Vivienda, el INE, de acuerdo a su política actual, fortalezca su capacidad técnica para el desarrollo de futuras actividades y al mismo tiempo responda a un marco de referencia para el diseño de Encuestas Especializadas de acuerdo a los requerimientos de datos por parte de los organismos encargados de la ejecución de Proyectos de Interés Nacional.

La ejecución de los censos comprende una serie de actividades clasificadas en tres grandes grupos y dentro de las cuales destacan las siguientes:

a) ETAPA PRE-CENSAL

1. Organización de la Comisión Nacional del Censo, Reunión con Usuarios, Definición de Objetivos, Temática Censal, Elaboración de Presupuesto, Base Legal y Reglamentos.
2. Preparación del Plan de Tabulaciones, Boleta Censal, Formularios de Control y Manuales de Procedimiento.
3. Censo Piloto y Ensayos de Terreno.
4. Actualización Cartográfica, Dibujo y Sectorización Censal.
5. Plan de Empadronamiento, Capacitación, Procesamiento, Promoción y Divulgación y Control de Calidad.
6. Reclutamiento, Capacitación y Selección de Empadronadores y

Supervisores.

b) ETAPA CENSAL

1. Distribución/Recepcion del Material Censal y Empadronamiento.

c) ETAPA POST-CENSAL

1. Encuesta Evaluativa.

2. Crítica y Codificación de Boletas, Procesamiento Electrónico de Datos, Análisis, Publicación y Difusión de Resultados.

2.2.2 PLANIFICACION CENSAL

OBJETIVO MEDIATO

- Suministrar al país una infraestructura de información básica confiable y significativa sobre el crecimiento, distribución y composición de la población, así como sus características socio-económicas, y obtener suficiente información sobre las condiciones habitacionales de la población, que permita ajustar los planes de desarrollo en materia de vivienda y sus servicios básicos.

OBJETIVOS INMEDIATOS

- 1) Sentar las bases institucionales para adaptar y reformar el área de censos del INE con el fin de ejecutar el X Censo Nacional de Población y V de Habitación. La actividad principal a desarrollar es el plan de organización administrativa en el que el INE procederá a actualizar y reforzar la División de Censos y Encuestas, en sus actividades tanto sustantivas como de apoyo. Se asignarán las personas responsables de estas unidades, previniendo una posible capacitación cuando sea necesario.

- 2) Actualizar y adaptar los aspectos legales que permitan desarrollar las actividades censales así como conformar la comisión censal.
- 3) Proveer al INE de una metodología y documentación técnica para diseñar, planificar y ejecutar el Censo Nacional de Población y Vivienda luego de haber realizado una serie de pruebas que permitan encarar el operativo censal con la suficiente seguridad a fin de obtener pleno éxito en su desarrollo.
- 4) Actualizar la Cartografía Censal del País de acuerdo a su División Político-Administrativa, con miras al levantamiento del Censo y dejar establecida una estructura geo-estadística permanente que permita establecer un marco para futuros censos y encuestas.
- 5) Lograr una adecuada motivación y capacitación para el desarrollo del mismo, tanto del personal que participe en toda su estructura organizativa como de la población a ser censada.
- 6) Organizar y ejecutar el levantamiento del censo en la fecha prevista, evaluando además la cobertura y calidad del mismo.
- 7) Establecer una base de datos y difundir en forma oportuna y económica, información de alta calidad sobre características socio-demográficas y habitacionales de la población, que satisfagan las necesidades de los usuarios de los datos en los sectores público y privado.
- 8) Reforzar la capacidad del Instituto Nacional de Estadística en materia de planificación, reunión, evaluación y análisis de datos censales.

### ESTRATEGIA

El objetivo inmediato del Censo es el de obtener la información, publicarla y difundirla ampliamente entre los usuarios. Para lograr esta finalidad es necesario atender cronológicamente un plan de trabajo detallado que integre todas las actividades, desde la definición de objetivos y organización Censal hasta la edición y distribución de publicaciones.

El Instituto Nacional de Estadística, como organismo ejecutor del Censo debe gestionar con la debida oportunidad, la participación de las autoridades nacionales en el evento censal para obtener el apoyo necesario en las diferentes etapas del proceso. Desde el punto de vista legal, es necesario la creación de la Comisión Nacional del Censo, entidad por medio de la cual se logra la colaboración de las fuerzas vivas del país en el levantamiento de los Censos Nacionales. Al mismo tiempo, el INE debe proceder a la adaptación administrativa que le permita atender eficazmente el plan Censal. Las actividades preparatorias culminarán en la realización de pruebas censales que le permitan a la entidad ejecutora, evaluar la planificación del proyecto y verificar los ajustes requeridos para la adecuación de los manuales de procedimientos, instrumentos de acción tales como boletas, organización, cronología de tareas, etc.

### PROCEDIMIENTOS

Entre los procedimientos de campo definidos para la etapa de empadronamiento censal se encuentran los siguientes: Reclutamiento, Capacitación y Selección del Personal Censal, Entrevista Personal en el Hogar, Entrega del Material Censal, Pago del Salario, etc. y fueron elaborados con el fin primordial de ser una guía de consulta para todo el personal de la estructura organizacional, dado que los mismos, fueron compendiados en manuales en los que se adjuntaron además de los procedimientos de trabajo, las funciones, atribuciones, obligaciones y prohibiciones.

### POLITICAS

- a) Reclutar hasta donde sea posible, solo personal oriundo del lugar donde se realice el censo.
- b) Contratar personal de acuerdo al perfil de puestos definido.
- c) Los empadronadores tienen que recorrer todo el sector asignado.
- d) El personal directivo (Coordinadores: Regional, Departamental y de zona), tiene que abocarse con las autoridades del lugar a efecto de contar con su colaboración.

PRESUPUESTO

El presupuesto definido para la realización del Censo, está integrado por contribución del Fondo para Población de las Naciones Unidas -FNUAP- y una asignación del Gobierno Central, dicho presupuesto se resume en el cuadro siguiente:

## PRESUPUESTO PROYECTO CENSOS '94

COMPONENTE	TOTAL Q.	
ETAPA PRE-CENSAL		
Cartografía	5,963,092	
Censo de Prueba	48,511	
Apoyo Censal	6,809,510	
Publicidad y Propaganda	1,437,450	
Actividades Operativas	2,554,526	
Maquinaria y Equipo	<u>6,264,269</u>	23,077,358
ETAPA CENSAL		
Empadronamiento	<u>13,097,294</u>	13,097,294
ETAPA POST-CENSAL		
Procesamiento de Datos	2,187,133	
Encuesta Post Enumerativa	<u>142,341</u>	<u>2,329,474</u>
TOTAL GENERAL		<b>38,504,126</b>

### 2.2.3 ORGANIZACION

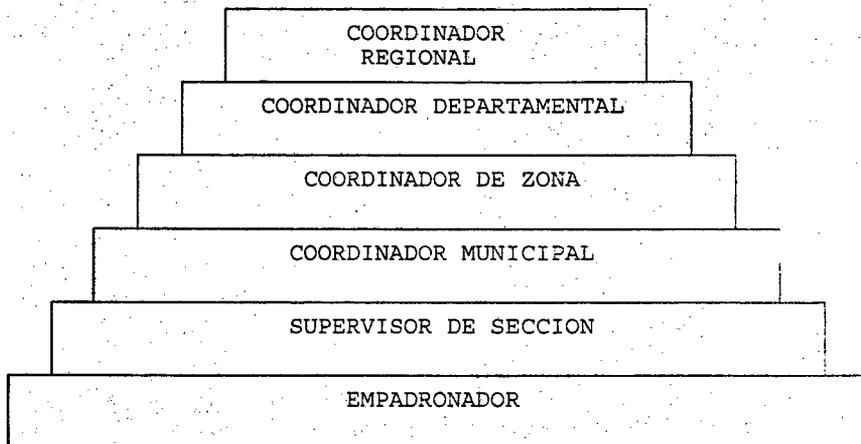
El empadronamiento censal, consistió en la labor de recolectar la información correspondiente de cada habitante del país, así como de las características de los locales de habitación que estos ocupan. La técnica para la recopilación de datos utilizada, fue la entrevista personal que se define como el diálogo que el empadronador establece con el informante, para obtener los datos que requiere el censo.

Para cumplir con las actividades del Proyecto Censal, fue necesario la contratación del personal que se detalla en el siguiente cuadro:

No. Personas	Actividad
265	Cartografía
55	Dibujo
30	Sectorización
11	Impresión
1	Proveeduría
80	Compaginación
11	Servicios Generales
2	Mecánica
60	Transporte de Personas
8	Coordinación Regional
24	Coordinación Técnica Departamental
24	Coordinación Financiera Departamental
351	Coordinación Técnica Municipal
59	Coordinación Técnica de Zona
351	Coordinación Financiera Municipal
3,000	Supervisión de Empadronamiento
11,160	Empadronamiento Censal
60	Rastreo
88	Empadronamiento Encuesta Post-Enumerativa
19	Apareamiento Encuesta Post-Enumerativa
21	Archivo
51	Ordenamiento y Numeración
131	Crítica y Codificación
136	Digitación de Cuestionarios Censales

Fuente: Coordinación General del Proyecto Censos'94

La estructura organizacional definida para la ejecución de la actividad de empadronamiento, se presenta en la siguiente ilustración:



El empadronador se auxilió de una serie de documentos como planos o croquis cartográficos que contienen dibujado el área de trabajo, listado de recorrido que es el diario de trabajo donde se anota en orden cronológico las diferentes entrevistas y su resultado, los cuestionarios o boletas censales a ser llenadas durante el evento censal, cuadros de resumen y los distintivos de hogar censado a ser colocados en un lugar visible de la vivienda. La clase de Censo efectuado fue de DERECHO lo que significa que las personas fueron empadronadas en su lugar habitual de residencia. Los manuales definidos para la ejecución del proyecto censal son los siguientes:

a) Manual del Coordinador Departamental

Dentro del esquema organizacional de la ejecución del Censo, se establece la figura del Coordinador Departamental, quien tiene la responsabilidad de planificar, organizar, coordinar, supervisar y dirigir las diversas actividades del proceso censal en un Departamento de la República de Guatemala. Este manual constituye un documento de consulta y apoyo para el Coordinador Departamental; contiene el marco general de las actividades que deben desarrollarse antes, durante y después del Empadronamiento, así como también la definición de funciones, obligaciones y prohibiciones del puesto de trabajo de Coordinador Departamental. Este manual fue utilizado también por las personas que fungieron como Coordinadores de Zona, ya que no se elaboró un manual específico para este puesto de trabajo.

b) Manual del Coordinador Municipal

En este manual se definen las actividades que debe realizar la persona que ocupe el puesto de trabajo denominado Coordinador Municipal y se describen las funciones, prohibiciones y obligaciones inherentes a esta función. El Coordinador Municipal es la persona inmediata superior al Supervisor y tiene la responsabilidad de coordinar el empadronamiento en el Municipio censal, vale decir, un Municipio de la división geopolítico-administrativa de la república. Tiene la responsabilidad de organizar, dirigir y supervisar el proceso de empadronamiento censal en el área asignada.

c) Manual del Supervisor

En este manual se establecen las actividades que debe realizar la persona nombrada como Supervisor de Empadronamiento así como las funciones y prohibiciones de este puesto de trabajo. El supervisor es la persona inmediata superior al empadronador y tiene la responsabilidad de coordinar el empadronamiento en la sección censal asignada, girar instrucciones, resolver dudas y problemas que se presenten durante el proceso de empadronamiento.

d) Manual del Empadronador

El empadronador es el responsable de recopilar los datos de las personas, de los hogares y de las viviendas ubicadas en el Sector asignado, utilizando la Boleta Censal por medio de entrevista directa. El Manual del Empadronador contiene información básica para facilitar al Empadronador, el desempeño de las funciones que le han sido asignadas en el proceso de recolección de datos censales, cubriendo aspectos conceptuales, así como procedimientos e instrucciones para el desarrollo del empadronamiento. El contenido temático del manual, se plantea en cinco unidades: d1. Aspectos Generales de los Censos, d2. Empadronamiento, d3. Boleta Censal, d4. Instrucciones adicionales, d5. Material Cartográfico y por último un apartado de Anexos.

Entre los objetivos que persigue alcanzar el manual están:

- 1) Proporcionar al Empadronador los conocimientos necesarios para que realice eficientemente su trabajo.
- 2) Preparar al Empadronador para el correcto llenado de la Boleta

Censal, orientándole en el manejo adecuado de los conceptos y definiciones a utilizar durante el empadronamiento.

- 3) Ser un documento de consulta permanente para aclarar dudas que se presenten durante el proceso de empadronamiento.

#### e) Manual del Instructor

El manual del Instructor ha sido desarrollado en función de la tarea de Capacitación al personal operativo del X Censo de Población y V de Habitación a realizarse en la república de Guatemala. En este documento están definidas las funciones y actitudes de los Instructores, así como los objetivos que persigue la capacitación y los métodos y técnicas a emplearse en este proceso.

#### h) Manual Administrativo Financiero

Con el propósito de lograr el adecuado manejo y control de los recursos, se ha elaborado el manual Administrativo Financiero, que contiene los lineamientos generales y específicos que deberán observar las personas que tengan a su cargo los fondos y formularios a utilizar en la fase de empadronamiento, asimismo establece los procedimientos de orden administrativo y financiero para poder disponer de los recursos en forma oportuna. Entre los objetivos que persigue este manual, están:

- 1) Proporcionar al trabajador censal los lineamientos administrativos y financieros que le permitan efectuar su labor en forma adecuada.

- 2) Servir como documento de consulta permanente, en las actividades de carácter administrativo y financiero, durante el desarrollo de las diferentes etapas del Censo.
- 3) Orientar al trabajador censal en la correcta utilización de los formularios financieros, instruyéndolo en el uso adecuado de los procedimientos y metodologías necesarias para el desempeño eficiente de su actividad.
- 4) Instruir al trabajador censal en la correcta aplicación de los aspectos técnicos y legales de orden general y fiscal.

#### 2.2.4 INTEGRACION DE RECURSOS HUMANOS

##### RECLUTAMIENTO

El reclutamiento se hizo teniendo como estrategia principal, contratar personal de cada localidad en donde se realizó el censo.

##### CAPACITACION

La capacitación censal fue responsabilidad del Departamento de Capacitación Censal a través de la estructura descrita en la etapa de organización. La etapa de empadronamiento involucró la capacitación de alrededor de 15,000 personas en los diferentes niveles de organización, distribuidos en las ocho regiones del país. La capacitación se realizó en forma descentralizada en 261 sedes que se ubicaron en los distintos Municipios de la República. La estructura dirigenal que tuvo la responsabilidad de capacitar a todo el personal involucrado en la etapa de empadronamiento, estuvo conformada por la Comisión Nacional del Censo, Comisión

Técnica, Dirigentes y Coordinadores Regionales. La estructura operativa estuvo integrada por Coordinadores Departamentales, Coordinadores Municipales, Supervisores y Empadronadores.

La estrategia de la capacitación lo constituyó el uso de recursos físicos, medios audiovisuales y la documentación técnica, con especial énfasis en el manual del Instructor, dado que se capacitaron alrededor de 10,000 empadronadores en toda la república.

#### SELECCION

La selección del personal contratado para la realización del empadronamiento se hizo en base a los siguientes lineamientos:

- a) Contratar a las personas que hayan recibido el curso de capacitación y hayan aprobado el examen de evaluación con una nota mínima de 70 Pts.
- b) Seleccionar a los supervisores en base a las notas mas altas en el examen de evaluación.

#### CONTRATACION

La contratación del personal se hizo a través de un contrato que reviste carácter legal, amparado con la firma del Gerente del INE quien fungió a la vez como COORDINADOR GENERAL del CENSO.

REMUNERACION

La remuneración a los puestos de trabajo se dió a través de la figura de Honorarios que incluyen además del salario, gastos en concepto de viáticos, transporte, etc. Los honorarios en mención se aprecian en el siguiente cuadro:

PUESTO DE TRABAJO	HONORARIOS
Empadronador Urbano	550.00
Empadronador Rural	700.00
Supervisor Urbano	650.00
Supervisor Rural	800.00
Coordinador Municipal	1,200.00
Auxiliar Coordinador Municipal	900.00
Coordinador de Zona	3,500.00
Coordinador Departamental	4,000.00
Coordinador Regional	4,500.00
Piloto	2,270.00
Coordinador Financiero Municipal	1,000.00
Coordinador Financiero Departamental	3,500.00
Coordinador Administrativo Financiero	4,800.00

Fuente: Coordinación General del proyecto Censos'94.

2.2.5 DIRECCIONAUTORIDAD

La autoridad se delegó a través de los nombramientos que fueron emitidos por las autoridades superiores para los diferentes puestos de trabajo en el nivel directivo. En el nivel operativo de campo o sea en nivel integrado por los puestos de trabajo de: Coordinadores Municipales, Supervisores y Empadronadores, se hizo a través del contrato de Trabajo elaborado para el efecto, en donde quedó registrado el grado de autoridad y responsabilidad de cada persona que ocupó estos puestos.

## COMUNICACION

La forma de comunicación hacia la población informante, estuvo contenida en el Plan de Promoción y Divulgación del X Censo de Población y V de Habitación que se consideró vital para el éxito de la recolección de información y así obtener resultados confiables. El objetivo principal de este plan, fue el de informar, instruir y motivar a la población, para crear conciencia de lo que significa un Censo y además proporcionar un clima favorable para el levantamiento censal. La estrategia de la promoción y divulgación censal fue la adaptación a los patrones culturales e idioma hablado por los distintos grupos étnicos del país. Para llevar a cabo este plan se contemplaron dos campos de acción:

- 1) Comunicación Masiva: Comprendió los momentos de mayor participación de la población.
- 2) Grupos Prioritarios: Grupos que por sus características especiales es importante su participación activa. Ejemplo: Organizaciones sociales, grupos étnicos, autoridades locales, grupos empresariales.

La campaña de promoción y divulgación comprendió tres áreas:

- a) Campaña de Prensa: Difusión masiva de noticias, comentarios, conferencias de prensa y otras formas de comunicación escrita, hablada y televisiva.
- b) Campaña Publicitaria: Presentación de logotipos, afiches, historietas en diarios y revistas, sellos postales conmemorativos, banderolas, carteles, volantes, vallas publicitarias, gorras, etc., orientados a mantener una imagen

permanente del censo en la vista y memoria de la población.

- c) Campaña de relaciones publicas: Incorporación de entidades publicas y privadas en la campaña de promoción y divulgación, a través de visitas directas con el apoyo de medios impresos y audiovisuales.

La comunicación entre los diferentes puestos de trabajo se llevó a cabo horizontalmente y verticalmente de forma: Escrita, Verbal Directa, Verbal vía telefónica y por medio de FAX.

#### SUPERVISION

La supervisión del Censo estuvo a cargo del personal que desempeñó los cargos de Supervisores de Sección y Coordinadores: Municipales, de Zona, Departamentales y Regionales, la misma, consistió en visitas directas a los lugares que se tenían asignados, efectuándose in situ, verificaciones de entrevistas, revisión de boletas y revisitas a viviendas que ya habían sido censadas.

#### 2.2.6 CONTROL

Para llevar a cabo esta etapa se definieron formularios específicos para cada actividad, incluyendo el manejo de los fondos económicos asignados para sufragar todos los gastos contemplados en el presupuesto. Asimismo se definieron estándares para la actividad de empadronamiento censal en cuanto a la carga de trabajo; para cada Empadronador Rural se definió un promedio de 160 Viviendas y para el Empadronador Urbano 200. Este volumen de trabajo debió ser realizado en los 15 días que duró el empadronamiento.

## 2.2 ANALISIS DEL DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO

Según el estudio realizado a las diferentes etapas del proceso administrativo se pueden describir etapa por etapa, el siguiente contenido:

### 2.3.1 PLANIFICACION

Con base a la documentación recopilada, analizada y haciendo una comparación con lo que dice la teoría administrativa en relación al proceso administrativo, se puede decir que en esta etapa se definieron todos los elementos que la comprenden. Lo que puede considerarse negativo, es el hecho de que la mayoría del personal que fungió en puestos directivos tales como: Coordinadores Regionales, Coordinadores Departamentales y Coordinadores de Zona, no estuvieron bien enterados del contenido de los diversos planes censales, ya que a la hora de cuestionarlos en este tema, la mayoría de entrevistados, dió respuestas diferentes en cuanto a las preguntas formuladas en relación a los elementos de la planeación. La investigación realizada también destaca que no se les dió participación en la elaboración de los planes censales lo que en alguna medida puede constituirse en un factor que a la postre pudiera incidir negativamente en la consecución de los objetivos planteados en el plan, ya que según la teoría administrativa un requisito básico y fundamental de la planeación, es que las personas que van a participar en la ejecución de una actividad, sepan con antelación que se espera de ellos, es decir que se espera que ellos hagan.

La base de la planificación del Censo lo constituyó el historial de censos anteriores, la sectorización cartográfica y recomendaciones del Fondo de Población de Naciones Unidas. El presupuesto invertido en la ejecución de este proyecto oscila entre Q.35,000,000 y Q.45,000,000 distribuidos en cuatro años, lo que denota una enorme inversión en la ejecución de este tipo de proyectos.

En relación a la pregunta formulada en cuanto a que si se alcanzaron los objetivos definidos en el plan censal, solo un 29 % del personal Directivo encuestado, cree que se alcanzaron los objetivos del censo en un 100%, el resto, cree que se alcanzaron en un 90 %, 80 % y 70 %.

Con respecto al tiempo utilizado en la capacitación, el 82% del personal directivo, respondió que el tiempo destinado a esta actividad, no fue suficiente para cubrir el contenido del curso, lo que significa que no se hicieron las correspondientes pruebas de tiempo. Por otro lado, el 78% de Coordinadores Municipales encuestados, respondieron que el tiempo definido para ejecutar la labor de empadronamiento, tampoco fue suficiente ya que algunos sectores censales presentaron mas viviendas que las estimadas por lo que el período de empadronamiento se extendió de 3 a 7 días más de lo estipulado en el plan censal.

### 2.3.2 ORGANIZACION

La estructura de la organización censal estuvo determinada por la "sectorización" de la cartografía Censal. El proceso de sectorización, es la actividad de enmarcar un espacio geográfico en un Municipio específico, a través de límites físicos en algunos casos e imaginarios en otros. De esta actividad nació lo que se llamo sector de empadronamiento que constituyó la unidad de trabajo de cada empadronador, posteriormente se delimitó la sección Censal que era el agrupamiento de un promedio de 5 sectores censales y esta fue la unidad de trabajo del Supervisor Censal. La clasificación de Municipio corresponde a la división geopolítica administrativa de la república de Guatemala, salvo en el caso de las zonas urbanas de la ciudad capital de Guatemala que también se constituyeron en Municipios, por lo que en cada una de éstas áreas geográficas, el responsable del proyecto censal correspondió a un Coordinador Municipal. Esta clasificación representó problemas en algunos casos ya que hubo discriminación en cuanto a la magnitud de responsabilidad y carga de trabajo asignado ya que territorialmente existen Municipios pequeños y grandes, por ejemplo, el Coordinador Municipal del Municipio de Quetzaltenango del Departamento del mismo nombre, tuvo bajo su responsabilidad a 100 personas mientras que el Coordinador Municipal del Municipio de San Pablo La Laguna del Departamento de Sololá, solo tuvo a su cargo a 3 personas, esto en algún momento, derivó en problemas ya que el Coordinador Municipal que tenían bajo su jurisdicción a 100 personas, no se dió abasto para cumplir con sus tareas de supervisión y coordinación,

mientras que el Coordinador Municipal que tenía bajo su mando a 3 personas, estuvo lo suficiente amplio para cumplir con sus tareas. A este respecto, el 64% del personal Directivo, manifestó que hubieron problemas en relación a la carga de trabajo impuesta a la mayoría de puestos de trabajo y esto se debió a que la sectorización efectuada, no contempló distancias entre un lugar y otro, accesibilidad, número de viviendas en el sector, etc.

En relación a los instrumentos que recomienda la teoría a esta etapa del proceso administrativo, se puede decir que estuvieron bien definidos y que se ahorro costo al hacer un solo manual que incluyó los procedimientos de trabajo así como las funciones, atribuciones, responsabilidades, etc. Cabe mencionar que para dos puestos de trabajo distintos, se editó el mismo manual, lo que originó que en un momento dado, hubiera duplicidad de funciones y atribuciones y una dualidad de mando, este caso es específico para los puestos de trabajo de Coordinadores Departamentales y Coordinadores de Zona. Las respuestas obtenidas en el estudio realizado al personal directivo en relación al Manual Financiero, muestran descontento con el contenido del mismo ya que según la mayoría de entrevistados, éste presentó deficiencias en la claridad de su redacción lo que dió lugar a muchas dudas a la hora de la aplicación de todos los formularios de uso financiero lo que sugiere que los formularios definidos en éste manual, no se probaron antes de ser utilizados. En relación a la estructura de puestos definida, vale decir que el 52 % de los directivos entrevistados, dicen que les parece aceptable y el resto, argumenta

que les parece regular, deficiente, buena en papel nada mas, etc., lo que significa que la estructura organizacional definida en torno a la sectorización geográfica, no fue del todo funcional y efectiva.

### 2.3.3 INTEGRACION

El reclutamiento de personal no correspondió a un perfil bien delimitado de los diferentes puestos de trabajo definidos en la estructura organizacional, pues estuvo orientado por la política de que el personal debería ser oriundo de cada localidad en donde se iba a efectuar el censo. No en todos los lugares existen personas con suficiente preparación académica que les permita desenvolverse en un trabajo de esta naturaleza, y si los hay, definitivamente están con trabajo en otro lado o simplemente no les interesó un trabajo de esta naturaleza, lo que significó que en algunos lugares, fuera necesario trasladar Empadronadores y Supervisores de un Municipio a otro que no era su residencia. La medida de contratar personas oriundas del lugar en donde se realizó el censo es buena siempre y cuando estas personas cumplan con un perfil bien definido es decir que tengan las calidades para realizar un trabajo de este tipo.

La capacitación se desarrolló en tres niveles de puestos de trabajo definidos de la siguiente manera:

- a) Primer Nivel: Coordinadores Regionales, Coordinadores Departamentales y Encargados de Zona.
- b) Segundo Nivel: Coordinadores Municipales.

c) Tercer Nivel: Supervisores y Empadronadores.

Con respecto al primer nivel se puede decir que contó con todos los recursos que se necesitan para una actividad de este tipo, es decir con un buen ambiente que incluye salones bien iluminados y ventilados y con personal especializado en impartir cursos de capacitación ya que se contrato a personas con perfiles de Pedagogos y Didactas. El curso se llevó a cabo en la ciudad capital de Guatemala, contando con magnificas instalaciones apropiadas para eventos de esta naturaleza.

En el segundo Nivel, los cursos se realizaron en las Cabeceras Departamentales del país y fue impartido por el personal que fungió como Coordinador Departamental y Coordinador de Zona. Las instalaciones y recursos utilizados puede decirse que fueron apropiadas, pues en las cabeceras Departamentales se pueden conseguir locales con un buen ambiente y algunas ayudas audiovisuales.

En el tercer nivel el curso fue impartido en las cabeceras de cada Municipio por las personas que fungieron como Coordinadores Municipales y en este sentido es necesario destacar lo siguiente:

- a) La extensión territorial de algunos Municipios, se convirtió en problema pues en lo que un Coordinador Municipal tenía que impartir el curso a unas 150 personas otro tenía que impartir el curso a unas 10 personas por lo que se hizo necesario que en los municipios con alta densidad de poblacion se contrataran asistentes del Coordinador Municipal para impartir el curso de capacitación.

- b) En la mayoría de Municipios no se contó con el material y recursos audiovisuales necesarios para el desarrollo del curso de capacitación pues sólo se definió como recurso visual, el rotafolio.
- c) El tiempo destinado para la realización del curso fué de 6 días lo que comparado con el tiempo consumido en el primer nivel, se reduce a la mitad de tiempo.
- d) El poco tiempo destinado en el desarrollo del curso, no dió lugar a efectuar la práctica de campo como estaba planeado.

Por otro lado, en el estudio se detectó que un buen porcentaje de empadronadores no dominaban correctamente la temática censal ya que un 33% de empadronadores encuestados tenían problemas en la correcta formulación de algunos temas de la boleta censal así como un 9% tenía problemas al identificar los hogares en una vivienda, aspecto básico y fundamental en el llenado de las boletas censales. Asimismo un 72% de los entrevistados tenían problemas en el llenado de formularios de control, lo que denota que hubo serias deficiencias en el curso de capacitación, mayormente en el tercer nivel. La selección del personal estaba determinada que se hiciera en base a los mejores punteos obtenidos en la prueba de conocimientos en cuanto a la temática del curso, vale decir que en algunos casos los seleccionadores no tuvieron alternativa a la hora de seleccionar pues no contaron con suficientes personas reclutadas lo que dió origen a que se contrataran personas sin cumplir con el requisito anterior.



Con respecto a la selección de personal es menester referir el hecho de que para algunos puestos como Coordinadores: Regionales, Departamentales y de Zona, se seleccionó personal de planta del INE, lo que ocasionó que las actividades que estas personas desarrollaban al interior del INE, se quedaran estancadas o que se dieran atrasos en la ejecución de las mismas. Según resultados de la encuesta realizada al personal directivo, se puede decir que solo un 41% considera que la capacitación impartida en ambos niveles fue aceptable y el resto, la consideran regular y/o deficiente. Asimismo la calidad del recurso humano contratado para la ejecución del empadronamiento la consideran en un 29% buena, en un 52% regular y un 19% la considera deficiente.

Con respecto a la remuneración puede decirse que en algunos casos fue discriminatoria ya que a todos los Empadronadores Rurales se les canceló el mismo salario y no se tomó en cuenta el tamaño del sector, cantidad de viviendas que estos tuvieran así como las distancias a recorrer. A este respecto, el 66% de Coordinadores Municipales manifestó haber recibido quejas por parte del personal bajo su cargo, en relación al bajo salario asignado. Asimismo el 22% respondió que tuvieron problemas en cuanto a deserción de empadronadores, motivado también, por el poco salario a percibir.

#### 2.3.4 DIRECCION

Con respecto a esta etapa del proceso administrativo se puede decir que la autoridad delegada fue formal y que cuando se llevó a la práctica fue ejercitada de manera democrática. En la comunicación

se notaron series deficiencias ya que hubo veces que en que las ordenes se cambiaron mas de una vez, lo que originó cierta confusión en el personal encargado de ejecutarlas. La comunicación hacia la población informante no tuvo el suficiente impacto como para preparar a las personas a que estuvieran atentas a la llegada de empadronadores y así poder colaborar en la entrevista censal, este aspecto se fundamenta en que según respuestas dadas por los Coordinadores Municipales, un 11% de ellos adujo tener problemas con la población informante que mostró desconfianza y recelo hacia los empadronadores . También se puede mencionar que hubo atrasos en la entrega del material censal lo que derivó que en algunos lugares, el censo no empezara en el momento justo y oportuno. Un 77% de Coordinadores Municipales entrevistados adujo que el material le llegó incompleto y mal organizado lo que denota que en el aspecto logístico hubieron deficiencias. Con respecto a la supervisión, es donde mas deficiencias se encuentran ya que según el estudio efectuado al personal operativo en los puestos de Supervisores de Sección, el 33% no verificó entrevistas ni revisó boletas, actividades que eran inherentes a su función como supervisor de sección. Asimismo el 42% no hizo recorrido de sectores y un 36% no tuvo contacto en los sectores censales con sus respectivos empadronadores, actividades también que eran atribuciones básicas del Supervisor de Sección.

En relación a la pregunta formulada al personal Directivo que como les pareció la forma en que se dirigió el proyecto, el 47% respondió que la Direccion fue "deficiente", mientras que un 29%

contestó que les pareció "buena"; esto significa que no todo el personal directivo estuvo de acuerdo con la forma en que se dirigió el proyecto. Además un 64% respondió que no hubo motivación hacia los empleados, lo que significa que no hubo una estrategia para lograr que el personal de campo, estuviera motivado a realizar su trabajo.

#### 2.3.5 CONTROL

En esta etapa es donde se tenía que efectuar la comparación entre los estándares definidos con lo que en realidad estaba pasando en el lugar de los hechos pero esto no fue posible hacerlo ya que no hubo evaluación del desempeño por parte del personal operativo. Según respuestas del Personal Directivo un 47% dice que no se evaluó el desempeño y otro 47% dice que si se evaluó a través de la supervisión directa, pero a final de cuentas, el estándar definido de 160 boletas por empadronador en área rural, en algunos casos la realidad fue de 200 y hasta 300 boletas, lo que originó que el empadronamiento en esos sectores no terminara en la fecha prevista. Por último un 64% de los encuestados dice que no hubo un control total del proyecto, además como ya se mencionó anteriormente, algunos empadronadores no llenaron los formularios de control establecidos y otros que si lo hicieron tenían dudas en cuanto a la forma correcta de llenarlos.

Para una mayor comprensión, en el anexo, se presentan los cuadros tabulados a partir de los cuestionarios elaborados en las investigaciones realizadas.

## CAPITULO III

CRITERIOS PARA APLICAR EL PROCESO ADMINISTRATIVO A LOS  
CENSOS NACIONALES DE POBLACION Y HABITACION3.1 PLANIFICACION

La Realización de un Censo es una actividad sumamente compleja, que requiere de esfuerzos económicos a gran escala así como de recursos técnicos fundamentales. En un mundo tan cambiante como el que se vive hoy día, las condiciones óptimas para realizar un Censo, cambian, por lo que se requiere una planificación completamente nueva, constituyendo esta etapa del proceso administrativo, la tarea básica y fundamental de primer orden que debe iniciarse con mucho tiempo de anticipación a la hora de la ejecución del Censo. Una excelente planificación y organización cuidadosa, son vitales para alcanzar los objetivos y metas propuestas y definidas en el proyecto censal. Todo lo necesario para cada paso o actividad debe planearse con suficiente anticipación de modo que se realice en el momento justo y con la secuencia apropiada. Aun pequeños descuidos al planificar pueden ocasionar serios defectos e ineficiencias que pueden afectar la credibilidad de la información que se pueda obtener. "No hay un enfoque fijo o uniforme para planificar un censo. La filosofía social y política, el desarrollo económico y social y los antecedentes de educación de un pueblo tendrán incidencia directa en la planificación" (12).

---

12) U.S Department of Commerce -BUREAU OF THE CENSUS. "POPSTAN".  
ISP-TR-4A, Washington, D.C., 1979. Pag. 33.

Un buen principio es efectuar una revisión de las historias de los censos realizados en fechas anteriores. Esa revisión después de un somero análisis, proporcionará antecedentes sobre los procedimientos de trabajo que tuvieron éxito y los que no, lo que posibilitará la eliminación de los que fallaron y adaptar a los nuevos tiempos, los que si se ejecutaron con eficiencia y eficacia. La planificación de un censo de población y habitación debe de efectuarse en dos etapas. La primera debe consistir en tomar ciertas decisiones primarias; es decir, definir bosquejos amplios del proyecto censal con el propósito de ofrecer un marco de referencia a los planes específicos y procedimientos de trabajo a seguir. "Las decisiones iniciales deben tomarse, considerando el alcance y cobertura del censo, requisitos legales y presupuestarios, responsabilidades organizativas, método de empadronamiento, duración de la actividad, plan de empadronamiento de campo, reclutamiento y adiestramiento de personal, método de procesamiento de datos, plan de control de calidad y planes de publicación" (13).

---

13) U.S Department of Commerce -BUREAU OF THE CENSUS. "POPSTAN". ISP-TR-4A, Washington, D.C., 1979. Pag. 33.

"La toma de decisiones iniciales se lleva a cabo de mejor forma, si es tomada por un pequeño grupo de altos funcionarios de la institución estadística que sea su función, realizar proyectos censales. Se debe incluir personas con amplia preparación en demografía, muestreo, ciencias sociales, informática y economía. A este grupo inicial de planificación, se le deben asignar sus responsabilidades por lo menos 2 años y medio antes de la fecha propuesta para el censo". (14).

Inmediatamente después de tomar las decisiones primarias, el grupo de planificación debe volver su atención hacia la elaboración de los planes específicos y detallados para cada actividad principal del proyecto censal.

En esta etapa, deberán definirse claramente los objetivos, metas, estrategias y políticas que darán dirección a los planes. también deberán elaborarse los programas, presupuestos, etc.. Entre los instrumentos que se pueden utilizar en esta etapa están: Los diagramas de flujo, la técnicas MCC (Método del Camino Critico), PERT (Técnica de Revisión y Evaluación de Programas) y los diagramas de GANTT.

### 3.2 ORGANIZACION

Esta etapa debe ir directamente relacionada y antecedida por la etapa de planeación. En esta etapa el grupo de planificación debe elaborar la organización adecuada para dirigir y ejecutar el proyecto censal. Esta organización debe especificar la departamentalización adecuada para llevar a cabo las diferentes tareas que implica el desarrollo del proyecto censal. Se deben definir con claridad las relaciones del INE con otros organismos del estado que tienen que ver con la realización del censo, se debe especificar la responsabilidad de cada institución para evitar confusión o problemas que interfieran en el normal desarrollo del proyecto. Es indispensable que en las fases preliminares del plan se aclaren las líneas de autoridad. Se debe evitar las responsabilidades conflictivas o traslapadas. La planificación preliminar debe aunar esfuerzos para establecer áreas de responsabilidad relativamente amplias en la organización censal, de acuerdo con la disponibilidad de personal capacitado. También debe de definirse una unidad administrativa que coordine y oriente las actividades del resto de Departamentos.

El elemento fundamental en esta etapa es la "Departamentalización" y los instrumentos básicos que se pueden utilizar son:

- a) El manual de Organización donde deben de definirse todas las funciones, atribuciones, responsabilidades, autoridad y los requisitos o calidades que tienen que llenar todos los candidatos a ocupar los puestos de trabajo definidos.
- b) El manual de Normas y procedimientos, en donde se definen con

claridad las actividades que tiene que desarrollar cada puesto de trabajo así como la forma en que deben de efectuarse las tareas asignadas.

Para determinar la unidad de trabajo de: Coordinadores Municipales, Supervisores y Empadronadores, es necesario que se tome en cuenta lo siguiente:

- a) Numero de viviendas que va a contener la unidad de trabajo del Empadronador.
- b) Distancias a recorrer entre un lugar poblado y otro.
- c) Accesibilidad a los lugares poblados y/o dispersión de viviendas.
- d) Extensión territorial de los Municipios.

### 3.3 INTEGRACION

En esta etapa principia la fase dinámica del proceso administrativo. La integración es responsable de proveer a la estructura organizacional del proyecto censal, los elementos humanos necesarios para llevar a la práctica lo que se ha planeado y organizado. El objetivo en esta etapa debe ser el obtener recursos humanos calificados para llenar los cuadros teóricos formados en las etapas de planeación y Organización.

Las personas que han de desempeñar cualquier actividad en el proyecto censal, deben de cumplir con los requisitos básicos de preparación, capacidad, habilidad y destrezas mínimas para poder ejecutar las actividades definidas en el puesto de trabajo, es decir se debe buscar a la persona idónea para que ocupe el puesto

y no el puesto para una persona determinada.

A cada trabajador que ocupe un lugar en la estructura organizacional censal, se le debe dar la autoridad y los medios necesarios para que pueda ejecutar eficientemente la labor encomendada.

Para efectuar eficientemente la integración del recurso humano al proyecto, deben de ejecutarse los siguientes pasos necesarios:

a) RECLUTAMIENTO

En este paso, se debe buscar candidatos potenciales a ocupar los puestos de trabajo definidos en la estructura organizacional del proyecto censal. Entre las fuentes de reclutamiento se pueden mencionar: Universidades, Colegios, Institutos, Oficinas de empleos, etc.. Los medios que se pueden utilizar para llevar a cabo el reclutamiento de personal son: Anuncios clasificados por medio de la Televisión, Radio y Prensa, avisos por medio de carteles en los lugares que ocupen las universidades, colegios, institutos, etc. Por ser el censo un proyecto de interés nacional, se debería involucrar en una forma efectiva a estudiantes y maestros de los niveles: Básico, Diversificado y Universitario, haciendo un convenio con el Ministerio de Educación, Colegios Privados y Universidades, para que juntos, maestro y estudiantes ejecuten la labor de empadronamiento y que además del emolumento respectivo a los alumnos se les de una nota de "ZONA" acreditable a las notas de promoción, lo que servirá como estímulo a la labor que efectúen. Los maestros podrían ser los supervisores del

trabajo de sus alumnos y la capacitación no encontraría problemas por ser personal con cierto grado de habilidades y destrezas. Para el reclutamiento es necesario definir un formato de solicitud en donde los aspirantes tendrán que anotar sus datos personales, experiencias laborales anteriores, estudios realizados, etc..

b) SELECCION

Para llevar a cabo esta fase se pueden considerar las siguientes actividades:

1. Entrevista preliminar: Es un medio de suma utilidad para efectuar la primera depuración del listado de personas reclutadas ya que se conocen mas datos con respecto al solicitante y permite completar los datos de la solicitud. "El lugar para llevar a cabo la entrevista, deberá ser agradable, libre de ruidos, procurando darle confianza al solicitante, teniendo de antemano una lista de preguntas formales, intercalando otras de carácter informal para crear un ambiente libre de tensión." (15).
2. Pruebas Psicotécnicas y/o practicas: Las pruebas deben tener como objetivo, estandarizar e igualar las condiciones en que los solicitantes han de competir por lograr la adjudicación del puesto de trabajo solicitado.

---

15) Facultad de Ciencias Económicas. USAC. "Apuntes de Teoría Administrativa I". Guatemala, 1990. Pag. 85.

El contenido de estas pruebas puede basarse sobre los temas siguientes: Facilidad de palabra para efectuar entrevistas, relaciones humanas, interpretación de cuestionarios, facilidad para seguir instrucciones, etc.

"Las pruebas para ser de utilidad deben de llenar 3 requisitos:

- a) Estar estandarizadas. Que estadísticamente se hayan determinado los mínimos y máximos aceptables para el grupo que se va a examinar.
  - b) Ser confiables.
  - c) Su validez. Que la cualidad medida se refleje activamente en la realización del trabajo." (16).
3. Encuestas. El objetivo es corroborar con terceras personas, los datos anotados en la solicitud inicial de reclutamiento.

#### C) CONTRATACION

Esta fase debe llevarse a cabo utilizando el instrumento jurídico correspondiente estipulado en las leyes laborales vigentes. Debe elaborarse un contrato de trabajo donde se consignan con claridad: Fecha de Vigencia del contrato, funciones y atribuciones del puesto de trabajo, responsabilidades y la forma de salario asignado a la labor encomendada.

---

16) Facultad de Ciencias Económicas. USAC. "Apuntes de Teoría Administrativa I". Guatemala, 1990. Pag. 86.

D) CAPACITACION

Si se quiere lograr que la persona contratada trabaje bajo la mas alta productividad desde el inicio de sus labores, se le debe capacitar con una enseñanza teórico-practica. Esta enseñanza puede llevarse a cabo en las sedes municipales tratando de que el salón sea apropiado para impartir la enseñanza teórica y en lo práctico deberán hacerse entrevistas en hogares determinados.

Para conseguir una capacitación efectiva es necesario realizar las siguientes actividades:

1. Establecimiento del objetivo. Significa elaborar un programa con el contenido del curso de capacitación.
2. Obtención de los medios. Datos y material necesarios, un salón bien iluminado y con ventilación, pizarra, equipo audiovisual. Proveer papel y lápiz para que el personal tome notas.
3. Contratación y preparación de los instructores.
4. Imprimir instructivo a seguir.
5. Alentar a los trabajadores a que pregunten con libertad de opinión.
6. Coordinar y moderar las discusiones.
7. Supervisión y evaluación de resultados por medio de pruebas de conocimiento y pruebas prácticas." (17).

---

17) Facultad de Ciencias Económicas. USAC. "Apuntes de Teoría Administrativa I". Guatemala, 1990. Pag. 86.

### E) REMUNERACION

La remuneración debe sujetarse a los ordenamientos de la constitución política del país y al código de trabajo vigente, es decir el monto del salario no debe ser menor que lo reglamentado en la ley. En este caso por ser un trabajo temporal el de empadronamiento, se debe pagar a destajo, es decir, por cada vivienda censada debe fijarse un monto que compense el trabajo en si y un porcentaje adicional en concepto de gastos de transporte, alimentación y hospedaje, etc.

### 3.4 DIRECCION

La Dirección es la parte fundamental de la administración a la cual se deben subordinar todos los demás elementos del proceso administrativo, de esa cuenta es necesario tomar en cuenta a la hora de dirigir, los siguientes principios básicos:

#### a) Coordinación de intereses

Este es el gran reto del personal Directivo que trabaje en el proyecto censal, ya que tiene que lograr que todos los empleados persigan alcanzar el objetivo general del Censo en base de ver que de esa manera alcanzan sus objetivos particulares, ya que el logro del fin primordial que persigue el proyecto, se alcanza mas fácil cuanto mejor se logre coordinar los intereses de grupo y aún los intereses individuales.

b) Impersonalidad del Mando

Tanto jefes como subordinados deben de estar conscientes de que la autoridad en una empresa, debe ejercerse como producto de la misma necesidad que tiene la empresa de ejecutar las operaciones. El que dirige emite ordenes no por voluntad propia sino por alcanzar los objetivos que el proyecto ha definido.

c) Vía jerárquica

Al transmitir una orden debe de seguirse los canales adecuados. No debe permitirse la duplicidad de mando. Debe evitarse que dos jefes distintos le den órdenes al mismo empleado ya que esto provoca confusión en el mismo empleado y se debilita la autoridad.

d) Resolución del conflicto

Se debe procurar que los conflictos que se produzcan en la ejecución de las actividades se resuelvan lo mas pronto posible y de tal manera que sin entorpecer el desarrollo de las mismas, no se lesionen los derechos e intereses de los trabajadores.

La persona que ocupa un puesto de dirección debe poseer las siguientes calidades:

- a) Sentido de Responsabilidad al dar órdenes. La responsabilidad es compartida.
- b) Iniciativa. El jefe debe contar con facilidad en la obtención de ideas.
- c) Saber convencer y ser elocuente. El Jefe tiene que arrastrar la voluntad de sus subordinados. Debe contar con un poder de

convencimiento que haga que los subalternos realicen sus actividades en coordinación con otros empleados.

- d) Saber comunicar las ordenes. Los vínculos de eso que se llama autoridad van a ser la palabra, la escritura, los gestos, la presentación, etc. Es por ello que la forma en que se dan las ordenes es tan importante en la obtención de los objetivos, esto quiere decir que el tono de la voz y de la postura que se adopte, depende que los subalternos reciban con claridad lo que el dirigente desea.
- e) Saber mantener la disciplina
- f) Dar el buen ejemplo.

### 3.5 CONTROL

"Un sistema de control operativo se refiere principalmente a la mantención de registros uniformes de producción, gastos y flujo de materiales a través de las diversas operaciones. Los propósitos principales de un sistema de control operativo son los siguientes:

- a) Determinar el estado del trabajo corriente y acumulativo en cualquier momento dado. Esencialmente, esto involucra medir el producto de cada operación e indicar la existencia de cualquier atraso o de bajas tasas de desempeño.
- b) Medir gastos corrientes y acumulativos en términos de personal, tiempo y dinero para cada operación.
- c) Asegurarse que los materiales correspondientes se procesen con todas las operaciones aplicables.

- d) Asegurar el pronto envío de materiales de una actividad a otra. " (18).

El control deberá mantenerse en todo el plan censal, es decir:

- Control en el avance del trabajo que es vital para garantizar la ejecución de los planes trazados. En el caso del empadronamiento se deberán definir tasas de producción por cada empadronador es decir un numero de viviendas por día, tomando en cuenta la distancia y el acceso del terreno.
- Control de Costos para asegurar que los gastos no excedan a lo planificado en el presupuesto. Esto es de suma importancia ya que un control descuidado de los gastos puede tener como resultado el que las operaciones siguientes se queden sin presupuesto de ejecución o que al final ya no se puedan realizar actividades por falta del factor económico.
- El Control de materiales significa el pronto envío de materiales para cada actividad es decir que el material censal este en el momento justo y lugar apropiado. A este respecto es necesario mantener registros de lo enviado y que sea conforme al plan que debe estar definido. Este registro deberá incluir: cantidades, fecha, identificación de los materiales, lugar a donde se envía y el nombre y cargo de la persona responsable de recibir dichos materiales.

---

18) U.S Department of Commerce -BUREAU OF THE CENSUS. "POPSTAN".  
ISP-TR-4A, Washington, D.C., 1979. Pag. 257.

"Al diseñar el sistema de control, se debe evitar exagerar el control. Se debe hacer un gran esfuerzo para evitar la recolección de información relativamente poco importante que sería "interesante" pero no esencial. La oportunidad y buena calidad son esenciales a un sistema de control efectivo. Para diseñar sistemas efectivos, los planificadores deben consultar los calendarios de actividades y programas que hayan sido preparados. También se requiere hacer un estudio de las experiencias censales previas al planificar cualquier otra operación o procedimiento". (19).

Para tener buenos registros es necesario definir formularios de control, entre los principales se pueden mencionar:

- a) Formularios para inventario
- b) Formularios para controlar el envío y recepción de materiales.
- c) Formularios para el registro de producción y el control del avance del trabajo de empadronamiento.
- d) Formularios para el registro de los gastos.

"Los formularios deben diseñarse de modo que puedan completarse rápida y fácilmente por las personas encargadas de llenarlos. Se debe prestar atención en identificar plenamente cada formulario y en presentar un claro cuadro del propósito y uso de cada uno. También se deben considerar rasgos físicos como tamaño, color y calidad del papel". (20).

---

19) U.S Department of Commerce -BUREAU OF THE CENSUS. "POPSTAN". ISP-TR-4A, Washington, D.C., 1979. Pag. 257.

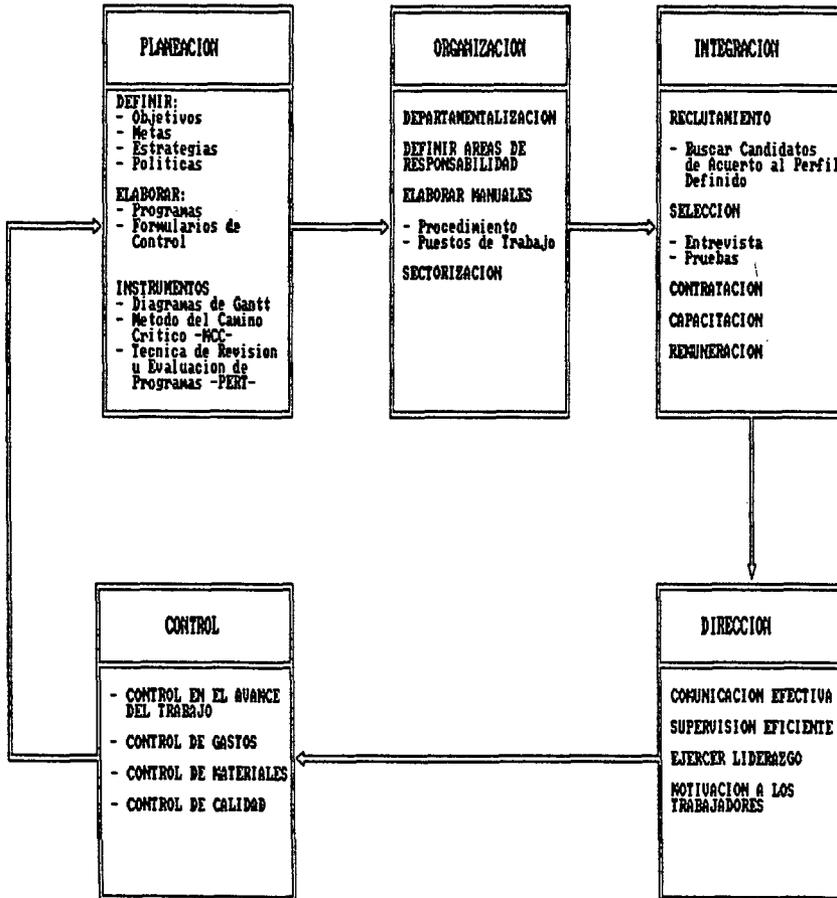
20) Ibid.,. Pag. 257.

Para efectuar un control adecuado al definir el sistema, es necesario observar los siguientes principios:

- a) de Equilibrio. Este principio indica que cuanto mayor delegación se necesite se requiere mayor control.
- b) de los estándares. El control es imposible si no existen estándares de alguna manera prefijados y será tanto mejor cuanto mas precisos y cuantitativos sean dichos estándares.
- c) de la costeabilidad. Un control solo deberá implantarse si el costo, tiempo y trabajo que requiere su implantación se justifican ante los resultados que se esperan de él.
- d) Responsabilidad Unica. Aun cuando existan departamentos especiales (Control de Calidad) que vigilen las actividades y descubran las desviaciones, la función del Sistema de Control debe ser exclusivamente la de informar acerca de estas desviaciones al ejecutivo responsable, para que este sea quien ejercite la acción correctiva.
- e) Control por excepción. El control debe aplicarse a las desviaciones importantes en los puntos clave, ya sean excepcionalmente buenas o malas, para evitar pérdida de tiempo. Es decir no debe aplicarse a la totalidad de actividades sino a las mas representativas.
- f) De la función controlada. La función controladora no debe comprender a la función controlada, por ejemplo: La persona encargada de autorizar los gastos censales no puede hacerse el mismo, una auditoría.

Las principales actividades que se deben realizar al ejecutar un proyecto censal, se ilustran en la siguiente gráfica:

## EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPALES ACTIVIDADES



## CAPITULO IV

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

- a) La mayoría del personal que fungió en puestos directivos en la estructura organizacional del proyecto Censos'94 no tenía suficiente conocimiento sobre el contenido del Plan Censal.
- b) En el agrupamiento, clasificación y distribución de la carga de trabajo hubo discriminación ya que en algunas áreas geográficas, hubo mayor concentración de responsabilidad, y obligaciones, debido a su mayor tamaño en extensión territorial.
- c) Hubo dualidad de mando y de funciones al editarse un mismo Manual de funciones y procedimientos para dos puestos de trabajo diferentes.
- d) El reclutamiento y selección del personal censal no cumplió en algunos casos, con los requisitos, calidades y normas previamente establecidas.
- e) La capacitación impartida a los puestos de trabajo de Supervisores y Empadronadores, no contó con el suficiente tiempo, recursos y técnicas audiovisuales que permitieran una capacitación eficiente.

- f) La retribución monetaria al trabajo de empadronamiento censal no fue equitativa en todas las áreas geográficas, ya que hubieron sectores censales con mayor cantidad de viviendas que las estimadas, mayores distancias a recorrer entre un lugar poblado y acceso dificultoso.
  
- g) No hubo una comunicación efectiva hacia la población informante que la predispusiera a colaborar en la entrevista a la hora de su empadronamiento.
  
- h) La supervisión de campo efectuada no fue del todo eficiente, ya que en algunos casos, no se cumplió a cabalidad con todos los procedimientos de trabajo definidos en torno a esta actividad.
  
- i) El control de la etapa de empadronamiento, adoleció de fallas por el mismo hecho de que algunos Empadronadores, Supervisores y Coordinadores Municipales no fueron ampliamente capacitados en el uso y aplicación de todos los formularios de control definidos.
  
- j) El proceso administrativo en su conjunto, adoleció de deficiencias con mayor notoriedad en las etapas de Integración, Dirección y Control.

#### 4.2 RECOMENDACIONES

- a) Es necesario involucrar en la elaboración de los planes específicos y detallados a las personas que fungirán en los puestos directivos, ya que esto, coadyuvará en que estén más identificados en la obtención de los objetivos planteados en los diferentes planes.
- b) En la elaboración de manuales debe evitarse la dualidad de funciones y atribuciones. Debe elaborarse un manual para cada puesto de trabajo definido en la estructura organizacional del proyecto.
- c) Debe dedicarse mayor tiempo y recursos a la capacitación del personal integrado en el tercer nivel (supervisores y empadronadores) ya que este grupo es fundamental en la ejecución de la etapa de empadronamiento.
- d) La remuneración del trabajo, deberá ser justa y equitativa, tomando en cuenta la carga de actividades y responsabilidades que se hayan asignado.
- e) La comunicación hacia la población informante, deberá hacerse con suficiente tiempo y bien dirigida, en forma masiva para lograr concientizarla y predisponerla a colaborar en la entrevista censal.

- f) La supervisión de campo deberá efectuarse tomando en cuenta todos los procedimientos de trabajo, como revisión de boletas, reentrevistas, revisión de formularios de control, con el propósito de detectar a tiempo, alguna deficiencia en el trabajo de los empadronadores.
  
- g) El control deberá hacerse efectivo, usando formularios sencillos, fáciles de comprender y de llenar, con el objeto de que su aplicación sea efectiva dando a conocer lo que esta aconteciendo en la etapa de empadronamiento.
  
- h) Las etapas del proceso administrativo, deberán llevarse a cabo siguiendo de una manera efectiva, ya que de nada sirve planear y organizar eficientemente, si no se integra, dirige y controla eficazmente.

ANEXOS

**CUADRO No. 1 RESUMEN DE LOS ASPECTOS OBSERVADOS EN ENTREVISTAS CENSALES**

ASPECTOS OBSERVADOS	Total Entrevistas	SI	No	SI	No
1. Procedimiento de inicio incorrecto	36	2	34	5.56%	94.44%
2. Rechazo de la Población	36	4	32	11.11%	88.89%
3. Dominio de la Temática Censal	36	24	12	66.67%	33.33%
4. Sugerencia de Respuestas y/o Preguntas formuladas incorrectamente	36	6	30	16.67%	83.33%
5. Llena el formulario de control FC-01	36	26	10	72.22%	27.78%
6. Llena formulario FC-02	36	27	9	75.00%	25.00%
7. Dudas respecto al llenado de formularios de control	36	11	25	30.56%	69.44%
8. Problemas al Identificar Hogares	36	3	33	8.33%	91.67%

FUENTE: Supervisión Especial efectuada en la etapa de Empadronamiento, abril de 1994

**CUADRO No. 2 ASPECTOS EVALUADOS EN ENTREVISTAS SUPERVISORES**

<b>ASPECTOS EVALUADOS</b>	<b>Total En- trevistas</b>	<b>SI</b>	<b>No</b>	<b>SI</b>	<b>No</b>
1. Verificación de Entrevistas Censales	36	24	12	66.67%	33.33%
2. Revisión de Boletas Censales	36	24	12	66.67%	33.33%
3. Contacto Personal con Empadronadores	36	21	15	58.33%	41.67%
4. Recorrido físico de la Sección Asignada	36	23	13	63.89%	36.11%

FUENTE: Supervisión Especial efectuada en la etapa de Empadronamiento, abril de 1994

**CUADRO No. 3 ASPECTOS EVALUADOS EN ENTREVISTAS CON  
COORDINADORES MUNICIPALES**

ASPECTOS EVALUADOS	Total En- trevistas				
		SI	No	SI	No
1. Tiempo Suficiente para el Empadronamiento	36	8	28	22.22%	77.78%
2. Deserción de Empadronadores	36	8	28	22.22%	77.78%
3. Desconfianza de los Informantes	36	4	32	11.11%	88.89%
4. Material Censal Mal Organizado	36	12	24	33.33%	66.67%
5. Material Censal Incompleto	36	28	8	77.78%	22.22%
6. Quejas de los Empadronadores por el Salario	36	24	12	66.67%	33.33%
7. Poca Colaboración de las Autoridades	36	8	28	22.22%	77.78%
8. Apoyo Efectivo de Coordinadores de Zona	36	23	13	63.89%	36.11%

FUENTE: Supervisión Especial efectuada en la etapa de Empadronamiento, abril de 1994

**CUADRO No. 4 RESUMEN DE LA ENCUESTA EFECTUADA AL PERSONAL DIRECTIVO**

ASPECTOS CUESTIONADOS	Total Entrevistas	SI	No	SI	No
1. Cree que se dió la etapa de Planificación	17	16	1	94.12%	5.88%
2. Se le dió participación en la etapa de Planificación aportando ideas y sugerencias	17	6	11	35.29%	64.71%
3. Existió Documento de Funciones y Atribuciones	17	17	0	100.00%	0.00%
4. Considera Adecuada la Estructura Organizacional	17	17	0	100.00%	0.00%
5. Cree que existió clara delimitación de funciones	17	11	6	64.71%	35.29%
6. Cree que se dió la Coordinación	17	16	1	94.12%	5.88%
7. Se delegó Autoridad a los puestos de trabajo	17	13	4	76.47%	23.53%
8. Hubo duplicidad de Mando	17	8	9	47.06%	52.94%
9. Considera suficiente el tiempo para la Capacitación	17	3	14	17.65%	82.35%
10. Considera que la Comunicación fué efectiva	17	11	6	64.71%	35.29%
11. Considera que existió Motivación en los empleados	17	6	11	35.29%	64.71%
12. Cree que se ejecutaron correctamente los procedimientos de trabajo	17	11	6	64.71%	35.29%
13. Existieron problemas en relación a carga de trabajo	17	11	6	64.71%	35.29%
14. Cree que hubo total control del proyecto	17	6	11	35.29%	64.71%

FUENTE: Encuesta realizada al personal Directivo del Censo, noviembre 1994

**CUADRO No. 5 RESPUESTAS OBTENIDAS DEL PERSONAL DIRECTIVO  
EN RELACION A LOS ELEMENTOS DE LA PLANEACION**

PREGUNTAS FORMULADAS Y RESPUESTAS OBTENIDAS	NUMERO DE RESPUESTAS	
<b>1. CUAL FUE LA BASE DE LA PLANIFICACION</b>		
a. Censos Anteriores	12	70.59%
b. Recomendaciones de la ONU	7	41.18%
c. Sectorizacion	3	17.65%
d. Experiencia en otros países	1	5.88%
e. Encuestas	1	5.88%
f. No Sabe	2	11.76%
<b>2. ESTRATEGIAS DEFINIDAS</b>		
a. Contratar Personal del Lugar	4	23.53%
b. Conformar la Comisión Departamental	6	35.29%
c. Entrevista Directa Personal	4	23.53%
d. Capacitación en Cascada	2	11.76%
e. Utilizar los Medios de Comunicación del Lugar	1	5.88%
f. Utilizar a los Líderes de la localidad	2	11.76%
g. Sectorización Cartográfica	1	5.88%
h. Organización Piramidal	1	5.88%
i. Separar Personal Técnico del Financiero	1	5.88%
<b>3. POLITICAS DEFINIDAS</b>		
a. Contratar personal sólo de acuerdo con el perfil	8	47.06%
b. Recorrer todo el sector asignado	2	11.76%
c. No se definieron políticas	2	11.76%
d. Abocarse con las autoridades del lugar	3	17.65%
e. Promocionar el Censo en las localidades	2	11.76%
f. No sabe	1	5.88%
<b>4. PRESUPUESTO ASIGNADO EN QUETZALES</b>		
a. 33,000,000	2	11.76%
b. 35,000,000	4	23.53%
c. 38,000,000	5	29.41%
d. 45,000,000	1	5.88%
e. No sabe	5	29.41%
<b>5. SE ALCANZO EL OBJETIVO GENERAL DEL CENSO</b>		
a. En un 100 %	5	29.41%
b. En un 95 %	1	5.88%
c. En un 90 %	1	5.88%
d. En un 85 %	2	11.76%
e. En un 75 %	2	11.76%
f. En un 70 %	3	17.65%
g. En un 60 %	3	17.65%

FUENTE: Encuesta efectuada al personal Directivo, noviembre de 1994

**CUADRO No. 6 RESPUESTAS OBTENIDAS DEL PERSONAL DIRECTIVO EN RELACION A LAS ETAPAS DE ORGANIZACION, INTEGRACION, DIRECCION Y CONTROL**

PREGUNTAS FORMULADAS Y RESPUESTAS OBTENIDAS	NUMERO DE RESPUESTAS	
<b>1. COMO CONSIDERA LA ORGANIZACION DEL PROYECTO</b> a. Buena b. Buena en papel nada mas c. Regular d. Deficiente e. Efectiva pero no funciona f. Eficiente pero Revisarla		
<b>2. CALIDAD DE LOS INSTRUCTORES 1ER NIVEL</b> a. Buena b. Regular c. Deficiente		
<b>3. CALIDAD DE LA INSTRUCCION 2DO NIVEL</b> a. Buena b. Regular c. Deficiente		
<b>4. CALIDAD DEL RECURSO HUMANO EN GENERAL</b> a. Buena b. Regular c. Mala		
<b>5. FORMA DE EVALUAR EL DESEMPEÑO DE EMPADRONADORES</b> a. No se evaluó b. Por medio de Estándares c. Por medio de Supervisión Directa		
<b>6. FORMA DE EJERCER LA AUTORIDAD</b> a. Democrática b. Autoritaria		
<b>7. LA FORMA EN QUE SE DIRIGIO EL PROYECTO FUE</b> a. Buena b. Regular c. Mala		

FUENTE: Encuesta realizada al personal Directivo del Censo, Noviembre 1994.

## 11. BIBLIOGRAFIA

1. Albert. Kenneth J. "Manual del Administrador de Empresas" Editorial Mcgraw-Hill. Primera edición en Español. México, 1983.
2. Chiavenato, Idalberto. "Introducción a la teoría General de la Administración". Segunda Edición en español. Editorial Mcgraw-Hill. México, 1990.
3. Koontz, Harold y Cyril O'Donell. "Administración 8a. Edición, 3era. en español. Editorial Mcgraw-Hill. México, 1987.
4. Glenn A. Welsch, Ronald W. Hilton. "Presupuestos", Quinta Edición, Editorial Prentice-Hall. México, 1991.
5. Universidad de San Carlos de Guatemala. "Aspectos Generales para elaborar una tesis profesional o una investigación documental". Segunda edición (colección técnicas No. 11). Departamento de publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas. Guatemala, 1991.
6. Horacio, Cabezas. "Metodología de la Investigación". Primera edición 1994. Editorial Piedra Santa. Guatemala, 1994.

72

7. Instituto Nacional de Estadística. "Temática Censal".  
1era Edición, fotograbado e imprenta, Instituto nacional de  
Estadística. Guatemala, mayo 1992.

8. Instituto Nacional de Estadística. "Censos '93". 1era  
Edición, fotograbado e imprenta, Instituto nacional de  
Estadística. Guatemala, mayo 1992.

9. Instituto Nacional de Estadística. "El Informador".  
Varias Ediciones, fotograbado e imprenta, Instituto nacional  
de Estadística. Guatemala, 1993.

10. U.S Department of Commerce -BUREAU OF THE CENSUS.  
"POPSTAN", un estudio de caso para los censos de población y  
habitación de 1980, Documento de adiestramiento estadístico,  
ISP-TR-4A, Washington, D.C., 1979.

Facultad de Ciencias Económicas, USAC. "Apuntes de Teoría  
Administrativa I". Guatemala 1990.