

10

**POLITICA Y
SOCIEDAD**



escuela de ciencia politica

**UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA**

POLITICA Y SOCIEDAD

**instituto de investigaciones
politicas y sociales.**

escuela de ciencia politica

universidad de san carlos

*Editada por el Instituto de Investigaciones
Políticas y Sociales ;
Escuela de Ciencia Política
Lic. Francisco Rolando Velásquez González
Director.
Lic. Mario Luján Muñoz
Secretario
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, Zona 12
Ciudad de Guatemala – Guatemala, C. A.;
Correspondencia y Canje
Revista "Política y Sociedad"
Apartado Postal 2662
Ciudad de Guatemala – Guatemala, C. A.*

*Los colaboradores de la Revista son los únicos responsables de sus artículos.
No se devuelven originales.*

HOMENAJE A JORGE ROMERO IMERY





CONTENIDO

	<i>Pag.</i>
Artículos y Ensayos	
<i>Ensayos de Metodología Sociologica en Weber</i>	
<i>José Torón España</i>	1
<i>Sobre el Estado y la Salud en Guatemala</i> <i>(del periodo Colonial a mediados del siglo XX)</i>	
<i>Fernando Gonzales D.</i>	13
<i>Sobre la teoría de la Administración</i>	
<i>Manuel Gregorio López</i>	57
<i>Políticas Públicas de Crédito, Tecnología y Comercialización en el Agro</i>	
<i>Rokael Cardona</i>	101
Documentos	149
Recensiones Bibliograficas	171
Informacion de Revistas	181



PRESENTACION

La Revista "Política y Sociedad" surge por primera vez en noviembre de 1969 en el seno de las originarias actividades en que la Ciencia Política, como disciplina científica y con carácter de extensión universitaria, se empieza a impartir en la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Alcanzada la institucionalización de los estudios de Ciencia Política en nuestra Universidad (1973), y habiéndose iniciado el proceso de consolidación de nuestra Escuela, se decide publicar una Revista, meta que se consigue en 1976, ocasión en que sale a luz el primer número de "Política y Sociedad", en su segunda época.

En esa época se arribó a la conclusión de conservar el nombre original "Política y Sociedad", no sólo porque recogía con fortuna el conjunto de la temática que se pretendía abordar y abarcar en sus páginas, sino porque ello era un merecido reconocimiento al intento primigenio y al conjunto de personas en el involucrado.

En su segunda época, nuestra Revista logró mantener su aspiración de periodicidad (semestral) hasta 1980, e incluso salió a luz un número extraordinario.

No obstante, circunstancias diversas tales como el aumento de costos provocado por la inflación que afecta al país, las limitaciones que ha encontrado el presupuesto universitario, dificultades en la obtención de materiales, etc., forzaron a que la Revista suspendiera su aparición en sus dos últimos números.

En esa situación, se estimó esta, ocasión propicia para introducir a "Política y Sociedad" un conjunto de innovaciones que la hicieran más moderna y versátil. Se busca con tales innovaciones que ellas mejoren su presentación, que hagan más fácil y accesible su lectura, que se inicien nuevas secciones cuya existencia se hace necesaria y que signifiquen su adecuación a las dificultades para obtener colaboraciones. Todo ello es un significativo paso en el proceso de superación de la Revista y, por ende, constituye un nuevo peldaño en su vida. De ahí que se haya estimado del caso iniciar su reaparición como una tercera época de la Revista, aunque manteniendo su numeración anterior, a fin de evitar dificultades innecesarias en las citas bibliográficas e indenficiación de la Revista.

El replanteamiento de los valores académicos y científicos de la Universidad, hacen propicia la ocasión par reflexionar y redimensionar el carácter y la naturaleza de las actividades que se emprendan.

politica y sociedad

Es evidente que la Revista "Política y Sociedad", de alguna manera se ve influida por los fenómenos políticos y sociales que afectan a nuestra comunidad universitaria y nacional. En consecuencia, hacer caso omiso al pasado reciente y al contexto en el cual le corresponde divulgarse, la situaría al margen de aquella.

La Revista "Política y Sociedad" no es el órgano oficial de divulgación de la Escuela de Ciencia Política y expresa únicamente el pensamiento de los autores de los artículos que en ella aparecen.

"Política y Sociedad", no obstante, continúa siendo el fruto del esfuerzo colectivo de un conjunto de personas que se dedican al quehacer científico de reflexionar sobre los hechos políticos y sociales, desde la perspectiva de la docencia o de la investigación.

"Política y Sociedad" se mantendrá abierta al más genuino y honesto diálogo científico; estará abierta a todas las colaboraciones y será receptiva a los distintos enfoques metodológicos, siempre que ellas sean de calidad y rigor científico; estará, asimismo, ajena a todo dogmatismo o postura ideológica partidista. Dentro de esa perspectiva, continuará privilegiando los temas que correspondan a la Ciencia Política, la Sociología, las Relaciones Internacionales y la Administración Pública. Espera, en esa forma, contribuir a dilucidar en algo la problemática a la cual se ve enfrentada la sociedad guatemalteca. Y continuará, asimismo, estando dedicada a aportar materiales de utilidad para la docencia universitaria.

"Política y Sociedad" entra, pues, en una nueva etapa, que confía sea promisorio y fructífera.



ARTICULOS Y ENSAYOS



jose toron españa *

ENSAYOS DE METODOLOGIA SOCIOLOGICA EN WEBER.

*Licenciado en Historia graduado en la Universidad de San Carlos. Ex-periodista y Constituyente de la Asamblea de 1945. Catedrático en varias Unidades académicas de la Universidad de San Carlos/ e investigador en el Ministerio de Finanzas Públicas.

Introducción

MAX WEBER, 1864-1920, fue un hombre intensamente comprometido con la política de su tiempo y con su realidad social. Por ello se le estima un científico y un político identificado explícitamente con la burguesía alemana.

En el presente trabajo se dedican dos secciones al análisis de los ensayos metodológicos que sientan las bases para la definición de la Sociología Comprensiva de la cual es autor. Una tercera, la más conocida y controvertida de Weber: "La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo".

Por último, siendo imposible aludir a la sociología económica, a la sociología del Derecho, a la sociología de la música, a la sociología urbana, etc., ciérrase lo relativo a Weber analizando las principales directrices de la sociología de la dominación: las dimensiones que la enmarcan, los ámbitos explorados y los conceptos que emplea.

I.- La teoría metodológica de Max Weber

La concepción sobre la naturaleza de las ciencias sociales que predominaba en Alemania a principios

de siglo, difería ampliamente de la sustentada en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos en Norteamérica. En tanto que en estos países se aceptaba la homogeneidad de las ciencias naturales y sociales en cuanto a métodos y objetivos, los científicos sociales alemanes diferenciaban ambos tipos de ciencias y buscaban fundamentar, epistemológica y metodológicamente, tal diferenciación. La peculiaridad de las concepciones alemanas correspondía al desarrollo que en dicho país habían mostrado la historia, la economía y la sociología. En lo que atañe a las dos primeras, resultaba fundamental el rechazo tajante a las ideas iluministas y al método de la economía clásica.

Ahora bien, el punto de partida de Max Weber para definir la peculiaridad de las ciencias sociales se encuentra constituido por el principio de relación de valores. Weber, al igual que Heinrich Rickert, parte de la premisa de una realidad empírica infinita de sentido intensivo y extensivo. De este modo, frente ella, el problema de cualquier ciencia empírica es la elección de los fenómenos que ha de ordenar conceptualmente.

Teóricos de las ciencias sociales con prejuicios naturalistas, omitieron un aspecto básico de la realidad social, a saber, el que se refiere a la "significatividad". En efecto, los fenómenos naturales carecen de significado para el hombre: son tomados como hechos frente a los cuales resulta imposible cualquier toma de posición valorativa, o bien cualquier pregunta respecto a su significado. Por el contrario, dice Weber, lo que caracteriza a los fenómenos sociales es el sentido que tienen para los hombres. Ante ellos, las tomas de posesión valorativas, positivas o negativas, resultan inevitables. "Cultura --nos dice Weber-- es una sección limitada de la infinitud desprovista de sentido del acontecer universal, a la cual los seres humanos otorgan sentido y significación".

La segunda característica distintiva del conocimiento en ciencias sociales deriva del procedimiento de la comprensión, ligado íntimamente con el interés de las ciencias sociales por captar el significado cultural de los fenómenos. La comprensión proporciona un tipo de evidencia del que las ciencias naturales carecen. En

contrapartida, el conocimiento obtenido por esta vía es, dice Weber, "esencialmente" más hipotético y fragmentario que el de las ciencias naturales. La comprensión constituye sólo un paso en la investigación social, a saber, el de asentar u orientar el interés causal del investigado, ya que las ciencias sociales han de basarse en el uso de conceptos y en la verificación de la evidencia obtenida.

La construcción de tipos ideales es la base de la Sociología Comprensiva. Su uso, según Weber, resulta imprescindible en ciencias sociales y esto a pesar de que en muchos casos los investigadores consideren a sus conceptos como fieles copias de la realidad cuando sólo son tipos ideales cuyos supuestos permanecen ocultos. Weber considera que el tipo ideal se encuentra separado por un abismo de la realidad y lo cual es inevitable. Cuando aborda el problema de la validez del procedimiento, remite simplemente a los resultados prácticos de su uso: un tipo ideal es válido si su aplicación resulta fructífera en el curso de la investigación.

Weber enfoca el tipo de relación que puede establecerse entre las

ciencias sociales y la actividad del hombre político. Puesto que las ciencias sociales se encuentran incapacitadas para pronunciarse valorativamente sobre la realidad empírica, dichas ciencias constituyen un auxiliar indispensable para la toma de decisiones de cualquier individuo que pretenda actuar responsablemente. "Una ciencia empírica, dice Weber, no puede enseñar a nadie que debe hacer, sino únicamente que puede hacer y, en ciertas circunstancias, qué quiere". Las decisiones de la conciencia y responsabilidad individuales.-

La ciencia se detiene frente a este ámbito incapacitada para entrar en el terreno de la moral. Toda acción éticamente orientada ha de elegir entre orientarse conforme a la "ética de convicción" o conforme a la "ética de responsabilidad". Actúa de acuerdo con la primera el pacifista radical que en época de guerra permanece fiel a sus convicciones (Rolland, Tolstoi) y no atienden a los resultados de sus actos; y los actos orientados por la "ética de la responsabilidad" son aquellos que se calculan racionalmente así como las consecuencias que han de esperarse de los medios elegidos y del

politica y sociedad

logro del resultado deseado (el político que usa la violencia para el logro de fines que se juzgan adecuados al bienestar de la población bajo su dominio). El conflicto entre estas dos éticas demuestra que no existe un sistema moral que regule la conducta, la cual ha de conformarse de acuerdo a la pura voluntad y responsabilidad de los individuos y de la razón científica.

II. La sociología comprensiva

Los alemanes siempre vieron con desconfianza la sociología positivista de Comte y de Spencer, porque la sociología, en Alemania, tuvo dos modestos objetivos: a) estudiar la estructura de la sociedad (sociología formal); y b) analizar las características del desarrollo histórico de la sociedad capitalista (sociología histórica). A principios de este siglo mostró una característica más: la confusión de lo fáctico con la moral.

Weber siempre se mostró contrario a la concepción comteana de la jerarquía de las ciencias porque da origen a un evolucionismo no derivado de observaciones científicas.

Con respecto a la confusión entre juicios fácticos y juicios de valor en el terreno sociológico, Weber realizó una intensa labor a fin de erradicarla.

Trataremos de exponer, dentro de la gigantesca obra de Weber en el terreno de la sociología, imposible de alcanzar por una meta individual, según Herbert Marcuse, las características del tratamiento que Weber hace de la sociología comprensiva.

Las ciencias sociales, para Weber, se caracterizan por la preocupación de captar el significado de los fenómenos culturales. La sociología es concebida por Weber como una disciplina subordinada a la historia en cuanto a su objetivo principal.

Los conceptos que construye la sociología se refieren a las regularidades mostradas por una dimensión específica de la conducta de los individuos en sociedad: la acción social. Esta consiste en un hacer externo o interno, ya sea que omita o permita, al cual los individuos atribuyen un sentido subjetivo referido a la conducta de otros.

política y sociedad

Weber distingue tres formas de conducta posibles en sociedad: 1) la acción estrictamente individual no referida a la conducta de otros. Ejemplo: el místico solitario. 2) La conducta puramente reactiva, a la que el individuo no confiere ningún sentido. Ejemplo: dos peatones que chocan involuntariamente. 3) La acción social que posee un sentido subjetivo relacionado con la conducta de otros individuos.

La acción social constituye por excelencia el objeto de la sociología. Su estudio supone un conjunto de etapas que siguen un orden lógico determinado.

En primer lugar se encuentra la comprensión.

A la sociología comprensiva le interesa estudiar la manera como los individuos captan las acciones de otros y definen su conducta externa e interna en función de dicha captación. Pretende establecer "reglas" causales que expliquen ciertas regularidades de la vida social.

La comprensión del sentido que los individuos otorgan a sus actos, puede

ser de dos tipos: racional y la endopática. Es racional cuando una acción permite captar intelectualmente la "conexión de sentido que ella muestra". Ejemplo: 2×2 igual a 4. La comprensión endopática se refiere, por el contrario, a la posibilidad que tiene el observador de revivir plenamente la conexión de sentimientos presente en una acción determinada. Dicha posibilidad está condicionada por la capacidad que muestra el observador para experimentar los mismos sentimientos del actor observado. Ejemplo: el estallido de cólera manifestado en gestos faciales.

La sociología utiliza conceptos típicos ideales contruídos mediante la exageración y reunión, en cuadro conceptual, de un conjunto de rasgos que difícilmente aparecen juntos y tan acentuados en la realidad.

Los tipos ideales básicos para la investigación sociológica comprensiva son los que se refieren a las distintas formas de acción social. Weber distingue cuatro tipos fundamentales. El primer tipo de acción social es el racional de acuerdo a fines, o sea aquél en que el individuo calcula el

política y sociedad

empleo de medios adecuados al logro de un fin determinado y teniendo en cuenta las consecuencias y es más fácilmente comprensible.

El segundo tipo es el de acción racional de acuerdo a valores, en el cual el individuo actúa de acuerdo a sus convicciones valorativas sin tener en cuenta las consecuencias previsibles de su acción.

El tercer tipo es el de acción efectiva, determinada por sentimientos y emociones actuales. Finalmente, Weber distingue el tipo de acción tradicional, determinado por una costumbre arraigada y que roza el terreno de la acción puramente reactiva, sin sentido para quien la ejecute.

Todos los tipos de acción señalados, rara vez aparecen en su forma pura en la realidad. Así pues, los tipos ideales presentan un alejamiento con respecto a la realidad que permite a la investigación sociológica comprensiva aprehender el sentido de los individuos dan a sus actos y elabora interpretaciones hipotéticas de las mismas.

La sociología es concebida así como una disciplina que necesariamente atiende a la conducta de los individuos y que, por tanto, es contraria a toda consideración de las instituciones sociales que abstraiga de éstas la participación de los hombres que las crean, viven y destruyen.

III. La ética protestante y el espíritu del capitalismo.

En esta obra, Weber subraya su clara intención de estudiar las afinidades entre los mecanismos de funcionamiento de la empresa capitalista y ciertos elementos ideológicos del protestantismo ascético sin tratar de sostener que existe una relación causal unívoca entre ambos fenómenos.

Weber y Marx se encuentran separados por abismo en lo que respecta a posiciones políticas y epistemológicas. En la "Ética protestante..." Weber analiza el contenido ideológico de las normas ético-religiosas elaboradas por las corrientes protestantes ascéticas a fin de comprender el tipo de impulso otorgado por ellas a la acción económica. Así, en dicha obra, no se

política y sociedad

trata de demostrar que el desarrollo del capitalismo fue efecto del protestantismo, sino más bien que éste generó, como consecuencia no deseada, un tipo de conducta afín al racionalismo económico del que se vale el capitalismo para expandirse.

Lo que Weber indaga en esta obra es señalar hasta qué punto han participado influencias religiosas en los matices y la expansión cuantitativa de aquel "espíritu" sobre el mundo, y qué aspectos concretos de la civilización capitalista se deben a ellas.

Protestantismo ascético, espíritu capitalista y profesión y vocación constituyen los tipos ideales básicos en torno a los cuales gira la "Ética protestante..." El concepto --también típico ideal-- que los mantiene en relación es el racionalismo económico: se puede afirmar que este último constituye la matriz que genera el hallazgo de afinidades significativas entre los tres primeros.

Weber comprueba, empíricamente, que los protestantes tienen predominio en la propiedad de las empresas capitalistas (1920?) y los empleos que exigen preparación técnica en dichas

empresas, también son desempeñados por protestantes. Esto es debido, dice, a que las ciudades más ricas de Alemania fueron las primeras en constituirse o convertirse al protestantismo. También observa (consultando estadísticas) que el católico es más artesano que el protestante, el cual se incorpora al trabajo fabril y, en consecuencia, aquél es más proletario que éste.

En el capitalismo moderno, el trabajo y su recompensa, la ganancia, aparecen como "fines últimos" de la existencia. Esta inversión de la relación entre el hombre y el dinero, características de la civilización moderna, tuvo que imponerse entre las concepciones "tradicionales", santificadas por la iglesia católica, que ejercían su influjo sobre la masa de europeos de fines del siglo XV. El paso --que duró siglos-- al elogio burgués del cumplimiento del deber profesional en las actividades lucrativas, constituye el punto de transición del "espíritu tradicionalista" al "espíritu capitalista". Para el catolicismo el modo de vida grato a Dios consistía en el retiro místico del mundo. En cambio, para Lutero, los fieles deben

superar la terrenalidad no en los conventos, sino cumpliendo en el mundo con los deberes que su posición le impone.

Weber analiza el contenido dogmático del calvinismo y el de las otras ramas protestantes, desde un punto de vista sociológico: los efectos que las creencias religiosas ejercen sobre la conducta práctica, económica en particular, de los individuos que viven bajo su influencia. El sacerdote dejó de ser el intermediario entre Dios y el creyente, así como el administrador de los medios de salvación. Lo decisivo de este efecto fue que condujo a una planificación y metodización de la vida del creyente medio, lo que constituye, según Weber, el más importante producto del protestantismo ascético (calvinismo, pietismo, metodismo), que concibe al individuo como "instrumento" de los designios divinos, en contraposición al luteranismo, movimiento protestante que concibe al individuo como "recipiente" de la gracia divina y que no impulsa la actividad práctica, sino la contemplación. De este modo, Weber se acerca a la resolución del problema sobre las relaciones entre

espíritu capitalista y ética protestante, la ética económica. Reconoce, al final, que el capitalismo victorioso no necesita ya del apoyo de la religión, puesto que descansa en fundamentos mecánicos, y todo individuo ha de adaptarse a las exigencias del sistema alienante por él impuesto, como una "prisión de acero" del cual ha escapado el espíritu religioso, es decir, el fin trascendente que en un principio le daba razón de ser. Ante este proceso, Weber no encuentra, como Marx, una alternativa revolucionaria que acabe con la dominación del hombre por el hombre. A este respecto, sus críticas al socialismo son numerosas, como muy brevemente diremos más adelante.

IV. La sociología de la dominación

El problema central que ocupa a Weber en este ensayo, es el de las condiciones que permiten, en el marco de las organizaciones políticas modernas (1917), tanto el surgimiento como el predominio del liderazgo político de la burguesía alemana sobre la administración técnica. El concepto "dominación" es definido por Weber como "...la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de

política y sociedad

determinado contenido entre personas dadas..." Para la dominación se debe contar con otro factor: la creencia en la legitimidad como fuente específica de la obediencia.

El concepto de Estado se encuentra presente en el estudio del tipo de dominación racional-legal. Por Estado entiende Weber "... un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente". De hecho, el logro de tal monopolio fue una de las condiciones que hicieron posible la aparición del Estado Occidental. La obediencia que caracteriza a esta forma de dominación racional es de tipo impersonal y sólo está caracterizada si el mandato se inscribe dentro de la competencia atribuida por el soberano por la ley. Del mismo modo, el uso que puede hacerse de la coacción física por parte de aquél, se encuentra prescrito legalmente. El tipo de legitimidad determina pues las formas de relación entre los integrantes de la situación de dominación. De la misma forma, constituye el fundamento de

las características del cuadro administrativo que corresponde al Estado moderno. Este puede tener a la cabeza, desde un monarca hereditario hasta un presidente elegido popularmente. Lo que lo distingue típicamente es la naturaleza de su cuadro administrativo, esto es, la burocracia.

El reclutamiento burocrático descansa, formalmente, en el supuesto de que todo individuo puede aspirar a ocupar un cargo, previa demostración de su capacidad profesional. Esto ha provocado que la posesión de grados y títulos se convierta en la nueva base de formación de castas privilegiadas, sea en las instituciones estatales, privadas, educativas, etcétera.

Weber analiza también la dominación tradicional, cuya base de legitimidad es la creencia en la santidad de la tradición. De esta manera la sumisión a sus mandatos es producto de... "una devoción rigurosamente personal", cuyo origen el patriarcalismo y el patrimonialismo. En la antigüedad dió origen al feudalismo, que, al evolucionar, se convirtió en antecedente de la dominación racional legal.

política y sociedad

La dominación carismática, en su forma pura, se distingue plenamente de la dominación tradicional y racional. En tanto que éstas dan origen a instituciones encargadas de la satisfacción de necesidades cotidianas, la dominación carismática surge en momentos de crisis económicas, políticas y/o ideológicas como una respuesta revolucionaria, fuera de lo cotidiano. Por carisma, Weber entiende "...la cualidad, que pasa por extraordinaria (profeta, caudillo militar, árbitro), de una personalidad, por cuya virtud se le considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas --o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro--, como enviados de Dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía, o líder". El dominador carismático depende de su "don de gracia" para legitimizarse, y no del reconocimiento de los dominados. Estos sin embargo, se le someten en la medida en que existan pruebas, más o menos constantes, de su poder sobrehumano. Si éstas dejan de darse, el líder cae en desgracia, pues el carisma lo abandona, y consiguientemente, su dominación termina.

V. Posición Weberiana ante el materialismo histórico.

Lo que se deja expuesto traduce, en mínima parte, la concepción de Weber acerca del carácter racionalizador de la civilización occidental y las relaciones entre dicho carácter, el capitalismo moderno, la religión y la ciencia. Cerraremos este trabajo definiendo la postura de Max Weber ante la teoría de Carlos Marx del materialismo histórico.

Según Weber, la llamada "concepción materialista de la historia" en su viejo sentido del Manifiesto comunista, sólo sigue prevaleciendo hoy en la cabeza de legos y diletantes. Se conforman estos últimos con las hipótesis más socorridas y los lugares comunes mas generales, al satisfacer su necesidad dogmática de creer que las "fuerzas impulsoras" económicas son las "auténticas", las únicas "verdaderas", las "decisivas en última instancia". Este fenómeno en modo alguno es único. Casi todas las ciencias, desde la biología hasta la filología, han pretendido en su momento producir, no solamente un saber especializado, sino también "cosmovisiones". Y bajo

la impresión del profundo significado cultural de las transformaciones económicas modernas y, en especial, de la importancia dominante de la "cuestión obrera", espontáneamente se desliza por esta vía la inevitable tendencia monista de cualquier tipo de pensamiento carente de conciencia crítica.

No otro es el significado de la interpretación económica de la historia. Si después de un período de ilimitada sobrestimación hoy casi existe el peligro de que se la subestime en cuanto a su capacidad de logros científicos, ello es resultado del acriticismo sin precedentes con que la interpretación económica de la realidad fue aplicada como método "universal", en el sentido de una deducción de todos los fenómenos culturales --esto es, de todo lo que en ellos es esencial para nosotros-- en cuanto en última instancia económicamente condicionados. La forma lógica en que hoy se presenta no es del todo unitaria. Cuando aparecen dificultades para una explicación económica pura, se dispone de diversos medios para mantener su validez general como factor causal decisivo. A veces, todo

aquello que en la realidad histórica no es deducible de motivos económicos es considerado por esa misma razón como un "accidente" que carece de significado científico. O bien se extiende el concepto de lo económico hasta lo incognoscible, de modo que cualquier interés humano que de alguna manera esté vinculado a medios externos queda inserto en su ámbito.

Hoy ya no es preciso explicar a ningún especialista que ésta interpretación del fin del análisis económico es en parte expresión de determinada constelación histórica que centró el interés científico en ciertos problemas culturales económicamente condicionados, y, en parte, de un rabioso patriotismo científico; tampoco es preciso demostrar --concluye Weber-- que esa interpretación está, por lo menos, envejecida.

BIBLIOGRAFIA

Gil, Marta Cecilia. MAX WEBER.
Editorial Edicol, S. A., México 1978.



fernando gonzalez d.*

SOBRE EL ESTADO Y LA SALUD EN GUATEMALA

**(DEL PERIODO COLONIAL A MEDIA-
DOS DEL SIGLO XX) ****

* Investigador guatemalteco con estudios de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, y de Post-Grado en Desarrollo Económico y Social en las Universidades de París y de Ginebra. Ha realizado investigaciones sobre el Estado en Guatemala y ha publicado diversos artículos en Revistas Centroamericanas.

** El desarrollo de este tema continúa en artículos posteriores.

politica y sociedad

CONTENIDO

INTRODUCCION

I. Etapa Precapitalista

1.- Antecedentes y generalidades del período colonial

- 1.1. La base precolombina
- 1.2. La Conquista
- 1.3. La consolidación colonial
- 1.4. Las nuevas formas de producción
- 1.5. Los productos de exportación y la salud

2. Continuación del período colonial

- 2.1 El esquema del Estado Colonial
- 2.2. El Estado colonial y la salud
- 2.3. Otros elementos de la sociedad colonial
- 2.4. Las postrimerías coloniales

II Continuación de la etapa precapitalista

1. La remodelación del Estado en Guatemala

- 1.1. Generalidades
- 1.2. El Estado federal centroamericano
- 1.3. El Estado guatemalteco
- 1.4. El Estado y su proyección sanitaria
- 1.5. La nueva ubicación del Estado guatemalteco
- 1.6. La salud en el período conservador
- 1.7. La evolución de la producción



INTRODUCCION

La comprensión de las acciones institucionales, a grandes rasgos, en la historia de la problemática de la salud en Guatemala, ha motivado la inclusión del título "Estado y Salud", de manera un tanto arbitraria, a fin de sintetizar una serie de antecedentes necesarios para la interpretación y transformación de la trama actual en ese campo, para el caso guatemalteco.

Es preciso señalar que se trata de un trabajo exploratorio, cuya meta más bien pretende incentivar investigaciones en profundidad futuras, sobre cuestiones que en

este trabajo han sido desarrolladas de manera incompleta, y, además, propiciar la discusión entre los interesados sobre la manera de abordar el tema.

A pesar que los períodos estudiados corresponden a dos fases que se han denominado: Etapa precapitalista y Etapa de transición al capitalismo, en ambos casos se observa una particularidad: la mayor parte de las masas rurales --que conforman el grueso de la población del país han continuado en posesión de medios de producción, situación que en cierta manera continúa hasta el presente.

Sin embargo, se ha detectado un proceso a lo largo de la historia, mediante el cual se va abriendo una brecha en la posesión de los medios de producción del campesinado, especialmente en la II Etapa indicada.

Lo anterior tiene importancia, pues se parte de la hipótesis que la intervención de mecanismos institucionales en el campo de la salud se inicia, de manera permanente, con la separación del trabajador de los medios de producción, de la tierra, y convertirse paulatinamente en un trabajador libre. En las regiones en donde se generalice este fenómeno, más presencia estatal se irá configurando, y, por el contrario, en las zonas en donde menos se presente el proceso de proletarianización, la presencia estatal será menor. Es el caso que, como ejemplo, en el período colonial el aparato institucional prácticamente estuvo alejado del área rural y fue muy limitado a ciertos centros urbanos; en ese período, y también en otros que se desarrollaron más adelante, se observa que el productor ligado a la posesión de

medios de producción e instrumentos de trabajo, le compete a él en lo particular agenciarse su manutención y su propia salud. Con el inicio del proceso de transición al capitalismo, en la tercera parte del siglo XIX, se fue observando una dinámica más profunda que en el pasado respecto al despojo de tierras que hizo posible gestar los inicios de un proceso de proletarianización rural y que estaría completamente generalizado a mediados del siglo XX; sobre este particular, se observa igualmente una serie de intereses económicos y del Estado para dar a ese conglomerado, relativamente libre, una protección mínima, necesaria para favorecer la productividad. De tal forma, pues, no es sino en el siglo XX donde se comenzó a desarrollarse una acción pública permanente en el campo de la salud, con las limitantes propias del desarrollo general del país.

Deseo expresar además, mi agradecimiento sincero a la cooperación brindada por el Lic. infieri en historia, Augusto Heussler, en el primer capítulo de este trabajo.

El Autor.

(. FASE PRECAPITALISTA

1.1. La base precolombina

La "medicina natural" precorteciana está estrechamente ligada al sistema comunitario de las diferentes tribus que existieron en el istmo antes de la conquista; algunas con cierto acervo mayor de desarrollo que otras, en especial las ubicadas en Guatemala, en relación al resto del istmo Centroamericano.

En efecto, las tribus quichés, mames o pocomames, por ejemplo, se derivan de un tronco cultural de milenios, producto del sedentarismo que se gestó en mesoamérica mediante los cultivos de la yuca y luego del maíz(1), que dieron posibilidades de subsistencia y desarrollo a las culturas Olmecas y luego a la Maya, difundiendo dicho logro al resto de América.

Si bien la base teocrática de dichas culturas fracasó ante el militarismo de tribus bárbaras guerreras(2), éstas subsumirían los diversos conocimientos anteriores en sus comunidades que fueron asentándose y que, al efecto,

lograrían sedentarizarse y desarrollarse con cierta amplitud. Ello forjó las sociedades militaristas y, entre ellas, se observa su conversión obligada de las tribus quichés que debieron emigrar de México hacia el sur en dos vertientes; una se refundiría en el Norte de Yucatán para ligarse estructuralmente con los mayas en la Liga de Mayapán y la otra en Guatemala para compartir territorialmente un área con mames y otras tribus con ancestros mayas. Las tribus quichés tuvieron una tecnología de cultivo elevada (3): terrazas, tierra de jugo, chinampas. El producto era redistribuido entre productores iguales y, proveídos para su existencia, un ligero plusproducto era dirigido a tributación de élite guerrera y religiosa.(4). Lo más temible, en cuanto a mortandad, eran las luchas que se daban al interior de las tribus, inclusive en el seno de las tribus quichés (quichés, cachieques, zutules) por nombrar algunas. En efecto, la vía de desarrollo convergía hacia la instauración de un Estado incaico o azteca, que algunos lo han denominado modo asiático, en

donde las comunidades sujetos a un Estado, debían tributar a una élite tribal para el mantenimiento de las fuerzas armadas, en su clán de lucha permanente. Era en ese estado que se encontraban las tribus en Guatemala al arribo de los conquistadores.

En relación a la "medicina natural", como se advirtió al inicio del párrafo, estaba directamente ligada a ese sistema de producción de propietarios iguales de una tierra común. Dicha medicina era herbolaria, "...de las legumbres de la tierra..." (5) como lo indica Remesal o también Francisco Jiménez en lo referente al "Palo de Vida"... para todo género de accidentes sea hidropesía, sea opilación del bazo.... dolor de costado, chica, torcianas... y todo en él es medicinal, así como sus hojas como su fruta y tronco" (6). El último autor señala al árbol de habilla como antídoto para el veneno de culebras y animales ponsoñosos (7), o el palo de maguey"... especial para la purgación, que limpia mucho..." (8). Continúa hablando de los dones de el guayacán, para el mal

gálico, (9), la granadilla para enfermedades del calor (10), el achiote "muy bueno para la orina" (11), el árbol de sauco cuyos cogollos sirven de purga para hidrotópicos provocando vómitos, (12) la planta humai (13), la zarzapatilla que incluso era exportada a España para aplicaciones medicinales (14), o el cardo santo para el mal de ojos, (15). Inclusive el maíz, según relata Fuentes y Guzmán, es utilizado como "lenitivo a el pecho, mitiga el ardor de la fiebre... y purga el vientre..."(16)

La concepción de la vida "era un don que viene de un principio divino dual; sabían que la eterna lucha de los principios del bien contra el mal era necesaria y debía cooperar con ella para poder sobrevivir en un mundo de orden que garantiza felicidad, prosperidad y salud. Conocían que el pecado y la falta de cooperación... trafa como consecuencia entre muchas cosas, la enfermedad; otro tanto pensaban del estado de salud, o sea que a estas condiciones se le conocía una etiología divina, fuera ésta por castigo, premio o consecuencia de predestinación"(17).

política y sociedad

El encargado de dar la medicamentación del caso, el médico era un conocedor de botánica, piedras y minerales, pero era la comunidad quien provenía la higiene (el baño comunal) en ciertos aspectos. Pero sobre todo era el tipo comunitario de producción el que procuraba un sistema similar para la "medicina natural".

1.2. La Conquista

La alianza previa de españoles con ciertas tribus, fue la clave del éxito de la campaña ibérica en indias (18), y, en la mayoría de los casos, el sistema colonial empezaría por asentarse con la colaboración de antiguos nobles (19), en un clán de querra que empezó a objetivisar la contradicción clásica entre las clases sociales de manera antagónica: entre conquistadores ibéricos y su descendencia y colonos frente a las masas indígenas que, en su dispersidad, fueron catalogadas como un ente común: el indio "...los sin madre, sin padre" (20). La misión conquistadora no sólo contó con el apoyo de ciertas tribus sino también de su

alimentación, y, además, con los remedios de la "medicina natural" en tanto que las expediciones no cuentan de especialistas en la materia. En medio de ello, el fenómeno de la esclavitud, el robo y el asesinato (21), las epidemias cuyos virus transportaban desde Europa aquéllos hispanos y que los del lugar no tenían defensas, diezmarían increíblemente a la población de 10 a 1 en la época por parte de los pobladores americanos. Eso constituye así una guerra bacteriológica que casi, si lo relacionamos con la actualidad, sería semejante a una guerra nuclear. Fué bajo esas condiciones que la conquista y consolidación española en ultramar sería tan relativamente sencilla. Razón de más para considerar innumerables regiones vírgenes con posterioridad. (21b).

Los nuevos poblados creados bajo los hombres de la población conquistada, para asentar a los hispanos, tuvo lugar de acuerdo a la cercanía de las áreas más pobladas de indígenas, y procurar su servicio expedito para las necesidades del grupo dominante.

Además, el altiplano era el lugar ideal, pues la altura al mismo tiempo era un elemento contra diversas enfermedades de la costa. (21a).

1.3 La Consolidación Colonial

Si bien es necesario traer a relación sucesos previos de España en su estructura económica-política, para comprender el espíritu de conquista ibérico, se debe recordar el impulso de la élite nobiliaria española en la propia reconquista de la península contra los moros (en donde se pasaba cuchillo y a veces no se hacía prisioneros) (22), e incluyendo alianzas entre ambos que se gestaban tácticamente por los señores feudales militaristas, en una empresa que la legitimaba la propia iglesia (23), el crecimiento de la burguesía urbana se iba consolidando y más con la cristalización de la unidad entre León y Castilla que dieron las bases para una España, precisamente el año de la expulsión total de los moros de la península y el descubrimiento de América en 1492. Los beneficios del descubrimiento, la conquista y las

colonias serán para dicha aristocracia privilegiada, que jugará mejor con la burguesía europea que con la peninsular, a la cual frenó para acaparar parasitariamente el plusproducto americano.

Esa riqueza provenía primero del robo, luego del trabajo esclavo que el gran conquistador iniciaría en indias, o bien con la encomienda de indios y el reparto de tierras (24). En Guatemala Alvarado implantaría la esclavitud en sus peores formas en especial con el juego del requerimiento. (25). El trabajo expoliador y las pestes se tradujeron en el continente que en un siglo de sometimiento 6/7 partes de la población nativa de Indias había desaparecido. (26).

Era imposible que la usanza superexplotadora acabara con aquella población y que aún habría que sacarle mejor provecho. Para sobrevivencia se requería un sistema servil en el cual se proveyese asimismo el grupo indígena de su propia producción autoconsumitiva y diera posibilidades extras de trabajo para la Corona y los

colonos criollos. Ello explica el apoyo de la Corona a fray Bartolomé de las Casas, abogado de los indios.

Las fuerzas militares de la metrópoli en combinación con el apoyo de los dominicos lograría plasmar las leyes nuevas en 1542, en las cuales se estableció un nuevo status para el indio: "vasallo libre". Hay contradicción, pero, en el fondo se trataba de lo siguiente: vasallo del rey y libre (teóricamente) de los colonos o criollos. En verdad sería vasallo de ambos a través de nuevas instituciones. Por una parte se deseó impedir la constitución de nuevos estados feudales en América que libremente dispusieran de la fuerza de trabajo y de la riqueza colonial; los criollos gritarían contra el rey (28). Dentro del nuevo contexto la iglesia también se vería beneficiada dentro de una estrategia concebida en Roma (29) al igual como sucedió en la lucha contra los moros. (30).

Sin embargo, en tanto sólo fue un porcentaje el que acapararía la Corona, los criollos serían los principales beneficiados por la

reproducción de aquella fuerza de trabajo a la cual se le permitiría subsistir aboliendo la destructora esclavitud. Por ende, apoyarían al Estado colonial como ente a su servicio.

1.4. Las nuevas formas de producción

Con las leyes nuevas de 1542 marcaron la institucionalidad formal de un Estado colonial que se iría consolidando en el tiempo en base a relaciones de producción que cada vez se fueron desarrollando más en el istmo: la nueva encomienda (31), el tributo indígena que enriquecería al criollo privilegiado, junto con la merced que fue el mecanismo para dar en propiedad jurídica individual tierra a los colonos, la cual sería laborada a través del nuevo repartimiento de indios (primero en forma permanente, luego por temporadas).

Además, la Corona se vería beneficiada con el sistema de tributación de los indígenas. Con todo ello, la miseria de las masas indígenas sometidas y el uso de su fuerza de trabajo para mil labores

forzadas (inclusive para los ayuntamientos e iglesias) daban el cuadro global para que se les hiciese muy difícil proveerse los mecanismos para su propia subsistencia alimentaria, desnutrición que a la larga los haría más vulnerables a cualquier enfermedad. La circunscripción que los obligaba a residir en pueblos o reducciones, que parecían más bien campos de concentración, haría propicio campo para albergar enfermedades contagiosas, pues en general no habitarían como era su costumbre en sus tierras de producción en forma dispersa: en efecto, las tierras comunales que se les otorgó para que proveyesen para su subsistencia quedaban distantes de los pueblos, impidiendo su residencia ahí (32). Sin embargo sería más fácil cobrar el tributo (para la Corona y los encomenderos) y, sobre todo, trasladar la fuerza de trabajo colectivamente para las tareas de los criollos y de la iglesia. La expoliación ha cambiado de forma pero no en su esencia, es decir en la miseria como base.

A pesar de ello, hay un logro productivo mayor cuyo beneficio no iría sobre los trabajadores indígenas

sino para los estamentos de la clase dominante (33). Pero como tenían tierra para cultivar para su subsistencia, entonces la compulsión obligatoria (extraeconómica) fue clave, sea a través de los repartimientos o con los mandamientos reales. Ello marcaría el inicio y consolidación de una estructura feudalista y la expoliación histórica de las grandes masas indígenas. Con el tiempo una nueva casta le acompañaría en las labores del agro: el mestizo, que se haría presente particularmente a mediados del siglo XVII en las plantaciones de añil de la costa sur salvadoreña y parte de Guatemala, en donde se establecerían "rancherías" bases de un trabajo permanente retribuido con parcelas de tierra: el mozo colono.

La riqueza obtenida por los criollos no daría las bases para el logro de una acumulación originaria (hacia el capitalismo) en razón la desacumulación de dicho grupo en favor de España.

En relación propiamente a las tierras comunales, algunos vestigios quedaban de su pasado precorteziano (34), pero en verdad no se trataba

como en el pasado de un trabajo comunitario, ni asumía la forma corporativa. Es por ello que el contexto les privaba a los nativos toda posibilidad de promover su propio desarrollo y, por el contrario la destrucción de su antiguo sistema económico, ya que la explotación sería articulada por la clase dominante. Como corolario se iría restringiendo si no perdiendo, el avance de aquella "medicina natural" que continuaría latente para proveer de un ligero bastimento de bálsamos curativos, especialmente para los productores del campo.

Por el contrario, los colonos ibéricos tratarían de sistematizar la información de la "medicina natural" herbolaria; éste sistema les permitió distinguir sus propiedades, clasificarlas y servirse de ellas acertadamente (35).

Por transmisión oral, los shimanés del sacna, nativos llamados Sahorines, lograrían mantener escasamente el aservo médico-cultural de sus antepasados para beneficio de sus respectivas comunidades, del cual se apropiarían ciertos mestizos para sus respectivas poblaciones que fueron emergiendo de facto en el oriente de

Guatemala y el resto de provincias (con la excepción de Costa Rica). Ahí en donde se impuso el sistema de reducciones en pueblos indígenas, no se dió la "integración de etnias" como sería igualmente para gran parte de México (con la excepción de Chiapas), motivando no sólo la expansión del mestizo sino que generando ahí relaciones de producción generalizadas de un cierto propietario de facto familiar, empidiéndole ser un verdadero "farmer" pues luego de trabajada y laborada la tierra, por mecanismos legales, ciertos criollos titulaban dichas tierras como suyas, en un recambio que los hacía a la larga mozos-colonos. El mecanismo legal se denominaba composición (36). La pequeña parcela otorgada a cambio de trabajo distaba de poder mantener físicamente en forma y menos en los agobiantes trabajos peligrosos del procesamiento del añil.

Lo anterior fue correspondiendo al fenómeno de monopolización de la fuerza de trabajo y de las más fértiles tierras en favor de los criollos. Con ello se marcaba, aunando a todo lo expuesto, un sistema económico expoliador, base de las nuevas

diferenciaciones étnicas y de clases sociales.

1.5 Los productos de exportación y la salud

Si se enfoca el ángulo sobre la producción de los principales productos de exportación, sustento de la riqueza de los criollos en especial, se observa que los avances de España en el campo de la medicina (37), no tuvieron el menor efecto sobre la masa semiservil rural, procuradora de dicha riqueza. En primer lugar se observa la producción de cacao en los siglos XVI y XVII, que fue el primer producto de exportación de la capitanía general de Guatemala en la época: su producción por los indígenas era entregada directamente a encomenderos, bajo coerción, en forma de pago tributario. Esto hizo posible gestar un estadio inicial de riqueza --producto de la tierra, pues la rapiña de la conquista había terminado-- que procuró una acumulación dineraria para abrir al istmo a la economía de la plantación --que requería ciertos gastos-- que se fincó especialmente con la producción del añil. Este producto, pasaría a ocupar en el siglo XVIII el primer lugar en las exportaciones de la

Capitanía, (en tanto que el mercado del cacao se restringió enormemente) hasta la postrimerías del período colonial. En ambos casos, la recolecta del cacao en las costas insalubres, como el trabajo en el mismo tipo de zona en los obrajes de añil, causaron la mortandad de sinnúmero de campesinos coaccionados a laborar bajo el sistema de repartimiento o de mandamientos (38). El monocultivo regional, la riqueza que procuró a un pequeño grupo, se daban sobre la base de la miseria, la mortandad, la ignorancia, en un mundo cada vez más sombrío y pleno de terror, cuyos ejecutores eran los corregidores, alcaldes mayores (crillos en ambos casos), los cuales gozaban del apoyo de las más altas autoridades del Estado colonial.

Ahí las bases de lo que algunos denominan el estadio preliminar de la inmersión en el mercado mundial.

2. Continuación del período colonial

2.1. El esquema del Estado Colonial

La presencia del Estado colonial viabilizaba la reproducción del sistema

política y sociedad

en su conjunto, a través de los instrumentos represivos de las tropas y de la función ideológica de la iglesia, dentro de una sociedad compuesta de castas, como clases sociales en su concepción precapitalista. Una de ellas, los criollos e ibéricos con sus estamentos jerárquicos que incluían a la Iglesia y, por otra, los indios y ladinos, como se les empezó a llamar, como las castas dominadas por excelencia (por excelencia en razón de las diferencias internas que incluso se gestaban en su interior).

El grueso de instituciones metropolitanas comenzaron a ser trasladadas a sus colonias, incluyendo a la Capitanía General de Guatemala, a pesar que tanto en la península como en ultramar las normas pesaban sobre grandes masas de campesinos ibéricos por un lado, indios y mestizos en América, por el otro. La explotación de estos dos grupos de explotados adquiriría dimensiones increíbles: La Audiencia (de los confines...) era un trasplante con funciones locales similares a las universales del Consejo de Indias, de la cual emanaban todas las normas que estuvieron vigentes en la Capitanía de Guatemala, incluyendo las de la

inquisición --contra los herejes que atentaran contra la seguridad del Estado-- pero sobresaliendo, como tarea, la de otorgar repartimientos o encomiendas de indios, como privilegio real a los ibéricos que a través de su descendencia, serían criollos, sin descuidar la regulación del monto del tributo indígena a España (39). Su presidente era al mismo tiempo el Capitán General, a cargo de las tropas del istmo e igualmente de la iglesia y sus órdenes, en base de patronazgo (la dependencia de la iglesia del Rey), y, por consecuencia, de las tareas de beneficencia y "salud" que éstas empezaron a realizar, en particular en ciertos hospitales. Al ayuntamiento le corresponderían funciones de policía, de comercio y abastecimiento; para los casos de emergencia trataba de incorporar medidas ante terremotos y epidemias. Los ayuntamientos estaban directamente a cargo de los criollos, y su importancia estribaba en la talla de los centros urbanos (Santiago de los Caballeros de Guatemala llegaría a albergar más de 60 mil pobladores).

En las fronteras jurisdiccionales hechas en la Capitanía entre las diferentes provincias, eran los propios

criollos quienes fungían como corregidores o alcaldes mayores, los que cobraban el impuesto o tributo a los indígenas (abusando de mil maneras de un cargo que en diversas oportunidades lo daba a la venta la Corona). Sin embargo, la iglesia apoyaba el control interno de las masas en particular con sus 1720 cofradías dispersas a lo largo de Guatemala y El Salvador (40). La Iglesia no sólo disponía de un enriquecimiento producto de los diezmos agrícolas o del subsidio de la Corona (en especial en sus tareas de conquista pacífica logradas en la zona norte de Guatemala y ciertas regiones del litoral Atlántico) sino también de encomiendas de diversos pueblos indígenas. Sin embargo, a nivel de Estado y de salud, las inmisericorde explotación debería ser cubierta con ciertas "dádivas caritativas" que suplieran los efectos de la mala conciencia.

2.2. El Estado colonial y la salud

Es interesante informar sobre la creación del primer hospital "de las misericordias" en la década de la conquista"... en donde los pobres y peregrinos sean socorridos y curados".

Noble "gesto" para 1527 en donde la esclavitud y mortandad fueron para los numerosos indígenas el fruto de aquél fenómeno (41). Por más de cien años con posterioridad a ésa fecha, el empirismo era la regla de los curadores, criollos inclusive, además que no existía enseñanza al efecto. Sólo ciertos intereses individuales de dicha casta convergían hacia una sistematización herbolaria anteriormente señalada. Martínez Durán menciona que "...los hospitales eran simples asilos de enfermos, consolados por la religión, más que por la medicina curativa. Se ignoraba la ciencia española que comenzó a conocerse hasta el final del siglo XVII". (42).

Los logros médicos de la península estuvieron alejados no sólo para las masas campesinas sino también para los criollos de la Capitanía. Inclusive, sin médicos, las leyes del protomedicato rigen para la región desde el siglo XVI (aunque legalmente se tuviera ese "avance" en controlar su ejercicio): los descubrimientos de Servent y la circulación sanguínea, de la puericultura de Lovera de Avila y otros no llegarían sino dos siglos después, hasta mediados del XVIII. En

el interin, la letra muerta del Proto Medicato no lograba práctica alguna en los pleitos entre curandero, boticarios y médicos recién llegados que marcaban el contexto de las más curiosas demandas, a fin de manejar el negocio de la venta de sus servicios a los criollos.

Sin embargo la Corona tiene que dar una imagen: indagó sobre la necesidad de dotar un hospital para indios (43) y dotaría de un subsidio para el efecto (44) en 1559 por 600 pesos anuales. Un estado de cuentas debía hacerse anualmente (45) en el Hospital de Santiago, el cual también era apoyado por rentas particulares (46), al igual que para el Hospital de San Alejo (47). Quienes prestaban servicios médicos eran religiosos; una botica creada en 1577 fue la primera en dotar de ciertos medicamentos a dichos establecimientos (48). La Corona, en cierto momento, mandó disponer que los Alcaldes mayores y corregidores suplieran de medicinas a los religiosos que residían lejos de sus conventos. Ciertos hospitales fueron también dispuestos en los principales centros urbanos del istmo. La escasa medicina peninsular era dirigida particularmente a los centros poblados

por criollos, aunque la plebe mestiza urbana depuperada y menesterosa también acudía en cierta cantidad a los hospitales. Los pocos médicos del istmo servían a cambio de una remuneración que sólo los estamentos dominantes podrían pagar.

En casos de peste en dichos centros no había otro remedio que "...para que cese convendría disponer los medios eficaces, que es pedir a Dios con rogativas y que se haga una procesión trayéndose al glorioso San Sebastián, desde su iglesia a la Santa Catedral" (49), como el ayuntamiento de Guatemala dispondría en 1966.

Ante la escasez de médicos en el Reino, se dispuso por el propio Ayuntamiento capitalino el pago de un médico contratado directamente de España por cuatro años (50), para atender a los vecinos (criollos).

Fué época en donde Carlos II concedió la gracia para la fundación de la Universidad --Real y Pontificia-- de Guatemala en 1676 (51), entre cuyas cátedras se incluyó la de Medicina (52), juntamente con aquéllas de Moral, teología, cánones, leyes y lenguas. Los estatutos serían

aprobados diez años más tarde por la Corona y por el Pontífice (53). El auge estudiantil temporalmente sería grande: 70 estudiantes se constatan en 1681 en la cátedra de medicina bajo la enseñanza de Nicolás de Sauza. Más tarde el catedrático siguiente llevaría el título de Protomédico General del Reino de Guatemala (54). El protomedicato era un tribunal formado por los protomédicos y examinadores que reconocían la suficiencia de los que aspiraban ser médicos y concedía las licencias para el ejercicio profesional, fungiendo al mismo tiempo como cuerpo consultivo (55).

Sin embargo, era el Ayuntamiento que disponía de la salud e higiene pública de las ciudades, en especial en casos de peste de viruela. E incluso en el campo hospitalario, pues por sus gestiones se ampliaría, por ejemplo, el Hospital Real de Santiago, que sólo tenía 24 camas (56). La entidad edilicia dispondría para los casos anteriores de fondos (57). En el área rural era la "medicina natural" que con sus limitaciones intrínsecas continuaría su labor pero de manera estacionaria.

El protomedicato se dirigía a

autorizar boticas o a cancelar las no autorizadas (58) o a reconocer el primer bachiller en medicina (egresado en 1701) el cual diez años más tarde fungiría como Protomédico de la Real Audiencia.

En cuanto a la cátedra de medicina, parece que desapareció por buen tiempo, a causa de la falta de estudiantes a inicios del siglo en curso. (60).

La miseria de los centros urbanos era grande, reflejo de la riqueza de unos pocos. La plebe sería atendida bajo cánones de caridad y religión como había sido en un inicio la atención hospitalaria. En ese contexto donde aparece en 1723 la fundación para convalecientes del hermano Pedro de Betancur (61) y otros centros para mujeres igualmente atendido por bethlemitas (62).

El panorama hospitalario en los 1700 consistía en el Real Hospital de Santiago, el de Indios de San Alejo, San Pedro para eclesiásticos, de San Lázaro y el de convalecientes de la orden de los bethlemitas (63), concentrados en la ciudad de Santiago de Guatemala.

2.3. Otros elementos de la sociedad colonial

Dentro del nuevo ambiente colonial de los borbones del siglo XVIII se gestó una agilización comercial del añil: la nueva política liberal abrió las puertas para la hegemonía de los comerciantes monopólicos que se resguardarían en su propio Consulado de comercio, como intermediarios exclusivos de los productos que debía exportar el núcleo de terratenientes criollos provinciales, al igual que para los artículos de importación: los intermediarios comerciantes monopólicos residirían en ciudad de Guatemala, y, por el intercambio desigual, las provincias y sus criollos iniciarían una oposición sistemática al sistema por intermedio de sus respectivos ayuntamientos. Se puede decir que la Sociedad Económica de Amigos del País, fue creada en su favor al mismo tiempo que se creó el Consulado de Comercio. En la sociedad económica se ubicó cierta intelectualidad que fomentaba además una inquietud nueva cientísta, por oposición a la tradicional religiosa. En efecto, un cierto anticlericalismo valió la expulsión de los jesuitas de las

colonias (que hizo que los indios moscos de la Costa Atlántica quedan liberados de sus reducciones). El liberalismo intentado por España dió un paso más lejos cuando prohibiría los repartimientos de mercancías o venta obligada de artículos frívolos a los indios en las regiones de amplio mestizaje (64), pero no en el actual territorio guatemalteco donde ese fenómeno no era generalizado como en el resto de países del istmo o México (a excepción de Chiapas).

En ese nuevo elán temporal se regularían a través del protomedicato, la producción de aguas medicinales (65), el ayuntamiento trataría de sistematizar medidas contra las pestes (66), y la Universidad de San Carlos daría apertura a nuevas cátedras: una de anatomía y otra de cirugía, (67) en 1756.

A pesar que en la sociedad colonial habían pocos médicos, las disputas por la clientela criolla reducida hicieron eco en los anuales históricos (68). Clientela criolla por supuesto. Para los pobres, el Ayuntamiento daría una asignación de 50 pesos anuales para cada una de las tres boticas de la ciudad para que

entregasen medicamentos a las gentes pobres (69).

Las viejas técnicas médicas llegan a la región con dos siglos de retraso. Hay un breve despertar científico entre los criollos. Manuel Dávalos enseñaría nuevas técnicas para extraer fetos del vientre de las madres (70), técnicas al servicio de los grupos de casta dominante. Sin embargo, hay escasez nuevamente de médicos: El Ayuntamiento en 1772 vuelve a contratar por 8 años a un cirujano venido de España (71)

2.4. Las postrimerías coloniales

Si bien en el siglo XVIII los terremotos y las pestes fueron cíclicas como antaño, su repercusión era mayor cuando se aunaban ambas en un enjambre de mortandad notable. Era un castigo de Dios cuando se azotaba a las ciudades, pero algo natural cuando en la costa sur eran diezmados pueblos no sólo indígenas sino mestizos, en especial en los campos del próspero añil.

La destrucción de Santiago de los Caballeros de Guatemala, y la obligada improvisación de servicios médicos en

ranchos en el Valle de la Ermita en la construcción de la nueva ciudad, coincide en la época de la constitución de la primera Junta de Salubridad Pública, compuesta de profesionales de medicina, El Alcalde, los curas párrocos y por algunos vecinos "prominentes" (72) (creada ante una epidemia de tifus asoladora). Los Hospitales continuarían recibiendo subsidios y fueron construídos sobre los hombros de la mano de obra servil, al igual que el resto de edificios gubernamentales de la nueva Guatemala de la Asunción. El primero fue el Hospital San Juan de Dios y el único estudiante de medicina en 1786 fue N. Esparragoza y Gallardo (73). La ciencia médica parecía sucumbir entre visicitudes y privaciones de los centros hospitalarios y la carencia de médicos; como uno de los resultados, se funden en un sólo hospital el de San Pedro y el de San Juan de Dios (74).

El Ayuntamiento continuaría como el más importante aportador de fondos del caso, de por sí exangües. La peste asolaría la nueva ciudad en los inicios del siglo XIX con nuevos ataques de viruela (75), agravando el malestar que cundía ya ante una

España que empezó a dejar de garantizar un libre intercambio eficaz (vital para los criollos, en el cuadro estructural de su debilidad económica en el concierto internacional). Sin embargo, antes (1804) se erigió el Colegio Real de Cirujano dentro de un clima aparentemente propicio: la profesión (76) y la universidad lograron un cierto repunte cuántico y Técnico (77).

En otro orden de ideas conviene apuntar sobre el ascenso marcado que los criollos habían logrado dentro del propio aparato estatal de la colonia, confirmando así una tendencia propia del poder económico que internamente se fundaba en la propiedad de medios de producción y en el trabajo semiservil de la enorme población rural, ladina e indígena. En efecto, más del 90o/o de los funcionarios de la burocracia de la capitanía tenía ese origen, y, en especial, eran subordinados o miembros de la élite comercial monopolista (78) (que tenía sendas contradicciones con diversos hacendados de las provincias). Es así como la casta criolla participó en el marco de terror sobre aquéllos de cuna diferente, a fin de mantener su

dominación y expoliación, la que fue reproduciéndose como algo natural: el Estado, ideología y represión se fundían en un todo complementario y orgánico. Los motines de indios, de mestizos, de mestizos e indios contra el sistema fueron las expresiones más álgidas en la lucha de clases (79), interrelacionada en la época, con el de la lucha de castas. El temor a los dos grupos étnicos dominados, predispuso que en la solución independentista, entre los criollos de la fracción monopolista y los terratenientes de las provincias (80), se llevara a cabo sin la participación activa de las masas rurales, que empezaban a cuestionar las tradicionales formas de poder.

política y sociedad

REFERENCIAS

Cap. I

1. Wolf, Erik. Pueblos y culturales de mesoamérica. Ediciones Era Sa. México 1967, p. 54.
2. Girard, Rafael, La Civilización Maya. FCE. México 1967, p. 54.
3. En cuanto a técnica de la chinampa, ésta se dio en ciudades olmecas, para ejemplo La Venta; además en Teotihuacán y Tikal, que estuvieron rodeadas de pantanos.
4. Gutelman, Michel. Structures Et Réformes Agraries. Maspero, París 1974. p. 40 y 41.
5. Remesal, Fray Antonio de. Historia General de las Indias occidentales, Tomo I. Libro V, Capítulo 10.
6. Ximénez, Fray Francisco. Historia Natural del Reino de Guatemala. Biblioteca de Guatemala, p. 251.
7. Ibid p. 256.
8. Ibid p. 250.
9. Ibid.
10. Ibid. p. 271.
11. Ibid. p. 277
12. Ibid.
13. Ibid. p. 94.
14. Ibid. p. 302.
15. Ibid.
16. Fuentes y Guzman, Francisco de. Recordación Florida, Tomo II, Cap. V. Biblioteca de Guatemala. Ahí se hace referencia a plantas medicinales que se utilizaban: árbol de aguacate, bejuquillo, chicalote, zarzuela, hipericón o hierva de San Juan, marrubio, siguatpactli (o medicina de mujeres), la colleja, sebadilla, yerbamora, zarzamora, fumaria, culantrillo, ysquisuchil, etc.
17. Colectivo. La medicina primitiva en México. Artes de México. Nos. 135, año XVII, 1979, p. 99.
18. Anónimo. El libro de los libros del chilam balam. FCE. México 1969, p. 100.
19. Rodriguez Beteta, Virgilio. Ideologías de la Independencia. EDUCA, Costa Rica. 1971, p. 25
20. Anónimo.....p. 102.
21. Marzo, Carlos. El capital. T. I. GCE. México 1976, p. 607.
- 21a. "One can say with certainty, that nearly all the more deadly epidemis diseases known in the New World since its discovery by Columbus have been imported from del Old World..Shattuck, cheverx. A medical survey of

- Guatemala. Published by Carnegie institution of Washington, 1938,
- 21b. Morner, Magnus. La Corona española y los foráneos en los pueblos de indios de América. Almqvist & Wiksell, Estocolmo 1970. Anexo mimeografiado.
22. Ramos Oliveira, Antonio. Historia de España. T. I. Cía. Gral. de Ediciones SA. México 1950, p. 313.
23. Ibid. T. II, p. 10.
24. Martínez Peláez, Severo. La Patria del Criollo. Edit. Universitaria, Guatemala 1971, p. 62.
25. Ibid, p. 64.
26. Wolf, p. 174.
27. Padilla, Luis A. Ensayo de interpretación histórica de las fuentes de derecho positivo en Guatemala, Tesis de derecho positivo en Guatemala, Tesis de doctorado. Universidad de Paris I. 1974 (inédita).
28. Martínez Peláez, p. 75.
29. Solórzano, Valentín. Evolución Económica de Guatemala. Seminario de Integración Económica de Guatemala, Guatemala 1963, p. 106.
30. Ibid, p. 51
31. Martínez Peláez, p. 95.
32. Ibid, consultar el capítulo VIII.
33. Solórzano, p. 290 y 301.
34. Favre, Henri. Changemet et continuité chez le mayas du Mexique. Editions Anthropos. París 1971. p. 74.
35. Chardon, Carlos. Los naturalistas en la América Latina. Editorial del Caribe. República Dominicana 1949, pp 17 y 18.
36. Martínez Peláez, p. 34.
37. Martínez Durán, Carlos. Las ciencias médicas en Guatemala: origen y evolución. Tipografía Sánchez & de Guise. Guatemala 1941, p. 54.
38. Martínez Peláez, p. 548.
39. Pardo, Joaquín. Efemérides de la Antigua Guatemala. Unión Tipográfica. Guatemala 1944, p.
40. Ibid, p.
41. Martínez Durán, p. 46.
42. Ibid, p. 54.
43. Archivo General de Centro América (AGDCA). Sig. al.23, leg. 195. Expo. 1511.
44. Ibid, Sig. Al 07, Leg. 156, Exp. 2053.
45. Ibid, Sig. Al.23, Leg. 461, Exp. 1512.
46. Ibid. Sig. Al.7, Leg. 2048, Exp. 14223.
47. Ibid, Sig. Al.24, Leg. 313, Esp. 2195.

48. Ibid, Sig. Al.23, Leg. 519, Exp. 1513.
49. Pardo, p.
50. Ibid, p.
51. Martínez Durán, p. 107.
52. Ibid.
53. Ibid.
54. Ibid, p. 114.
55. Diccionario de la Real Academia Española, 19a. Edición, Madrid 1970.
56. Pardo, p.
57. Ibid.
58. Ibid.
59. Martínez Durán, p. 128.
60. Pardo, p.
61. Betancur, Pedro de San José, Historia Belemítica, Biblioteca de Guatemala. Cap. IX, libro I, p. 174.
62. Ibid, Cap. XIV, libro II, p. 372.
63. Soñís Herrera, Julio. Historia y Vestigios de los Hospitales coloniales en Antigua Guatemala, Tomo XLV de Anales de la sociedad de Geografía e Historia. Enero-Diciembre 1972, Nos. 1 a 4. Guatemala, p. 127.
64. Samayoa Guevara, Humberto. Implantación del Régimen de Intendencias en el Reino de Guatemala. Edit. José de Pineda Ibarra. Guatemala. 1960, p. 38. El autor se confunde al hablar de repartimiento de indios.
65. Pardo, p.
66. Ibid, p.
67. Ibid.
68. Martínez Durán, p. 171.
69. Ibid, p. 171.
70. Pardo, p.
71. Ibid, p.
- 71a. Martínez Durán, pp. 475-476 487-488 y 493.
72. Martínez Durán, p. 200.
73. Ibid. p. 205.
74. Ibid, p. 221.
75. A G D C A: Sig. Al3.I, Leg. 1886, Exp. 12279, fol. 1-2v.
76. Martínez Durán, p. 254.
77. A G D C A; B82.4, Exp. 24411, Leg. 1102, Fol. 5.
78. Rodríguez Beteta, p. 220.
79. Martínez Peláez, Severo. Los motines de indios en el período colonial guatemalteco. En: Revista Estudios Sociales Centroamericanos. Mayo-Agosto 1975, Costa Rica, p. 226 y ss.
80. Pinto Soria, Julio. Raíces históricas del Estado en Centroamérica. Edit. Universitaria, Guatemala 1980. Su lectura es altamente recomendable para comprender el contexto social del período analizado.

II CONTINUACION DE LA ETAPA PRECAPITALISTA.

I. La remodelación del Estado en Guatemala

I.1 Generalidades

Las raíces coloniales marcaban las pautas del monocultivo de la región como forma de inscripción en el mercado internacional, a través del añil, que en las postrimerías del período anterior, se encontraba en un colapso de grandes proporciones. En efecto, los movimientos independentistas en particular tenían lugar en la zona productora de dicho artículo, cuyos líderes, en un momento, tuvieron contactos con los rebeldes mexicanos dirigidos por Morelos I: su objeto era romper el monopolio comercial que regulaba las transacciones internas y externas: el mismo, como se indicó atrás, tenía a la cabeza a los notables del Consulado que se ubicaba en Guatemala. La heterogeneidad del istmo comienza a hacerse más visible: a nivel económico, social, etnológico, las fricciones comienzan a interrelacionarse de manera más frecuente y explosiva: las demandas

de las masas populares, a través de los motines generalizados de indios en cierta parte del territorio guatemalteco en 1820 contra el pago del tributo, los mestizos e indios que en ciertas provincias de manera común atacan estancos y lugares del cobro de impuestos: "mueren los chapetones y repartámonos sus intereses",² en otras áreas toman cabildos y parroquias, los artesanos que se rebelan e igualmente son reprimidos con el exilio y muerte (Simón Bergaño y Villegas como ejemplo), las masas urbanas logran deponer incluso antes de 1821 a diversos funcionarios de la ciudad de Granada. El temor de las masas es un hecho que habría que interrelacionar con los grandes sucesos que se venían gestando en Nueva España con los "insurgentes" liderados por curas del bajo clero o aquél acontecimiento de Haití en donde la lucha contra el blanco fue algo novedoso, en cuanto a su victoria se refiere por parte de los esclavos.

El temor efectivo a las masas, por parte de los criollos (sean republicanos o "aristócratas") marcará una política clara en la reconstitución del nuevo Estado. El proceso independentista se alcanza por un interés común criollo

en donde más tendrían que perder los grandes comerciantes monopólicos si no hacían una lucha frontal por conservar sus privilegios coloniales frente a los productores (especialmente de añil de San Salvador). Ambos grupos eran los más fuertes y a su vez cada uno disponía de alianzas tácitas o expresas a lo largo del istmo: la élite tenía como aliados a estamentos que vivían cómodamente del trabajo de la masa servil como eran los terratenientes "tradicionales", incluida la iglesia; gozando de prebendas de su "rango". Por otra parte, los propietarios agroexportadores tenían enlazados intereses con productores de ganado y medianos comerciantes de Honduras y especialmente de Nicaragua (en Managua); éstos estaban unidos sin que existiera una cohesión formal contra precios de importación exorbitantes y precios bajos para sus productos tanto para exportación como para el mercado interno.

La independencia se realizó sin una lucha nacional. Sólo en la guerra civil que vendría después de 1821 y de 1824 (luego de la pasajera anexión a México) serían puestas en primera fila de las batallas. Respecto de la

anexión, muy brevemente, fue el último recurso de la élite para gozar del respaldo de tropas mexicanas contra El Salvador.³ En México el "emperador" Iturbide estaba sustentado por los grandes comerciantes del lugar, pero pronto en 1823 los terratenientes asumieron el poder desplazando a dicho "emperador", ordenando el traslado de las tropas mejicanas estacionadas en Centroamérica para auxiliar el proceso interno mejicano. Ello permitiría a las "provincias" tomar un rol en la gestión decisoria de los nuevos lineamientos que serían plasmados en la Constitución Federal de 1824, ante un desprestigiado grupo "servil" y "aristócrata".⁴ El juego de relaciones de fuerza entre la élite guatemalteca y los propietarios de San Salvador motivarían una guerra civil posteriormente.

La lucha ideológica entre los grupos criollos asumiría el primer plano en las contradicciones de la clase dominante; los intelectuales "liberales" apoyan un cambio superestructural contra el monopolio.⁵ Los viajeros extranjeros muestran su desconcierto por el uso de diversos conceptos liberales⁶ tomados en

contra de los controladores del Monopolio, bajo la tesis librecambista 7 (para que las provincias sin ataduras de hacer comercio directo especialmente con Gran Bretaña y evitar los contratiempos de un contrabando generalizado). El desprestigio de los aristócratas y el proceso eleccionario libre entre criollos dio auge a las provincias en el número de curules del Congreso federal luego del retiro del "tutelaje" guatemalteco hecho por intermedio de las tropas mejicanas ya retiradas. El terror de una fracción criolla ausente y se daba un equilibrio en las relaciones de fuerza de los dos bandos principales criollos. Al tenor de la Constitución de Cádiz, se plasma internamente en la Constitución federal que las provincias tengan sus propias milicias.⁸ El nuevo Estado Federal no tiene cohesión militar sino que está se dispersa provincialmente. Los liberales provinciales o intelectuales resuelven la apertura de puertos para las provincias, pero los intereses del monopolio -con Arce a la cabeza- los cerrarán. La lucha civil toma la forma del punto más elevado en la confrontación armada por la resolución de intereses. No hay tributación indígena, los mestizos han

sido reconocidos como individuos jurídicamente al igual que los pocos esclavos que tenían su propiedad ciertas órdenes religiosas. El cambio producido trae consigo ciertos avance en su favor: pero, en el fondo, son espectadores de una obra que les es ajena. El comercio se eleva considerablemente a nivel de exportación⁹ evidenciando que el Consulado había sido una traba para los hacendados propietarios particularmente de añil; pero también se eleva a un primer lugar la grana o cochinilla introducida en Guatemala por la Sociedad Económica núcleo de criollos "progresistas".

1.2. El Estado Federal centroamericano.

El Estado federal de las Provincias Unidas de Centro América se basó en el principio de la soberanía de los estados constituyentes¹⁰; en un momento el ejecutivo federal fue incorporado en favor de Guatemala, es decir, de la élite comercial, con el salvadoreño Arce a la cabeza (debidamente manipulado)¹¹, lo que evidenció un nuevo intento de ascensión al poder de aquella élite comercial y sus aliados conservadores

regionales. Las provincias y sus núcleos Republicanos no estaban debidamente cohesionados. La guerra civil de 1826-1829 entre el Salvador y Guatemala, como polos claros en pugna, estuvo duramente estacionaria sin resolución. La presencia de tropas hondureñas al mando de Morazán daría a los terratenientes provinciales el toque final en contra de los "capitalistas" guatemaltecos, como solía llamárseles impropriamente en la época o bien aristócratas. Los comercios y entidades de la élite serían confiscados (12), pero no sus tierras; el monopolio sería clausurado. Ello favoreció a ciertos criollos liberales a subir a la cumbre del Estado guatemalteco a partir de 1829 hasta diez años más tarde. El exilio de la "élite" comercial de cierta jerarquía eclesiástica fue un hecho.

El caudillo Morazán vencedor sería nulificado por las propias provincias al restringir las funciones de presidente de la federación en la década de los treinta: se hacía valer el principio arriba indicado de la soberanía de los Estados y, en ese lapso, la reconversión liberal ideológica fue careciendo de sentido ante las aspiraciones feudalizantes de los grandes terratenientes provinciales,

mal llamados liberales. El camino era de hecho así salvo en Guatemala con el utópico proyecto liberal-burgués del cual se nutría la intelectualidad reinante en el Estado, sin ningún sustento económico-social de peso.

Las finanzas federales requeridas para la talla de un Estado como el propuesto constitucionalmente no sólo rebasaba las posibilidades un presupuesto colonial endeudado, sino que sobre todo tenían la oposición de las provincias, a los Estados miembros, de contribuir en su parte alícuota. No valió siquiera el traslado de la capital de la República hacia San Salvador, con su notable riqueza. El ejército federal se fue esfumando: (13), se reanimará bajo la sombra de un caudillo y de préstamos forzosos a los ricos terratenientes. La deuda inglesa Federal de 1826 había sido apropiada por la élite para la contienda civil contra San Salvador. (14).

Económicamente la iglesia no había sido afectada, sino minimamente en Guatemala; en este Estado le valdría su oposición y, por ende, de los pueblos rurales cobijados bajo el control de las cofradías. Y no se fué más lejos, por la oposición de los terratenientes provinciales.

En sus respectivos estados incluso dispusieron de préstamos externos, como fue el caso de Costa Rica y Honduras(15); El Salvador y Nicaragua intercambian diplomáticos. Mientras tanto Belice y la expansión inglesa en la costa Atlántica de Honduras y Nicaragua continuaron sin formar una unidad Centroamericana: ella sólo podía lograrse con el amplio apoyo de las masas rurales. El miedo, la fijación de objetivos librecambistas para feudos (con la excepción de Costa Rica), hacían imposible un interés latente para ello.

En el nuevo orden federal no están las masas incorporadas a pesar del proceso eleccionario formalmente establecido. En Guatemala rápidamente sustituyen a los antiguos grandes comerciantes individuos con proveniencia de Europa, ligados siempre a Gran Bretaña. Lo contrario sucede en El Salvador, en donde el comercio se le prohíbe a extranjeros, al menos temporalmente.

Todos los elementos combinados, al ascenso de luchas rurales de mestizos como un elán adicional, la soberanía feudalizante de la mayoría de Estados, iría habriendo camino

para borrar inclusive formalmente los lazos de unidad para un Estado Federal que formalmente dejaría de existir en 1839, por un concenso tácito de todos los Estados, en tanto se habían desarrollado a profundidad intereses de sus grupos dominantes propios. Nicaragua por apropiarse de un beneficio en perspectiva derivado de un posible canal interoceánico. El Salvador temiendo el repunte de una Guatemala que podría desear volver a aprovecharse de sus riquezas, etc. Es el momento donde Gran Bretaña, ante el hecho consumado, procura profundizar la balkanización del istmo(16).

1.3. El estado Guatemalteco

Al igual que el resto de estados centroamericanos, la propia constitución federal otorgaba al Estado guatemalteco posibilidades de autofinanciamiento con rentas diversas, el establecimiento de milicias locales -dándole en consecuencia atribuciones para el orden y la seguridad interna y un proceso eleccionario para los altos puestos oficiales. Esto último posibilitó que desde 1824, ante el desprestigio de la élite y sus aliados conservadores,

política y sociedad

asumieron las tareas locales de Estado, ciertos intelectuales liberales. Su relación contradictoria con el poder federal y la presidencia fraudulenta de Arce, que, en connivencia con dicho grupo conservador suprimiría el Congreso Federal, haría posible que fuera truncada su existencia (de hecho a partir de 1826), absorbida por el poder dictatorial que la élite pretendía hacer valer no sólo en Guatemala sino para el resto de Centroamérica. La guerra civil de 1826-1829 tendría como actores directos a las masas, empobrecidas más con aquella situación y además sirviendo de punta de lanza en una serie de batallas ajenas a sus intereses. El Estado guatemalteco resurge a partir del último año, en efecto, cuando los liberales criollos locales reciben el Estado ante el vacío de la élite. Lo reciben de Morazán el victorioso, con la aprobación tácita del resto de provincias o estados del área. Los ideales liberales de este grupo excepcional pronto quedan en planteamientos no practicados; sin embargo las masas no sólo han sufrido el deterioro existencial como efecto de las guerras y el flagelo como combatientes, sino además tienen que sufrir las investidas en el agro de

distintas maneras como la tributación sobre sus magras y escasas tierras(17), la política de concentración de tierras practicada por el despecho de Galvez (en lugar de cumplir con anteriores ofrecimientos de entregar tierras baldías a pequeños agricultores), choca con el impuesto general de 2 pesos anuales por individuos...(18) el que indispuso más al campesinado ladino.

Ello equivalía a sumir más en la miseria a las masas, con el agravante de una posible expropiación en favor de una compañía foránea a lo largo del norte y oriente del país(19). En términos de salud, miseria y peste jugarían un doble papel en donde la iglesia acabaría por aprovechar la situación para dirigirla contra el régimen "hereje". La iglesia no había sufrido tanto por confiscaciones sino por el cese de privilegios seculares de tipo estamentario, en donde la antigua élite tenía también intereses familiares de por medio.

El Estado de Guatemala por buen tiempo sostenedor de la administración federal, dejaría de dar ese aporte(20), motivando fricciones con el caudillo Morazán. Gálvez no se

percataba que la existencia del grupo liberal guatemalteco dependía de Morazán en alto grado. El gobierno estatal guatemalteco no encuentra solución para hacer realidad más ingresos fiscales: la oposición popular es tal que las oficinas de rentas en los pueblos son objeto de ataques de los propios pobladores rurales; la rebelión se generaliza contra cuatro puntos principales: la imposición, la entrega de tierras a una compañía extranjera, contra la "herejía" liberal y al gobierno de turno pues lo consideraban como el director del envenenamiento de aguas, según fantasías que difundía la iglesia, que causaban la peste.

De paso se advierte que la implantación de código de Livingston (tribunal jurado) causó pavor ante las masas que no comprendían aquel estilo de juicios inadecuados a su cultura.

La utopía liberal educativa sólo cambia de nombre a la Universidad de San Carlos "Academia de Estudios", sin fondos y con una existencia más formal que real; el sistema lancasteriano de educación laico fué mas papel que real... Lo cierto era que

aquellas medidas liberales fueron acompañadas por el terror de las milicias estatales, que darían la pauta para una rebelión rural más elevada que la registrada igualmente en Honduras y El Salvador. Ante esa situación la oficialidad de Galvez pide más energía y un sello dictatorial formal, creando una casta militar. Se opone Gálvez a asumir una dictadura plena, indisponiendo así a las milicias locales(21). Mientras tanto es la iglesia quien abandera ideológicamente a las tropas del líder de la rebelión rural, y, por su medio, el grupo conservador de aquella élite que ha regresado de nuevo al país. El zoomorfo grupo rebelde combatiente (zoomorfo en el sentido de miserable en sus ropas, en su físico, ofrendando su vida contra un mundo del cual eran reflejo) es un brazo armado: Carrera es la figura. El comercio está trastocado desde mediados de la década, la mortandad alcanza cifras por millares ante el avance del cólera morbus. La oficialidad de Gálvez provoca una asonada que más parece golpe de Estado y las tropas de Carrera se instalan en ciudad de Guatemala en 1838. Gálvez ha huido pero aún se desconfía de Carrera y su tropa que representa posibles intereses

agraristas: un pacto en tanto que Gálvez ha huido y Carrera aún está en la pequeña urbe capitalina: la élite ha logrado recuperar indirectamente el Estado: para evitar el saqueo de las tropas a Carrera se le dan diez mil dólares y mil mosquetes(22). Con esos fondos incluso podría tener un instrumental mejor para recibir a mitad de camino a Morazán (que se encuentra en el Salvador) en un futuro cercano, sobre todo cuando a éste le es ofrecida la dictadura para Guatemala y la rechaza por provenir del grupo al cual siempre se ha opuesto(22). Carrera deviene como la mejor carta para dicho grupo y será capaz de derrotar al caudillo federal en 1839. Así se dió la posibilidad para iniciar la fase mediante la cual Guatemala se reestructuró como formación social históricamente determinada dentro de un espacio más delimitado. Los integrantes de los Cadetes de Cristo son el bastión de la reacción(23), y su espíritu dominará durante los 30 años siguientes.

1.4. El Estado y su proyección sanitaria.

Las normas liberales que dieron forma a la superestructura

jurídico-política del Estado federal, también lo fueron para el Estado guatemalteco como miembro del mismo. La Universidad en aquel tormentoso período que fue de 1824 a 1839, fué únicamente adscrito al Estado guatemalteco, bajo cuyo subsidio podría medianamente subsistir, en otro edificio, en tanto que el que tradicionalmente había servido para sus instalaciones sirvió para albergar la Asamblea. El subsidio era increíblemente bajo para 1826: 600 pesos anuales(24). La cátedra de medicina en la Academia de Estudios en algunos años fue costeadada directamente por ciertos estudiantes en pequeñas aulas del Convento de San Francisco: las luces iban más lejos que los fondos: en 1825 se obliga el curso de química para medicina y farmacia, se estructuran cátedras de medicina cirugía y anatomía, según disponen las bases de instrucción del Estado de Guatemala (Decreto del 1o. de marzo 1832). Se continuaría con los reglamentos españoles sobre cátedras por oposición y el protomedicato continuaría ejerciendo control sobre el ejercicio profesional de médico y cirujano y farmacéutico. Se tiene como objetivo el perfeccionamiento en fisiología e

higiene, patología y anatomía, terapéutica y materia médica, medicina legal, clínica quirúrgica y farmacia. Son fines sin medios para realizarlos y siguen siendo fines de una medicina ajena a los grandes problemas de salud de tipo social, ajena a las masas, a pesar que en los juramentos nuevos que aparecen para los médicos y cirujanos se establece su deber ante la "salud pública", como copia o traslado de normas de ultramar de ciertas ideas propias de la revolución francesa y sus requerimientos en materia de salud (el nuevo desarrollo burgués en Francia requirió, ciertos mecanismos de contención epidemiológico que afectaban sistemáticamente la producción). El idealismo trae consigo el juramento médico sobre prestar servicios "gratis" a los pacientes pobres. Un laicismo que copia a la caridad religiosa sus dádivas frente a la enfermedad. Sin embargo, es la iglesia la que continuó con su tradicional labor de "asistencia" a los indigentes, particularmente urbanos. Las municipalidades algún intento hacían al respecto(25a). Lo más notable, que ameritaría un estudio a profundidad, es la relevancia que tuvo el cólera morbus en los 83o y la actitud de las

masas, El Estado y la política que se siguió al efecto. Su ejemplo nos hace observar el juego de relaciones. En este breve apartado daremos ciertas referencias para una comprensión interpretativa. De Francia habían venido ya ciertas ideas como los cordones sanitarios.

El cólera morbus como fenómeno mórbido social se inicia en 1832; para lo cual rápidamente Galvez tendió cordones sanitarios por intermedio de cuarteles o comandancias de armas logrando un acertado éxito en la frontera mexicana.(26). Mientras tanto la cátedra de medicina padecía en profundidad la ausencia de catedráticos. "Nunca hemos tenido una cátedra de Clínica"(27). En esa situación, ante el amplio fenómeno de peste detectado luego en la zona oriental y Costa Atlántica, a pesar del llamado del Estado, los facultativos y estudiantes de medicina no podrán dar de sí un grano de arena. Es más, es la zona donde el transporte del comercio tiene lugar tanto para la importación como para la exportación. Los cordones sanitarios tendidos por el gobierno, no resistieron las presiones de los comerciantes y de los propietarios de grana o cochinilla, los

cuales instaron a suspender tales medidas: la cuarentena es rota y la peste se generaliza. Indirectamente las autoridades del Estado tuvieron parte en la epidemia. La rebelión rural tiene como base lo que era entre los indígenas el retorno de un tributo(28) y además el clamor de la Iglesia que propala la noticia que los liberales han envenenado las aguas con peste. Las armas del Estado se hacen presentes en San Juan Ostuncalco con el alzamiento de la población indígena(29); en el Oriente, la represión fue brutal pues el fenómeno fue más generalizado a causa de la idea sobre la peste y del impuesto que jamás habían conocido los mestizos a lo largo de su historia (y que los españoles jamás soñaron imponer): ahí la iglesia tenía más ascendiente (el mestizo encontraba en ella un sentido existencial) y fungiría como instrumental ideológico de sus líderes. El Estado respondía con confiscaciones de tierras a los propietarios de dicha etnia. La rebelión mestiza contó con el apoyo de ciertas cofradías indígenas y por tanto Gálvez incluso dispuso confiscar los fondos de éstas, aunque no podría realizarlo.(30). Paralelamente Gálvez implanta las Juntas de Caridad y

Misericordia, una en cada parroquia. La oposición de la iglesia sería próspera para que las mismas carecieran del efecto sanitario deseado. El despacho de estudiantes a las zonas infestadas no tuvo ningún efecto(31). La miseria cundía a la par del espectro de muerte, represión y las rebeliones rurales, en un panorama de economía semiparalizada. Los rebeldes no pueden ser atrapados y, dentro de un sistema de guerrilla, nunca les pudieron acertar el golpe final las tropas galvistas. Para Martínez Duran se trataría de una causal del "resto de pecados misteriosos y desconocidos"(32) cuando se refiere a la peste. Los cordones sanitarios eran en sí una aplicación de un progreso sanitario de avanzada, pero fue debilitado por razones comerciales a partir de 1834 y por intereses de la reacción conservadora, de los grupos dominantes en última instancia, que impidieron la concretización de tales medidas y la mortandad sumada a la miseria de las masas rurales, especialmente de oriente. En 1837 los lazaretos inician un repunte en Chiquimula(33) y ahí las medicinas recomendadas eran particularmente los "sudoríficos indígenas"(34). El resultado es una cifra de más de diez mil muertos.

Hay un acerbo de documentos sobre la peste anterior en el archivo: la opinión que se solicitó a la Academia de Estudios y la cual envió un informe sobre las medidas sanitarias para evitar la introducción del cólera morbus en el país(35), o sobre los químicos utilizados para su tratamiento como el maganeso(36) y ciertos medicamentos aplicados en tales coyunturas(37).

1.5. La nueva ubicación del Estado guatemalteco.

A partir de los 40 la costa Atlántica estaba ocupada por los ingleses en casi su integridad(38), el Estado de los Altos -luego de una breve separación- había sido nuevamente incorporado a Guatemala. Gozaban del apoyo inglés la reacción conservadora, a fin de garantizar junto con Costa Rica los intereses canaleros que disputaba ya con Estados Unidos (más urgido del caso para el transporte hacia California, vía Centroamérica(39)). Inglaterra acusaba al país del Norte como "socialista, comunista y perturbador"(40), pero al final de cuentas tendría que compartir los intereses geopolíticos en el área con Estados Unidos en el tratado de

Clayton-Bulwer en 1850.(41) Inglaterra trataría también de continuar aquella concesión de 60 mil kilómetros cuadrados, dada en los 830 pero, por inoperancia de la nueva compañía, la colonización no surtió efecto(42).

Por su parte, el Estado guatemalteco hizo tratados internacionales con los demás países del istmo(43). Se negaría a establecer tratados hacia una posible federación, a pesar que el conservadurismo fue asimismo la proyección de todos los estados del istmo, es decir, de los derechos soberanos de la casta criolla en su prolongación del tiempo como terratenientes. El sello que marcaba el régimen sería -dentro de la estructura precapitalista que siguió persistiendo- la inscripción de la iglesia en los aparatos del Estado, con la novedad de un mestizo a la cabeza formal del mismo, incorporado por la élite como su brazo armado (Carrera), y reviviendo las diversas corporaciones de Comercio (se vuelve a poner en vigencia el Consulado) y otros estamentos propios de la sociedad colonial, adornados por instituciones "formales" de tipo liberal como la Cámara de Diputados(44).

La reconversión de aquellos liberales "notables" dentro del nuevo estado, participando de alguna forma en asambleas o en comisiones redactoras de leyes, en la práctica son nulificados... salvo por delegación. El bloque en el poder conservador con el apoyo de aquellos notables resuelve establecer las bases mínimas para la fundación específica del Estado en Guatemala en 1847(45); las bases que tiene esa decisión -que implicaban la escisión franca de toda posible federación- se sustenta en la lucha librada por la rebelión de la "montaña" que comenzó a asolar el país: las masas campesinas han desconocido a su antiguo líder Carrera que ha sido debidamente manipulado, y su acción ejerció gran influencia como lo indica la propia declaración del presidente del Estado (Carrera). (46). Ello daría las más amplias posibilidades para la represión encabezada por aquel exguerrillero que conocía sus formas y mecanismos de combate. A propósito, las medidas agraristas de la década pasada no sólo habían sido negadas por el nuevo régimen sino que además continuaría fomentando la concentración de la tierra en favor de privilegiados individuos productivamente

parasitarios. "Muera Carrera, muera la aristocracia" era el eco de una nueva rebelión. (47). A todo ello la masa indígena ahora sin tener que pagar tributo, y dejada en paz en tanto que la producción no exigió abundante mano de obra, tendrá un lapso de tranquilidad que servirá de apoyo al régimen, de manera tácita. La rebelión es mestiza y de oriente: su deseo es tierra y desarrollar un comercio minorista: su líder reúne ambas cualidades (Lucio López). (48).

La tierra es incorporada a los estamentos ligados al bloque en el poder y al comercio en grande. Pero el pequeño comercio de oriente es posesionado por la familia de Carrera. La miseria es grande en esa zona, el trabajo está en la producción de cochinilla y, por tanto, la protección de la zona era vital: la represión cobra inusitado ardor: mortandad y miseria se hunden nuevamente. La respuesta de la rebelión es la siguiente: que las "tierras sean comunes" (49). Tal es la amplitud que incluso ciertas autoridades militares de Chiquimula consideraron proclamar su separación de Guatemala, bajo la protección de Honduras y El Salvador (50). Tuvo efectos lo anterior en cierta manera

pues se condicionó un tipo de otorgamiento de tierras a la construcción de una casa. (51). Fue sólo un pequeño espacio el que se abrió, pero no más. La economía está trastocada. El orden de Carrera fue poco a poco siendo restablecido en favor del bloque en el poder. Incluso los mozos colonos de diversas fincas fueron trasladados a lugares alejados de los hechos para que no brindasen colaboración a la rebelión. Sin embargo, a contrario de lo que sucedió en los 30, a inicios de 1850 el cólera morbus daría el toque final a la rebelión y la ascensión de Carrera como Presidente Vitalicio, en especial con la derrota militar de El Salvador que servía de santuario a los rebeldes montañeses. (52).

1.6. La salud en el período conservador

Las agujas del tiempo no podrán ser vueltas atrás a pesar de la instauración del orden conservador. Si se clausuró la Academia de Estudios en 1840, ese mismo año continuaría bajo el mismo nombre de antaño. El subsidio estatal había aumentado a 3,600 pesos anuales desde 1938. El año indicado atrás se reabren las cátedras de

medicina y cirugía. Muy poco para la recién creada Facultad de Medicina, según decreto del 5 de noviembre de 1840 (53). Pronto se sumaría la cátedra de Anatomía y otra de clínica médica en el Hospital General. Los estudios de farmacia --dentro de dicha facultad-- tienen un repunte con cátedras de botánica, química y zoología: el laboratorio, sin embargo, correrá a cargo del profesor con investigaciones hechas en su propia casa. Pero el presupuesto crece un año más tarde a 6,200 pesos anuales para la Universidad. Más adelante ésta se divide en ciencias morales y políticas, en ciencias naturales y, por último, en ciencias eclesiásticas. Teóricamente la Universidad tendría a su cargo la educación general; en la práctica sería la Iglesia (54). La orientación médica tendría una visión muy particular, sin obstáculos propios del dogma religioso, según registro de las lecturas practicadas. Y particularmente en tanto que la visión de la problemática estaba fijada en salubridad pública pero sin una técnica científica de punta, según se desprende de las tesis de licenciatura de medicina de la época (55). Cosa diferente será para aquella en cirugía, por lo particular de su práctica sobre los individuos, así

como la introducción del éter en 1847 (55a).

En ese sentido el racionalismo registraba ya los efectos en una perspectiva no religiosa de los fenómenos epidémicos. Las epidemias de tos ferina en Petén de 1847 o de fiebre amarilla cinco años más tarde, y su atención de éstas sobre el pasado, nutren una nueva búsqueda, incluyendo el cólera morbus de reciente memoria y que vendría nuevamente a asolar el país en los 50. Sin embargo la obra de los profesionales reunidos en la Sociedad de Medicina poco eco tuvieron frente a los grandes problemas de salud (56). Su revista incluso tuvo oposición de ortodoxos a pesar de la novedad de éter o insulsos Párrafos sobre los medios de extinguir los vicios inscritos en sus columnas, pero cuando se relacionó el bien comunal con la salud dejaría de aparecer en 1848 (57), momento en que los agraristas de la rebelión querían la indicada "comunidad de tierras". El paso a la medicina social estaba en cuestión, inclusive en el rol que tendrían ante el cólera morbus del 50: en efecto pocas precauciones fueron tomadas al efecto: no se registran en las crónicas

de la época siquiera cordones sanitarios. Es más en 1855 se derogan los preceptos legales de la universidad y se vuelven a aquéllos de 1696 que regulaban la enseñanza de la Universidad de San Carlos. El cólera vino del Atlántico, arrasó el oriente y calmó enteramente la rebelión, pero llegó a la ciudad de Guatemala llevándose entre los más de 1,500 muertos ciudadanos a la propia esposa de Carrera (58). La mortandad aparentemente fue superior a la detectada en los 30, pero en ese caso la iglesia no hizo ataque alguno contra el gobierno pues era parte integrante del bloque en el poder.

Los cambios anotados sobre los estatutos de la universidad en 1855 se traducen en un hecho claro contra aquél positivismo de algunos profesionales que habían ido a especializarse particularmente en París. Sin embargo, se insiste, las agujas no marchan para atrás: se aumentan las cátedras y las estructuras de la carrera médica: anatomía, anatomía descriptiva, fisiología, cirugía, patología y medicina legal; medicina e higiene (59). En aquel marco de educación religiosa, el espíritu académico va más lejos. Pero

el espíritu hacia las masas aún queda en la oscuridad. Además, el desarrollo del capitalismo monopólico aún no ha decidido profundizar su expansión directa en tierras de ultramar: las posiciones británicas en la costa insalubre del atlántico son más bien de tipo estratégico y no en profundidad. Fue caso diferente cuando Walker y sus filibusteros estadounidenses quisieron apropiarse del istmo: sin que se haya aún estudiado a fondo el caso salta a la vista de un hecho notable: la expedición de tropas guatemaltecas dirigidas contra el invasor (de conformidad a la alianza de Guatemala con Gran Bretaña) a mitad de camino cae abatida por el cólera (60). Sin embargo Walker no era auspiciado directamente por el desarrollo capitalista sino más bien de una fracción esclavista de grandes terratenientes del Sur de los Estados Unidos que requerían de la expansión ante el auge de la industria típica capitalista del norte que pocos años más tarde sería hegemónico en dicho país, luego de la guerra de secesión.

1.7. Evolución de la producción

Es indudable que los sucesos posteriores a la independencia

debilitaron el sistema de casta en el oriente del país; en atención a las luchas libradas por la población mestiza y, por tanto, la exacerbación de contradicciones sociales fue más contundente en esa zona. De alguna manera se ubicaría mejor la pequeña y mediana propiedad de ciertos "ladinos" sin mayores títulos que la simple posesión.

La tierra fue siempre objeto de atención del Estado: desde los liberales que verbalmente pregonaron por su distribución (de tierras baldías), cuando asumieron el ejercicio del mismo o no tuvieron efecto o fue contrarrestada la tendencia con la continuación del control territorial por la casta dominante como se explicitó atrás. La gran fuerza de trabajo indígena quedaría bajo un pupilaje produciendo en general en sus tierras comunales. Es el lapso que en América Latina se conoce como el período de la larga espera (en la incorporación definitiva en el mercado internacional) (61): la grana o cochinilla era cuidada por mozos ladinos en fincas de criollos ausentistas, en tanto que se trataba del mayor producto de exportación en cuyas pequeñas plantaciones el

producto era relativamente alto por unidad de volumen; además no requería amplio crédito ni una red de transporte importante (62). Ello se tradujo en una merma considerable de las epidemias en el Altiplano, afectadas por breves e intermitentes brotes de viruela, y, por tanto, se traduce que la coersión extraeconómica descendió estimablemente hasta el grado de que los indígenas en general fueran un soporte del régimen: la emergencia de indios acomodados fue apreciable (63), ahondando diferenciaciones sociales entre sus comunidades, en tanto que se aprovechaban de mano de obra nativa para sí sino también fungiendo como prestamistas hacia ciertas comunidades. El mercado interno en general fue el objetivo de aquella producción comunitaria indígena. En oriente el ladino pequeño propietario era motivado para producir cierta cantidad limitada de añil vendida en El Salvador para su exportación, a veces cochinilla o azúcar pero siempre maíz para su propio sustento. La mayoría de mozos colonos de las fincas en la época tenía este origen, pero como grupo étnico fueron reacios a los trabajos sobre los cuales los indígenas, más sometidos al

sistema de castas, eran ideológicamente compelidos a realizar para la iglesia, para el dictador y otros grandes terratenientes.

Así se encuentra una evolución: no sólo hay una oportunidad de que la miseria indígena sea mermada por la capacidad de producción para sí, implementando la diferenciación social en su seno, sino que también el amplio grupo ladino logre tener una posesión de tierras, en donde el índice de fertilidad de las mismas, connotará las diferenciaciones del caso a nivel social.

Sin embargo, la amplia mayoría de indígenas continuaba como reserva estratégica de mano de obra; los numerosos ladinos estaban en las rancherías de las fincas o como arrendatarios produciendo añil para propietarios ausentistas. El reducido número de privilegiados criollos de la época muestra que en la época sólo se dieron 16 títulos de propiedad nuevos con un total de 1,040 caballerías. La propiedad y el control territorial más grande estaba en posesión de la iglesia (65). Motivando un "botín" agrario que en el futuro sería digno de cuestión.



Sin embargo, el período de la larga espera señalado comenzó a terminar. Las crisis de la grana o cochinilla, derivadas no sólo de pestes de langostas internas sino con el descubrimiento de tintes químicos en Europa proyectaron al café fue el producto sustitutivo de atención: (66) comerciantes extranjeros con el haber logrado invierten en zonas tradicionalmente improductivas junto con otros locales que vieron el futuro de la grana como próximo a su fin (67) entre ellos algunos ladinos que habían sabido instalarse en la frontera mexicana, en Los Altos. Las 200 mil manzanas cultivadas de grana eran insuficientes: el nuevo producto requería no sólo tierras sino abundante mano de obra. El mercado internacional se abría para el café como mostraba el ejemplo de Costa Rica. La "ociosidad" de la mano de obra indígena y las tierras de la iglesia serían el punto número uno de los objetivos de esa fracción que daría fin al régimen conservador, en una fuerza nueva tendiente a la acumulación originaria de capital: ese desarrollo económico iría acompañado de la siembra de miseria y enfermedad: la política de Estado haría renacer la coersión extensiva de la mano de obra campesina acuerpada con un aparato

represivo a la altura de las nuevas necesidades de la clase dominante.

REFERENCIAS

CAP. 2

- 1.- Pinto, Julio. Estudios inéditos. Guatemala 1980
2. Valdés O., Arturo. La independencia en la realidad histórica. Tip. Nac. Guatemala, 1971, p. 44.
3. Pinto, Julio. Raíces históricas del Estado en Centro América. Editorial Universitaria, Guatemala 1980, Breve opúsculo de consulta obligada.
4. Townsed, E., Andrés. Fundación de la República. T.I. Editorial del M. de Educación Pública. Guatemala 1958, p. 15.
- 5.- Rodríguez Beteta, Virgilio. Ideologías de la Independencia. EDUCA, San José (Costa Rica) 1972, p. 91 y 101.
- 6.- Ibid. p. 136
7. Ibid, p. 94
8. Townsed, p. 157.
9. Haefkens, Jacobo. Viaje a Guatemala y Centroamérica. Editorial Universitaria. Guatemala 1969, p. 307.
10. Townsed, p. 262 y 14.
11. Montúfar y Coronado, Manuel.

política y sociedad

- Memorias para la Historia de la Revolución de Centro América (memorias de Jalapa). T.I. Editorial Pineda Ibarra. Guatemala 1963, p. 87.
12. Ibid, p. 98
13. Haefkens, p. 237
14. Cardoso F. S., Ciro. Centro América y la Economía Occidental 1530-1930. Editorial Universitaria de Costa Rica. San José 1977, p. 156.
15. Haefkens, p. 156.
16. Rodríguez, Mario. Chadfield, Cónsul Británico en Centro América. Editorial Banco Central de Honduras, Tegucigalpa 1970. Su consulta es interesante para aspectos internacionales.
17. Ibid, p. 191.
18. Pinto, Estudios inéditos....
19. Arriola, J. L. Gálvez en la encrucijada. Costa—Amic Editor. México 1961, p. 188 a 191.
20. Haefkens, p. 214.
21. Arriola, p. 177.
- 21a. Diversas leyes de indios así la consignaban.
22. Stephens, J. L. Incidentes de Viaje en Centroamérica. T.I. EDUCA, San José (Costa Rica) 1972, p. 222.
23. Montúfar. P. 502.
24. Asturias, Francisco. Historia de la medicina en Guatemala. Tipografía Nacional. Guatemala 1902 (Biblioteca de la Dirección Gral. Servicios de Salud), p. 265.
25. Ibid, p. 240.
- 25a. Ordenanzas municipales de la ciudad de Guatemala, acordadas a fines de 1939. Véase: Boletín Sanitario julio 1935, Guatemala, p. 971.
26. Ibid, p. 161.
27. Martínez Durán, Carlos Las ciencias médicas en Guatemala. Editorial Universitaria. Guatemala 1964, p. 94.
28. Pinto, Estudios inéditos...
29. Cardoso, p. 158.
30. Figueroa, Carlos. El proletariado rural en el agro guatemalteco. IIES. USAC. Guatemala 1976, p. 27 y ss.
31. Asturias, p. 167. Incluso se calusuraron las sesiones de la Asamblea.
32. Martínez Durán, p. 582.
33. Asturias, p. 169. Se emiten también disposiciones para eliminar la imposición a los pueblos afectados por la peste a fin de mermar la rebelión.
34. Ibid, p. 174.
35. Archivo General de Centro

política y sociedad

- América (A.G.D.C.A.); B82.2, Exp. 24410, Leg. 1102.
36. A.G.D.C.A.; B98.1. Exp. 32846, Leg. 1401, fol. 2.
37. A.G.D.C.A.; B82.4, Exp. 24411, Leg. 1102, Fol. 5
38. Herrarte, Alberto. El federalismo en Centro América. Editorial J. de Pineda Ibarra. Guatemala 1972, p. 47
39. Rodríguez, Chadfield... p. 396.
40. Ibid, p. 435
41. Villacorta, J. Antonio. Historia de la República de Guatemala. T.I. Tip. Nac. Guatemala 1960, p. 147.
42. Rodríguez, Chadfield... p. 492
43. Pactos con el resto de Centro América. Colección de tratados de Guatemala, Cop. J. Rodríguez Cerna. Public. Ministerio de Relaciones Exteriores. Guatemala 1939, p. 332 (V.I.).
44. Tobar Cruz, Pedro. Los montañeses (la facción de los lucios), y otros acontecimientos históricos 1846-1851. Editorial Universitaria. Guatemala 1972, p. 43.
45. Ibid, p. 92 y 93
46. Ibid, p. 92
47. Ibid, p. 123
48. Ibid, p. 127
49. Ibid, p. 317
50. Ibid, p. 220 y 221
51. Ibid. p. 210.
52. Villacorta, p. 399
53. Asturias, p. 269.
54. Ibid., p. 283.
55. Ibid, p. 181
- 55a. Martínez Durán, p. 614
56. Martínez Durán, p. 603.
57. Ibid, p. 605
58. Asturias, p. 181.
59. Ibid, p. 289
60. Ibid, p. 179
61. Halperin Donghi, Tulio. Historia contemporánea de América Latina. Alianza Editorial, Madrid. 1975, cap. 3.
62. Cardoso, p. 175
63. García Peláez. Francisco. Memorias para la historia del Antiguo Reino de Guatemala. Tip. Nac. T. III
64. Cambranes, J. C. Desarrollo Económico y Social de Guatemala (1968-1885). IIES. USAC. Guatemala 1975, p. 10.
65. Paz, Guillermo. Reforme Agraire et luttres de classes: le cas du Guatemala. Institut Pratique des Hautes Etudes. Paris 1975, p. 71 (Inédito).
66. Cardoso, p. 175
67. Cambranes, p. 43.



manuel gregorio lopez *

SOBRE LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION **

* Abogado y Notario (Universidad de San Carlos de Guatemala), con especialización en Administración Pública en Estados Unidos y Puerto Rico. Estudios en Administración para el Desarrollo en el Instituto Per il Sviluppo Economico (ISVE), de Nápoles, Italia. Estudios de Doctorado en Derecho y Administración Financiera en la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de la Universidad de San Carlos y Funcionario del Ministerio de Finanzas Públicas.

** El presente artículo es parte de apuntes más amplios sobre el tema y que se han utilizado como texto de estudio en diversas unidades académicas.

CONTENIDO

1.- Algunos conceptos fundamentales

2.- La Planificación

- Planes que fijan objetivos
- Planes permanentes
- Presupuestos

3.- La Organización

- Obtención de Recursos
- Establecimientos de la estructura de la empresa
- Determinación de los procedimientos
- Espacio de control
- Delegación de Autoridad y de Responsabilidad
- Centralización y Descentralización
- Principios de Mando
- La moral interna
- Jerarquía o escala jerárquica
- Especialización
- Sistemas de Organización
- Organización de línea
- Organización de línea con asesores
- Organización funcional
- Herramientas de organización
- La pirámide de organización
- El manual de organización
- Los niveles de autoridad



1.- ALGUNOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Si se analizan las necesidades de la comunidad se deduce que ellas exceden a los medios que se requieren para satisfacerlas. En otras palabras, existen recursos limitados para satisfacer objetivos múltiples.

Estos recursos limitados están constituidos por elementos humanos, financieros y materiales. Los objetivos múltiples son siempre variables y dependerán de las circunstancias.

Los canales a través de los cuales se vale la comunidad para alcanzar sus objetivos, dependerán de la filosofía política de los gobiernos de que forman parte. Así en uno de tipo capitalista, los esfuerzos para la obtención de estos objetivos múltiples son desarrollados por las empresas privadas y por servicios públicos. En

uno socialista están centralizados en empresas de carácter estatal.

Si se considera que los recursos disponibles se pueden combinar en diferente forma y que cada una de estas alternativas originará la satisfacción de la necesidad que se busca, en diferente grado, se desprende que deben existir ciertos principios, que proporcione los medios que se refieren para aprovechar los escasos recursos en la mejor forma posible. De esto es de lo que se ocupa la Administración Racional.

Ahora bien, si se toma en cuenta que toda empresa está compuesta por personas y que lograr los objetivos de ella supone un esfuerzo de todos sus

miembros, podemos definir la Administración como "la guía, la dirección y el control de los esfuerzos de un grupo de personas que persiguen un propósito común". (William Newman).

En las explicaciones que anteceden, se ha mencionado repetidamente el término empresa: es conveniente por ello dejar establecido el significado o los límites de este concepto.

Se entendera por Empresa un organismo formado por elementos humanos y materiales, cuyo propósito es la producción de bienes o servicios. Esta es una definición lo suficientemente amplia como para que quede en ella cualquier tipo de empresa, de carácter estatal o privada, con o sin fines de lucro o que produzcan bienes o servicios. Queda sí comprendida en este concepto de empresa una tienda de departamentos, la Dirección de Impuestos Internos, una fábrica de automóviles, un club deportivo, una institución de carácter religioso, etc. En todas estas empresas, que persiguen propósitos tan diferentes, son aplicables los principios y herramientas de Administración Racional.

De lo que se ha dicho hasta aquí, se desprende que el objetivo que persigue la Administración Racional, es lograr la óptima combinación de los recursos conque cuenta la empresa a fin de producir el máximo en cantidad y calidad al mínimo de costo, o sea

aumentar la eficiencia de la empresa. Al aumentar la eficiencia, la Administración Racional disminuye al máximo los desperdicios que pudieran existir aprovechando así los escasos recursos de que dispone, de una manera más integral. En otras palabras, esto significa que la empresa tiene mayor productividad sin empleo de recursos adicionales a la obtención de nuevos recursos para emprender otra actividad.

La Administración Racional actúa a través de la utilización de ciertas herramientas o técnicas. Para hacer más clara la enumeración de alguna de ellas, se utilizará un ejemplo simple, exclusivamente con fines de análisis, que muestra el ejercicio financiero de una empresa privada con fines de lucro. El ejercicio arroja el siguiente resultado:

Ventas	1,000
Costos	<u>500</u>
Utilidad Bruta	500
Gastos Generales	200
Gastos de Venta	<u>200</u>
Utilidad Neta	100.

¿Cómo se podría aumentar la utilidad neta?. De dos maneras. La primera, aumentando las ventas y la segunda disminuyendo los costos, los gastos generales y los gastos de venta.

Alguna de las herramientas de que podría valerse esta empresa para lograr los dos objetivos mencionados, son las siguientes:

Para aumentar las ventas

- Estudio de Mercados
- Propaganda
- Canales de Distribución
- Determinación de Territorios
- Adiestramiento de Vendedores
- Etc.

Para disminuir los costos

- Disposición interna de fábricas y oficinas
- Planeamiento y control de la producción
- Diseño y desarrollo de nuevos productos.
- Estudio de movimientos y tiempos
- Etc.

Habíamos definido la Administración como la Guía, la Dirección y el Control de los esfuerzos de un grupo de personas que persiguen un propósito común. Esta labor de conducir los esfuerzos de grupos humanos hacia una meta, está entregada a la Dirección.

Si bien todos los miembros de una empresa que cumplen la misión de dirigir los esfuerzos de un grupo de personas, desarrollan funciones de Dirección, cada vez que mencionemos éste término, deberá considerarse que se trata de los niveles medios y máximos.

Generalmente se cree que las personas mejor dotadas para cumplir funciones de dirección son aquellas

que han adquirido en la empresa gran dominio en la labor técnica propia del giro de ella. Sin embargo, y sin desconocer la capital importancia de los conocimientos tecnológicos, la función de dirección requiere de una habilidad distinta. En muchas ocasiones la experiencia ha demostrado que funcionarios con habilidades técnicas mediocres pueden llegar a ocupar puestos de dirección superior con extraordinario éxito.

Aún más; la habilidad tecnológica es tan distinta de la habilidad de dirección que se citan muchos casos de dirigentes que se han adaptado rápidamente a otras empresas, obteniendo en todas ellas éxito en sus funciones. Respecto a este punto, el profesor William Newman, de la Universidad de Columbia, dice:

“Uno de los ejemplos más impresionantes sobre posesión por parte de un dirigente de habilidad administrativa pura ocurrió durante la segunda guerra mundial en los dirigentes máximos de las empresas privadas entraron a servir al Gobierno. El Director de Producción para la Guerra, la Oficina de Transporte para la Defensa, la Administración del Petróleo para las necesidades bélicas, etc., tuvieron en su plana directiva a dirigentes que antes habían desempeñado puestos claves dentro de la empresa privada. Algunos de ellos se transformaron claramente en inadaptados desde el comienzo. No lograron realizar su labor y se les veía abandonar la ciudad de Washington frustrados y disgustados.

Muchos otros, sin embargo, tuvieron éxito en labores de Gobierno a pesar que estaban trabajando bajo condiciones completamente nuevas para ellos. Fueron capaces de captar el problema en conjunto, dividirlo en partes, asignar responsabilidades, establecer procedimientos y normas de trabajo, logrando así que la unidad bajo su dirección estuviera funcionando en forma razonablemente eficiente al cabo de corto tiempo. Algunos de estos funcionarios fueron trasladados una o dos veces a actividades distintas. En cada oportunidad demostraron parecida habilidad administrativa. El primer grupo era indiscutiblemente valioso a sus respectivas empresas, gracias a los conocimientos tecnológicos que poseían o al conocimiento de la clientela de la compañía, etc. El segundo grupo, sin embargo tenía un conocimiento consciente o inconsciente sobre el proceso administrativo. Lo importante fue que se demostraron capaces de aplicar dicho conocimiento a situaciones administrativas diferentes.

Esta versatilidad para adaptarse a situaciones cambiantes, hizo pensar en la posibilidad de aislar las características de un buen dirigente y hacer posible así el adiestramiento directivo.

Uno de los primeros en preocuparse del estudio de la Dirección de Empresas fue el francés Henry Fayol, quien sistematizó sus experiencias de sesenta años al servicio de una misma empresa, en su libro

"Administración Industrial y General", que se editó alrededor del año 1925. En los últimos veinte años se advierte un auge en la preocupación por este tipo de problemas. Los autores W. Newman y L. Urwich analizaron importantes aspectos del tema que nos ocupa, en sus obras "Acción Administrativa" y "Elementos de Administración" respectivamente. Igualmente cabe mencionar la labor que se han venido desarrollando en las Universidades de Harvard y Cornell, así como el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

El punto de partida para la investigación en el campo de la Dirección de Empresas, ha sido analizar las funciones que realiza un dirigente.

A través de este análisis se ha podido concluir que un jefe realiza una serie de funciones de carácter técnico. Por ejemplo, un gerente de ventas de una fábrica de calzados, puede retener para sí una parte de la labor que está en general fijada a los vendedores de la empresa, en atención a los contactos personales que mantiene directamente; un gerente de una pequeña fábrica de artículos metálicos puede ejercer la función del diseño de artículos nuevos, etc. Estas son las funciones llenadas no delegadas, o sea, aquellas que por cualquier razón el ejecutivo no ha delegado para que la realice un subordinado. Como se puede apreciar, estas funciones varían en cada empresa. Existe sí, un tipo de

política y sociedad



funciones no delegadas que ocupa parte importante del tiempo de todo dirigente de cualquier empresa y de cualquier nivel y son las Relaciones Humanas. Por ello, en este Seminario se agregará el análisis de las funciones típicas de la dirección, un somero estudio sobre este importante aspecto.

- Planificar
- Organizar
- Coordinar
- Mandar
- Controlar

La tarea de sistematizar la experiencia con fines de entrenamiento, solo puede hacerse con aquellos factores que son comunes a cualquier tipo de institución y en cualquier nivel.

Las investigaciones que se han realizado, han llevado a la conclusión de que la función dirección se descompone en una serie de fases. No existe acuerdo unánime sobre cuales son exactamente esas fases ni sobre cual es el contenido de cada una de ellas. Sin embargo, no existen discrepancias en cuanto a las funciones mismas.

Como nuestro propósito no es entablar polémica en relación a este punto sino hacer el análisis de las funciones de la dirección, aceptaremos una clasificación dada.

Podemos decir entonces que además de las funciones no delegadas, que son diferentes para cada empresa y que por lo tanto escapan a nuestra posibilidad de análisis (con excepción de las Relaciones Humanas), se pueden distinguir, en el proceso de la dirección, las siguientes fases:

Estas cinco fases de la función de un dirigente las podemos encontrar aún en la dirección de los actos administrativos más simples y que son en mayor o menor grado cumplidos por todos los niveles de dirigentes dentro de la empresa. Mientras más alto sea el nivel del dirigente mayor será el tiempo que dedicará a estas cinco funciones, en desmedro de las funciones no delegadas.

Estas cinco fases están íntimamente ligadas entre sí y solamente se las separa con fines de análisis. Así se planifica la organización y se organiza la planificación, se planifica el control y se controla la planificación, se coordina la organización y se organiza la coordinación, etc.

Daremos ahora una somera explicación del contenido de cada una de estas fases para entrar después a un estudio más detallado.

Planificar:

Se podría resumir el contenido de esta función diciendo que consiste en sistematizar por adelantado los objetivos, la política y los planes de acción de la empresa.

politica y sociedad

Organizar:

Es determinar la estructura de la empresa, obtener los recursos y determinar las funciones que deben cumplirse en ella para satisfacer los objetivos que persigue.

Coordinar:

Consiste en sincronizar, armonizar y dar un cierto ritmo a las diferentes partes de que se compone la empresa. Que las distintas divisiones operen como un conjunto y no aisladamente.

Mandar:

Consiste en poner en marcha la empresa ya organizada, a través de la emisión de órdenes.

Controlar:

Se refiere a fiscalizar que se hayan cumplido las órdenes impartidas, o sea, que esté actuando a los planes de la empresa. En general se puede decir que mediante el control, se debe saber cómo y en qué medida se está cumpliendo con las demás fases de la función de la dirección.

CAPITULO No. 2

LA PLANIFICACION

Como ya se dijo antes, la planificación es la etapa o fase del proceso administrativo a través de la cual se pretende sistematizar por adelantado lo que se quiere hacer en la empresa.

La planificación la ejercitamos en forma consciente o inconsciente en los actos más sencillos de nuestra vida diaria. Así, un vendedor planea las entrevistas que le corresponderá cumplir al día siguiente; la dueña de la casa planea las compras que hará en fin de semana; el conductor de un automóvil de arriendo planea el recorrido que hará para llevar a un pasajero a su destino, etc. en todos estos ejemplos se advierte la necesidad de pensar previamente, de programar lo que se quiere hacer.

La importancia de la planificación radica en que está relacionada con la eficiencia y a veces con la posibilidad de realizar un trabajo.

Para apreciar la importancia que tiene la programación de la acción futura sobre la eficiencia con que se cumple una labor, el profesor William Newman, cita el caso real y sencillo de un diferente grado de planificación adoptado por un plomero y un empapelador al realizar sus tareas específicas. "El plomero empezó vigorosamente su trabajo pero pronto descubrió que necesitaba una llave inglesa especial que, desgraciadamente, se le había quedado en el taller. Después que la vieja cañería estuvo destornillada, él tomó algunas medidas y volvió otra vez al

política y sociedad

taller a buscar la cañería nueva necesaria. La mayor parte de la cañería podía cortarse y calzaba con el equipo que había traído, pero en un lugar necesitaba de una pintura especial por lo cual tuvo que volver una tercera vez al taller para obtenerla. Y así continúa el trabajo. El hombre trabajaba industriosamente pero su desarrollo por hora era bajo porque no había abarcado la situación total, ni anticipado las dificultades, ni se había preparado a encontrarlas antes de comenzar a separarlas por partes.

En contraste, el empapelador tuvo un comienzo lento. Midió e hizo consideraciones, discutió los colores, consideró los muebles que mover y las escaleras especiales que serían necesarias para alcanzar el techo sobre el hueco de la escalera. Cuando él verdaderamente empezó, sin embargo, procedió sin interrupción. Los materiales que necesitaba estaban a mano y en la cantidad exacta y tenía el equipo necesario. No había interrogantes en cuanto lo que se haría; ni había emergencias imprevistas.

La diferencia en ejecución entre los dos trabajadores era notable, y resultaba no tanto de una diferencia en el esfuerzo que los hombres empleaban y colocaban en su habilidad en el desarrollo del trabajo mismo.

Cada empresa requiere modalidades diferentes para planificar su acción.

A pesar de ello, existen algunas consideraciones básicas que hay que tomar en cuenta al estructurar un plan. Estas son:

Unidad: Para un mismo propósito debe existir un solo programa de acción. Naturalmente que cada plan puede ser dividido en partes.

Continuidad: La guía que proporciona la planificación a la empresa debe ser continua.

Elasticidad: Los planes de acción deben ser suficientemente elásticos para que puedan amoldarse sin menoscabo de sus líneas básicas a las circunstancias cambiantes en que se pueda encontrar la empresa.

Precisión: Los elementos variables que contienen los planes deben definirse con claridad y exactitud.

Sencillez: Es indispensable que los planes sean sencillos a fin de aumentar su expedición.

Real: Los planes no deben representar metas inalcanzables ni contar con medios que no existen o que serían muy difíciles de conseguir. Fayol dice a este respecto que cuando la parte incierta o ignorada es relativamente muy grande, el programa no puede tener ninguna precisión, la empresa recibe entonces el nombre de aventura.

Comparables: Las previsiones que se han hecho a través de los planes deben ser factibles de comparar con lo que realmente ha acontecido en la empresa, esta comparación, además de dar información acerca de lo ocurrido, proporciona las bases para

política y sociedad

perfeccionar la elaboración de planes en el futuro.

Organos finalmente que el dirigente de empresas, al estructurar sus planes de acción de acuerdo a las consideraciones básicas que se acaban de mencionar y al ponerlos luego en ejecución, tampoco es conveniente que se ciñan tan estrictamente a ellas a tal punto que los planes dejen de ser medios para convertirse en fines en sí mismos.

Tipos de Planes:

Cada dirigente debe poseer el criterio que le permita elegir el tipo de planificación que mejor satisfaga sus necesidades.

Además, se considera importante que un ejecutivo conozca los diferentes tipos de planes que puede hacer uso.

Analizaremos en este seminario dos grupos básicos de planes:

- 1.- Planes que fijan objetivos
- 2.- Planes de carácter permanente.

Existen también otros grupos de planes como los llamados de uso único pero que no se analizarán en este seminario. Además, y aunque pueden quedar clasificados entre los planes permanentes o de uso único, estudiaremos los presupuestos considerando su gran importancia como herramienta de Dirección.

Dentro de cada uno de estos grupos se reconoce la existencia de gran cantidad de planes, algunos de los cuales analizaremos en este documento.

1.- Planes que fijan objetivos:

Toda organización al iniciar su funcionamiento deben tener claramente establecidas las metas u objetivos que persigue.

Estas metas deben ser en lo posible conocidas por todos los integrantes de la empresa a fin de que no exista desorientación entre los diferentes integrantes de ella. Si no existen objetivos claros y conocidos los esfuerzos carecerán de coordinación ya que cada miembro de la empresa cumplirá sus funciones interpretando en forma personal las metas de la organización. Esto naturalmente no quiere decir que en una empresa debe existir solamente un plan de objetivos. Como dice W. Newman "Las clases de metas varían por ejemplo, del objetivo de una compañía de hacer productos de bajo costo, al objetivo de un empleado de mantener limpio su escritorio, al de un cajero de Banco de hacer anotaciones legibles en sus registros", lo que interesa fundamentalmente, es que todos los planes que se establezcan no sean o puestos entre sí, sino complementarios a fin de lograr la mancomunidad de los esfuerzos.

Los planes que fijan objetivos constituyen la base para cualquier otra

política y sociedad

planificación ulterior. Dicho en otros términos, es necesario saber lo que se persigue para poder orientar los esfuerzos hacia el logro de sus objetivos. Individualmente nadie puede cumplir funciones sin saber cuales son sus objetivos. Sin embargo, son frecuentes las empresas que cambian la orientación de sus esfuerzos exclusivamente de acuerdo a la presión de las circunstancias y no conforme a un plan de acción previamente establecido.

No basta naturalmente fijar el objetivo de ganar dinero o de prestar servicios a la comunidad. Si por ejemplo se pretende instalar un establecimiento hospitalario, habrá que determinar la clase de pacientes a los que prestará atención. Otros objetivos podrían ser, datos a la comunidad de un establecimiento para enfermos cardiovasculares; establecer un puesto de primeros auxilios para atender determinado sector de la ciudad, etc.

Pero, al determinarse los objetivos, no solamente se está promoviendo la mancomunidad de los esfuerzos de los miembros de la empresa. También se están proporcionando valiosos antecedentes que hagan posible una organización sobre bases racionales.

Así al fijar los objetivos del establecimiento hospitalario que mencionábamos anteriormente, la dirección contará con las bases necesarias para establecer la cantidad y calidad de los equipos, la dotación

de personal técnico y administrativo, la disposición interna de las diferentes dependencias, etc. Como ha dicho un tratadista en esta materia, "en administración Dios ayuda a aquellos administradores que tienen definida claramente su misión".

La determinación de objetivos no son planes que deben cumplirse exclusivamente en las empresas que están en las fases de su instalación sino en cualquier otra etapa de su desarrollo. Una vez fijados los objetivos, los dirigentes deben buscar un equilibrio entre ellos, fijando un orden de prioridades que permita satisfacerlos según su importancia.

Como un caso interesante de fijación de objetivos, podemos mencionar el caso de la firma: Johnson y Johnson de los Estados Unidos:

"Creemos que nuestra primera responsabilidad es hacia nuestros clientes. Nuestros productos deben ser siempre buenos; y debemos luchar por hacerlos mejores a más bajos costos. Nuestras órdenes deben ser rápidas y exactamente cumplidas. Nuestros compradores deben hacer una buena ganancia.

Nuestra segunda responsabilidad es para aquellos que trabajan con nosotros. Los hombres y mujeres de nuestras fábricas y oficinas deben tener seguridad en sus trabajos. Los salarios deben ser buenos y adecuados.

La administración debe ser justa, horas cortas y buenas condiciones del trabajo. Los obreros debieran tener un sistema organizado de sugerencias y quejas. Los jefes deben ser de cualidades y amplia comprensión. Cada persona debe ser considerada un individuo que se sostiene sobre su propia dignidad y méritos.

Nuestra tercera responsabilidad es hacia nuestra dirección. Nuestros directores deben ser personas de talento, educación, experiencia y habilidad. Deben ser personas de sentido común, etc.”.

Una vez que se han determinado los objetivos generales de la empresa o de alguna repartición de ella, habrá que fijar los programas específicos para poder canalizar la acción al logro de esos objetivos. Esta labor se lleva a cabo a través de algunos de los planes de uso únicos o permanentes.

2.- Planes Permanentes:

Si un administrador tuviese que elaborar un plan de acción previo al cumplimiento de las operaciones mismas, se enfrentaría a una labor tan gigantesca que no podría realizarla.

Esta situación logra evitarse a través de la adaptación de planes fijos, o sea, planes que no pierden su validez como guía a una acción una vez que se ha cumplido la labor.

Al establecer los planes fijos o sea una guía permanente de acción, simplifican en forma importante el trabajo de los ejecutivos, haciendo posible con ello la dirección por excepción en las materias a que se refieren los planes.

Existen planes de este tipo que rigen acciones dentro de la empresa y que sin embargo su adopción no estuvo precedida de ningún planeamiento especial de parte de los ejecutivos.

En estos casos se trata de planes que fueron adoptados por la presión de las circunstancias y que con el tiempo adquirieron las características de normas definitivas. Aquí estriba la causa del beneficio que reportan a las empresas un análisis racional de sus procedimientos y estructuras.

En relación a este tipo de planes, analizaremos las dos formas siguientes:

- a.- Políticas
- b.- Procedimientos

a.- Formulación de Políticas:

Una política es un plan general de acción que guía a los miembros de la empresa en la conducción de sus operaciones.

Un ejemplo típico de política nos lo da el caso del mantenimiento de líneas de aeronavegación. Las empresas de este tipo han adoptado la

política y sociedad

política de revisar cada cierto tiempo en forma integral los motores y fuselajes de sus aviones, aún cuando no hayan indicios de fallas. Con esta pauta general, el jefe de mantenimiento puede establecer los planes de acción en detalle.

La formulación de políticas son útiles también para asegurar uniformidad en la acción. Por ejemplo, como debe procederse para promover al personal de la empresa, o, sobre qué bases hacer el despido de personal. Si estas políticas son cumplidas por la superioridad de la Empresa y conocidas por los demás miembros de la organización, se proporcionará con ello un clima de justicia en el trabajo con el personal.

Si bien se pueden introducir excepciones a las políticas adoptadas, no es recomendable que estas sean demasiado numerosas ya que de otro modo estas variaciones pueden generar una moral interna adversa.

Los ejecutivos deberán decidir qué actividades de su organización pueden ser guiadas con la adopción de políticas y cuales requieren una planificación más específica. Sin embargo, esto excluye que se adopten otros planes sobre las mismas materias, siempre que estas no sean contrapuestas. Las políticas por lo general sólo fijan planes globales de acción, que requieren la adopción de un plan específico para poder cumplirse. En el ejemplo que se dió anteriormente, no basta fijar la

frecuencia con que debe llevarse a cabo el mantenimiento, es necesario crear normas de trabajo, determinar procedimientos para poder darle forma práctica a la política que se ha formulado.

Como un ejemplo de los temas sobre los cuales la dirección de las empresas pueden señalar políticas, podrían citarse algunos de los mencionados por el profesor Newman, en su libro "Acción Administrativa".

- Tipo de Productos que se fabricarán
- Calidad de ellos
- Canales de Distribución
- Determinación de territorios de Venta
- Tipos de propaganda a usar
- Sistema a emplearse para contratar al personal
- Causales del despido de obreros
- Incentivos
- Duración de la jornada de trabajo
- Vacaciones del personal
- Etc.

b.- Determinación de Procedimientos
Constituyen otra de las formas que pueden asumir los planes fijos o permanentes. Generalmente la asignación de funciones a una persona o repartición de la empresa, requiere de una especialización en detalle para que se pueda cumplir de acuerdo a lo programado.

política y sociedad

La determinación de procedimientos consiste entonces en fijar las normas de trabajo a que deberán sujetarse los diferentes miembros de una repartición, para cumplir con las políticas o simplemente con las funciones asignadas.

Una vez determinados los procedimientos, es conveniente dejarlos establecidos por escrito en un Manual, que no es otra cosa que una relación escrita donde se especifica al detalle, las instrucciones necesarias para dar cumplimiento a sus funciones. De este modo, cada vez que se quiera conocer las labores que debe ejecutar una persona determinada bastará buscar la parte correspondiente en el Manual.

La elaboración de Manuales de Procedimientos proporcionan a la empresa, entre otras, las siguientes ventajas:

- 1.- Facilita la puesta en práctica de los sistemas de organización
- 2.- Sirve de texto de consulta
- 3.- Se delimitan claramente las responsabilidades de cada miembro de la empresa
- 4.- Facilita el entrenamiento del personal
- 5.- Evita la formación del funcionario insustituible.
- 6.- Facilita la fiscalización de las funciones que se cumplen en la empresa.
- 7.- proporciona una base para calificar al personal y fijar sus remuneraciones.

Generalmente en toda organización existen posibilidades de mejorar los procedimientos de trabajo en uso. Para esto, se requiere contar con una metodología; además, naturalmente, de los conocimientos y experiencia suficiente.

La metodología necesaria para elaborar Manuales de procedimientos, dentro de una organización ya en funcionamiento, contempla, entre otras las siguientes pautas principales:

Investigación

Conocer los objetivos de la repartición
Investigar con todo detalle los procedimientos de trabajo en uso. No deben quedar aspectos sin clarificar suficientemente. Debe adoptarse una actitud inquisitiva preguntando cuándo, cómo y por qué se cumple cada procedimiento.

Conocer sus relaciones funcionales con otras reparticiones de la empresa.
Diseñar el nuevo sistema en sus líneas básicas junto a la investigación del sistema en uso.

Tomar nota de la investigación que se realiza.

Elaborar gráfico de secuencia.

Diseño

Poseer los conocimientos teóricos y prácticos necesarios.

Desarrollar el nuevo sistema tomando en cuenta especialmente:

- Eliminar o simplificar aspectos innecesarios del sistema anterior.
- Aumentar la eficiencia.

- Disminuir los costos de operación.
- Introducir mejores controles.
- Mejorar las condiciones del trabajo de empleados y obreros.
- Etc.
- Elaborar cuadro de secuencia de los nuevos procedimientos.
- Discutir el proyecto con las personas relacionadas con el nuevo sistema.
- Introducir las modificaciones que sean procedentes.

3.- Preparación del Manual

- Determinar la estructura del Manual (materias que contendrá el índice).
- Redactar los nuevos procedimientos.
- Agregar al manual los facsímiles de los formularios, dibujos de máquinas, gráficos, etc.

4.- Instalación del Sistema

- Nombrar y entrenar un coordinador.
- Obtener la cooperación voluntaria del personal que pondrá en práctica el proyecto.
- Estudiar sincronización con el sistema anterior.
- Puesta en marcha.

5.- Supervigilancia

- Realizar controles selectivos, intermitentes y permanentes para asegurar el cumplimiento de los procedimientos.
- Centralizar en una persona las decisiones para modificar el manual.

Los Presupuestos:

A pesar de que no existe un criterio uniforme para definirlo, entendemos por presupuestos los planes expresados en unidades de tiempo, unidades físicas o en valores.

Si bien el Presupuesto es fundamentalmente un plan de acción para lograr objetivos predeterminados, es también la función de control lo que hace imprescindible para el manejo de las empresas modernas ya que solamente es posible controlar y coordinar las operaciones si se cuenta con un plan que sirve de guía y de norma de comparación.

El Presupuesto está constituido por una multitud de estimaciones basadas en la experiencia del pasado y en las condiciones que se prevén para el futuro.

Considerando que las informaciones que contienen se basan en pronósticos de las condiciones futuras y que éstas estimaciones requieren mucha experiencia del personal para hacerlas con relativa exactitud, es necesario que transcurra un tiempo razonable para que el Presupuesto funcione debidamente.

En general, para elaborar y poner en funcionamiento un presupuesto se requiere cumplir con las siguientes etapas básicas:

- 1.- Determinar el tipo de presupuesto más conveniente a la empresa.

- 2.- Determinar las divisiones que proporcionarán la información.
 - 3.- Determinar de los datos que deberá informar cada división de la empresa.
 - 4.- Asignar la función de administrar el presupuesto a una división de la organización.
 - 5.- Crear un Comité de Presupuesto.
 - 6.- Elaboración del Manual del Presupuesto.
-
- 1.- Determinar el tipo de presupuesto más conveniente a la Empresa

Desde el punto de vista del plazo al cual se refieren los presupuestos pueden ser de largo o corto plazo. En general, en la medida que el plazo sea más largo, tanto más imperfectos serán.

Considerando las materias sobre las cuales, versa, pueden ser de ventas, de producción, de gastos, de caja o disponibilidades, etc.

- 2.- Determinar las Divisiones que proporcionarán la información.

Una vez elegido el tipo de presupuesto que adoptará la empresa, habrá que determinar las reparticiones de ella que harán las estimaciones. En general no es conveniente asignar esta función a una sola dependencia de la empresa, sino descomponer las informaciones de que consta el presupuesto, asignando a las diferentes reparticiones de ella la tarea de elaborar una parte de este plazo.

Para elegir las divisiones informativas, hay que tomar en cuenta el grado de contacto que tienen las diferentes dependencias de la organización con las informaciones que deben estimarse. Así, si se trata de estimar los desembolsos a que deberá hacer frente una fábrica durante un período dado, por concepto de compra de materia prima, el pronóstico de la cantidad a consumirse deberá realizarlo el Departamento de Fabricación o el de Planificación, mientras que la estimación de los precios deberá hacerla la Sección Adquisiciones, etc.

Sin embargo, existen una serie de informaciones que no pueden estimarse exclusivamente por una dependencia sino es necesario realizar consultas con otras reparticiones.

- 3.- Determinar los datos que deberá informar cada división de la empresa.

Esta es otra de las etapas básicas que deben cumplirse al elaborar un sistema de control presupuestario. Consiste en ubicar en forma precisa los elementos constitutivos de los presupuestos y que en conjunto proporcionen la información que se persigue.

Para este efecto se requiere además, que cada una de las informaciones sean posibles de

controlar. Si se trata, por ejemplo, de establecer un Presupuesto de Disponibilidades deberá tenerse la seguridad que cada uno de los rubros que deben estimarse, sean efectivamente controlados posteriormente por la empresa para poder establecer la diferencia entre estimación y realidad.

En un presupuesto se distinguen tres funciones básicas. La primera consiste en proporcionar a la empresa una estimación sobre los acontecimientos futuros, o sea el pronóstico.

La segunda consiste en dar a la organización una guía, una senda para conducir sus acciones a través de ella. Finalmente, proporciona información a la dirección sobre la medida en que se ha dado cumplimiento a los pronósticos hechos a través del control.

Esta última función básica se obtiene solamente si en la empresa existen los canales necesarios (plan de cuentas, estadísticas, etc.) para registrar las informaciones reales y poderlas luego comparar, con las estimaciones o pronósticos.

4.- Asignar la función de Administrar el Presupuesto a una división de la empresa.

Una vez que se han determinado las diferentes dependencias de la empresa que harán las estimaciones así como las materias específicas

que pronosticará cada una de ellas, debe elegirse una repartición para que administre el presupuesto. Si existe en la empresa un departamento de Finanzas, será esta la más indicada para este efecto.

Las funciones principales de esta División de la empresa son:

- Exigir la entrega de los presupuestos en forma oportuna a las divisiones que hacen los pronósticos.
- Exigir a estas mismas reparticiones la justificación de las diferencias entre pronósticos y realidad.
- Mantener atención permanente sobre el contenido de cada ítem del presupuesto a fin de evitar información duplicada.
- Controlar si los pronósticos se hacen tomando en consideración los antecedentes que deben consultarse en cada caso particular (en el Manual de Procedimientos de Presupuestos se consignarán los factores que deben tomarse en cuenta para hacer cada una de las estimaciones).
- Llevar un archivo de los presupuestos divisionales.
- Administrar el Manual de Procedimientos (exigir el cumplimiento de las instrucciones y decidir las modificaciones que deben introducirse a ellos).
- Elaborar cuadros resúmenes para la Gerencia.
- Asesorar al Comité de Presupuesto en el análisis de los Presupuestos en la planificación de la empresa.

5.- Crear un Comité de Presupuesto

Si la organización es de cierto volúmen, es aconsejable formar un Comité de Presupuesto que deberá reunirse periódicamente con el fin de modificarlos, ajustando los Presupuestos constantemente a las nuevas condiciones de la empresa.



Este Comité deberá estar constituido por miembros de alto nivel de la organización, que serán asesorados por el jefe de la repartición que tiene a su cargo la administración del Presupuesto.

Los presupuestos divisionales deberán ser aceptados por el Comité para que se conviertan en una pauta a la cual deberán ceñirse estas reparticiones durante el período al que se refieren. Si se introduce una modificación a los presupuestos originales, el Comité deberá enviar a las divisiones a quienes incumbe, una comunicación escrita, antes de la fecha en la cual empieza a regir el presupuesto.

6.- Elaboración del Manual de procedimientos.

Al igual que para cualquier sistema de organización, es conveniente establecer por escrito los procedimientos de trabajo a que deben sujetarse los miembros de la empresa para tener en funcionamiento un sistema de control presupuestario.

CAPITULO No. 3

LA ORGANIZACION

A través de esta fase del proceso Administrativo, la empresa obtiene los recursos necesarios para su funcionamiento, se fijan las funciones, autoridades y responsabilidades de sus diferentes dependencias y funcionarios, y se determinan los procedimientos de detalle que para cumplir con los objetivos de ella, debe desarrollar cada una de las reparticiones y empleados.

Obtención de los recursos:

Para que una empresa esté en condiciones de cumplir con los propósitos que se han establecido durante la fase de su planificación, requiere contar con elementos humanos, materiales y financieros. Para obtener estos recursos, es necesario cumplir con las siguientes etapas:

- 1.- Determinar la cantidad y las características de los recursos que deben obtenerse.
- 2.- Seleccionar los elementos mas adecuados al propósito de la empresa.
- 3.- Instalar los recursos materiales en su mejor ubicación dentro de la empresa.
- 4.- Adiestrar el personal en el cumplimiento de sus funciones específicas.

Establecimiento de la estructura de la empresa?:

Contando ya con los recursos, habrá que asignarles una ubicación dentro de la empresa. Además, hay necesidad de crear las diferentes dependencias que se harán cargo de las funciones que ha planificado y deben

politica y sociedad

fijarse las funciones, atribuciones, responsabilidades, autoridades y relaciones entre el personal de la empresa.

Todas estas funciones se obtienen a través de la adopción de un sistema de organización, especificando para los distintos niveles de ella las funciones de cada repartición, así como las funciones, atribuciones, responsabilidades, autoridades, etc., para cada uno de los miembros.

Determinación de los Procedimientos.

Una vez conocidas las funciones generales de cada división de la empresa, habrá que determinar los procedimientos de trabajo en detalle que debe cumplir cada miembro de ella. Esta etapa de la organización fue ya analizada al hablar de los planes de carácter fijos (Manuales de Procedimientos y Políticas).

Dada la limitación de tiempo de que se dispone, así como por la importancia que tiene para el nivel Dirección, al explicar esta fase del proceso administrativo, nos limitaremos a los siguientes puntos:

- A.- Principios de Organización
- B.- Sistemas de Organización, y
- C.- Herramientas de Organización.

A.- "Principios de Organización"

"Al referirnos a principios o normas de organización, es imprescindible hacer notar la validez o

alcance que a ellos se les puede otorgar y las limitaciones de los mismos".

"Se ha dicho que una organización es un grupo de personas que unen sus esfuerzos para lograr un objetivo común. Es natural entonces que, dada la variedad de objetivos y los diferentes caminos posibles para el logro de cada uno de ellos, no sea ésto un campo propicio para la aplicación de reglas o leyes rígidas".

"En cada organización y en cada situación particular puede ser necesaria una adaptación, y en ciertos casos, una versión modificada de una verdad que es valedera en la generalidad de los casos. Aún más, los principios son aplicables la mayoría de las veces, pero no siempre, hay casos en los cuales el dirigente de empresas debe saber adoptar la decisión de hacer lo opuesto a lo que determinado principio pregona".

"Refiriéndose a esto, Henry K. Niles, dijo: "Los principios en organización son una verdad fundamental, una ley o doctrina comprensiva, de la que se derivan otras, o sobre la cual se basan otras; o sea una "verdad general" algo que es verdadero a veces, pero no siempre".

"Sin embargo, las ventajas que pueden reportar estas "verdades generales" son de una importancia trascendental. Representan ideas matrices que al estructurar una

organización o variar una existencia nos indicarán el sentido general u orientación dentro de la cual será conveniente mantenerse”.

Son el fruto del trabajo de especialistas en la materia, y de la experiencia de muchas empresas, y, como tales, constituyen guías de gran valor”.

Resumiendo estas consideraciones, que condensan las opiniones de diversos autores y nuestras propias experiencias, puede decirse que los principios son verdades fundamentales que deberá tener presente quien estructura, modifique o dirija una organización, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de que se trata y las personas que en ellas intervienen.”

A continuación, nos referiremos en particular a algunos principios que, en nuestra opinión, tienen una mayor importancia relativa a una aplicación más frecuente”.

“Espacio de Control”

Supongamos el caso de un profesional, abogado, arquitecto, etc., que ejerce independientemente su profesión. A medida que el número de clientes que tenga y la magnitud de los trabajos cuya realización se le encomienda vayan aumentando, este profesional sentirá cada vez más la necesidad de contar con uno o más ayudantes que lo secunden en su trabajo”.

“Si se desea mantener bajo su dirección personal a todos sus ayudantes, el número de estos que podrá tener es, lógicamente, limitado. Puesto que si estos son muchos, le será imposible encontrar el tiempo suficiente para instruirlos y vigilarlos a todos”.

Por otra parte, si es capaz de realizar personalmente una labor técnicamente eficiente y de lograr el mismo rendimiento de sus ayudantes, es posible que se produzca un desperdicio o “Sobre control” en el caso de que sus ayudantes sean poco numerosos”.

Un buen jefe debe instruir a sus ayudantes, y coordinar y controlar la labor que estos realicen, pero no entorpecer su acción”.

Esta situación, que hemos explicado para un profesional independiente, es la misma que se presenta a un capatáz que debe dirigir un grupo de obreros, o a un jefe de Sección que debe dirigir a sus empleados, o a un jefe de Departamento que debe dirigir a sus Jefes de Sección, o a un Gerente General que debe dirigir a sus Gerentes de Divisiones .

“El mismo problema se plantea y se planteará día a día, para todas éstas y otras situaciones, en organizaciones pequeñas y grandes. Es necesario tenerlo presente y dar al problema la importancia que se merece”.

politica y sociedad

De lo expuesto se desprende que no es posible fijar el número de subordinados inmediatos que pueden depender de un jefe, pues ésto depende de las circunstancias que se presenten en cada caso particular. Por lo tanto, es de capital importancia el conocer cuáles son los factores que es necesario, por lo general, tomar en cuenta en el análisis respectivo. Comunmente, es útil considerar:

- 1.- Características y condiciones del jefe respectivo, capacidad, conocimientos y experiencias en su trabajo, y en función de líder.
- 2.- Características y condiciones de los subalternos. Basta mencionar el distinto nivel de instrucciones que un jefe debe dar a un empleado u obrero inexperto y al personal experimentado.
- 3.- Naturaleza de las labores a desarrollar. Un trabajo rutinario y sin variaciones permite al jefe atender un mayor número de ayudantes; uno de naturaleza cambiante exige un número menor.

Una labor que demande una coordinación estrecha entre los miembros de un equipo pide una asistencia más cercana del jefe respectivo. Si además, demanda una planificación previa de conjunto, la necesidad de supervigilancia directa del jefe se hace sentir aún más.

También tienen importancia las exigencias de calidad de la labor a desempeñar, puesto que el jefe debe dedicar parte importante de su tiempo a tareas de control. En algunos casos puede ser aconsejable el que tenga ayudantes especializados en la materia.

- 4.- Condiciones materiales. Se debe considerar una serie de factores materiales, tales como la posibilidad de ubicación física de los ayudantes cerca de su jefe, en caso de ser ello necesario; sistemas de comunicaciones internas que existen en la organización.

“En base a estos aspectos principales, se debe fijar la cantidad óptima de ayudantes, teniendo presente que es tan perjudicial, para la buena marcha de la organización, una solución que pique por falta de supervigilancia como por exceso de la misma”.

Ya mencionamos anteriormente que un buen dirigente planifica, coordina y controla, pero no se entromete ni dificulta.

“Delegación de Autoridad y de Responsabilidad”

“Continuando con nuestro ejemplo del profesional independiente, si el número de ayudantes ha llegado al límite en que él siente que no puede dirigir, coordinar, programar o controlar su labor, probablemente

distribuya sus ayudantes en algunos grupos, colocando un jefe a la cabeza de cada uno de ellos. Estos jefes de grupos se hacen cargo de las labores de dirección inmediata, reservándose nuestro profesional para sí, la dirección superior de la organización”.

Se presenta ahora el problema de traspasar a estos jefes de grupo (Llámense estos: Jefes de Sección, de Departamento, de División o simplemente capataces), parte de las obligaciones del jefe superior. Este fundamentalmente, les traspasa o delega una cierta autoridad que anteriormente ejercía personalmente, y junto con ello, una cierta responsabilidad. En realidad, el mismo problema se les presentó cuando contrató su primer ayudante (puesto que él tuvo que delegarle autoridad y responsabilidad), pero en grado considerablemente menor.

“Tal como lo mencionara Henry Fayol, varios años atrás, uno de los mayores deseos de los hombres es el de contar con el máximo de autoridad, a la vez que, por lo general, estos tratan de escabullir la responsabilidad. Es fundamental el comprender que ambos conceptos están unidos. Aún más, los líderes que logran destacarse son aquellos que han comprendido que habitualmente las responsabilidades suelen ir más allá de la autoridad de que se dispone, y que no temen afrontarlas a asumirlas”.

“El que delega autoridad y responsabilidad, conserva una

autoridad superior, y lo que es más importante, conserva la responsabilidad por el conjunto. En cualquier caso, es de responsabilidad suya el haber elegido a la persona idónea en quien delegar”.

“Al finalizarse una delegación, es básico que se habla en forma clara, específica y completa. Tratándose de trabajos rutinarios o mecánicos, no se presentan demasiadas dificultades. El problema se presenta cuando se delega autoridad para tomar decisiones”.

“Es este último caso, generalmente es conveniente que se puntualice la delegación por escrito. Desgraciadamente, esto no es tan simple, por los problemas de apreciación que están necesariamente involucrados”.

En otros casos, es posible mediar o cuantificar la autoridad transferida. Así, por ejemplo, en la organización de departamento de Adquisiciones de una empresa, existen determinados límites en el monto de las órdenes de compra que pueden ser autorizadas en los distintos niveles. Se puede decidir compras de hasta 50.000. Y otro empleado de mayor categoría, de hasta \$200.000.- Las compras por montos superiores deben ser autorizadas por el jefe de la Sección, aunque su autoridad puede estar también limitada siendo necesaria, para ciertas adquisiciones, la aprobación del Gerente General. Incluso, para adquisiciones de mayor importancia, como de bienes raíces,

por ejemplo, puede requerirse un acuerdo del Directorio.

“Este ejemplo ilustra la forma en que el proceso de delegación se desgrana a través de la empresa, y hace notar cuan importante es el que un dirigente de empresas preste atención a este respecto”.

“El problema de la delegación presenta aún otra faceta más. En el ejemplo que hemos presentado, los diversos funcionarios mencionados han tenido la autoridad suficiente para efectuar la compra, es decir para tomar una decisión en lo que se refiere a seleccionar el proveedor y el precio a que se comprará, pero la iniciativa de hacer la adquisición no les ha correspondido a ellos, sino que han recibido una orden en este sentido, procedente de otra división de la empresa”.

“Se debe distinguir por lo tanto la autoridad de ejecutar de la autoridad de planear. Para evitar entorpecimiento en la buena marcha de la empresa, deben tomarse todos estos aspectos en la debida consideración y expresar los mismos en forma clara y precisa”.

“De las líneas anteriores se pueden deducir algunas conclusiones en lo que respecta a la forma de delegar. El problema de en qué medida es conveniente delegar, constituye otro aspecto totalmente diferente, al cual

se refiere el principio que comentaremos a continuación”.

“Centralización y Descentralización”

“Se dice que una organización es centralizada cuando la autoridad está concentrada en un punto. Si el Jefe de Compras, en el ejemplo mencionado en el punto anterior, se reserva el derecho de decidir sobre todas las adquisiciones que se efectúan; habría establecido en su sección una organización centralizada. Tal como fue presentado nuestro ejemplo, éste se refería a una organización descentralizada”.

“Se suele recomendar una organización descentralizada para evitar o atenuar una serie de defectos, tales como falta de delegación, creación de puestos claves, etc. Es necesario comprender que, las ventajas de la descentralización se manifiestan sólo si se prestan determinadas circunstancias y si se toman las medidas del caso para asegurar el éxito de la misma.”

“Debe tener presente que la persona a quien se asigna la misión de tomar una decisión debe disponer de las suficientes informaciones y elementos de juicio para ello, a la vez que debe estar dotada de capacidad para hacerlo en buena forma. Además, quien adopta la decisión debe estar lo más familiarizado posible con las materias con las cuales se relaciona el problema cuya solución se le pide y debe tener suficiente autoridad, en esas mismas materias, como para que su decisión sea aceptada”

distribuya sus ayudantes en algunos grupos, colocando un jefe a la cabeza de cada uno de ellos. Estos jefes de grupos se hacen cargo de las labores de dirección inmediata, reservándose nuestro profesional para sí, la dirección superior de la organización”.

Se presenta ahora el problema de traspasar a estos jefes de grupo (Llámense estos: Jefes de Sección, de Departamento, de División o simplemente capataces), parte de las obligaciones del jefe superior. “Este fundamentalmente, les traspasa o delega una cierta autoridad que anteriormente ejercía personalmente, y junto con ello, una cierta responsabilidad. En realidad, el mismo problema se les presentó cuando contrató su primer ayudante (puesto que él tuvo que delegarle autoridad y responsabilidad), pero en grado considerablemente menor.

“Tal como lo mencionara Henry Fayol, varios años atrás, uno de los mayores deseos de los hombres es el de contar con el máximo de autoridad, a la vez que, por lo general, estos tratan de escabullir la responsabilidad. Es fundamental el comprender que ambos conceptos están unidos. Aún más, los líderes que logran destacarse son aquellos que han comprendido que habitualmente las responsabilidades suelen ir más allá de la autoridad de que se dispone, y que no temen afrontarlas a asumirlas”.

“El que delega autoridad y responsabilidad, conserva una

autoridad superior, y lo que es más importante, conserva la responsabilidad por el conjunto. En cualquier caso, es de responsabilidad suya el haber elegido a la persona idónea en quien delegar”.

“Al finalizarse una delegación, es básico que se habla en forma clara, específica y completa. Tratándose de trabajos rutinarios o mecánicos, no se presentan demasiadas dificultades. El problema se presenta cuando se delega autoridad para tomar decisiones”.

“Es este último caso, generalmente es conveniente que se puntualice la delegación por escrito. Desgraciadamente, esto no es tan simple, por los problemas de apreciación que están necesariamente involucrados”.

En otros casos, es posible mediar o cuantificar la autoridad transferida. Así, por ejemplo, en la organización de departamento de Adquisiciones de una empresa, existen determinados límites en el monto de las órdenes de compra que pueden ser autorizadas en los distintos niveles. Se puede decidir compras de hasta 50.000. Y otro empleado de mayor categoría, de hasta \$200.000.- Las compras por montos superiores deben ser autorizadas por el jefe de la Sección, aunque su autoridad puede estar también limitada siendo necesaria, para ciertas adquisiciones, la aprobación del Gerente General. Incluso, para adquisiciones de mayor importancia, como de bienes raíces,

política y sociedad

por ejemplo, puede requerirse un acuerdo del Directorio.

“Este ejemplo ilustra la forma en que el proceso de delegación se desgrena a través de la empresa, y hace notar cuan importante es el que un dirigente de empresas preste atención a este respecto”.

“El problema de la delegación presenta aún otra faceta más. En el ejemplo que hemos presentado, los diversos funcionarios mencionados han tenido la autoridad suficiente para efectuar la compra, es decir para tomar una decisión en lo que se refiere a seleccionar el proveedor y el precio a que se comprará, pero la iniciativa de hacer la adquisición no les ha correspondido a ellos, sino que han recibido una orden en este sentido, procedente de otra división de la empresa”.

“Se debe distinguir por lo tanto la autoridad de ejecutar de la autoridad de planear. Para evitar entorpecimiento en la buena marcha de la empresa, deben tomarse todos estos aspectos en la debida consideración y expresar los mismos en forma clara y precisa”.

“De las líneas anteriores se pueden deducir algunas conclusiones en lo que respecta a la forma de delegar. El problema de en qué medida es conveniente delegar, constituye otro aspecto totalmente diferente, al cual

se refiere el principio que comentaremos a continuación”.

“Centralización y Descentralización”

“Se dice que una organización es centralizada cuando la autoridad está concentrada en un punto. Si el Jefe de Compras, en el ejemplo mencionado en el punto anterior, se reserva el derecho de decidir sobre todas las adquisiciones que se efectúan; habría establecido en su sección una organización centralizada. Tal como fue presentado nuestro ejemplo, éste se refería a una organización descentralizada”.

“Se suele recomendar una organización descentralizada para evitar o atenuar una serie de defectos, tales como falta de delegación, creación de puestos claves, etc. Es necesario comprender que, las ventajas de la descentralización se manifiestan sólo si se prestan determinadas circunstancias y si se toman las medidas del caso para asegurar el éxito de la misma.”

“Debe tener presente que la persona a quien se asigna la misión de tomar una decisión debe disponer de las suficientes informaciones y elementos de juicio para ello, a la vez que debe estar dotada de capacidad para hacerlo en buena forma. Además, quien adopta la decisión debe estar lo más familiarizado posible con las materias con las cuales se relaciona el problema cuya solución se le pide y debe tener suficiente autoridad, en esas mismas materias, como para que su decisión sea aceptada”.

política y sociedad

"Todos estos factores mencionados, entre otros, constituyen limitaciones que muchas veces impiden o hacen poco aconsejable el proceder a una descentralización".

"Una de las consecuencias saludables de la adecuada descentralización reside en que las decisiones de rutina no ascienden hasta el Jefe Superior para su resolución, porque significaría una pérdida de tiempo para el Jefe. Tal delegación, sin embargo, sólo será posible si se ha formulado políticas, claras que guíen y sirvan de pauta a los subordinados para adoptar sus decisiones".

"Solo la existencia de una política y de normas específicas permitirá que opere el proceso de delegación y por ende, de descentralización".

"No siempre es posible trazar una política clara, pero siempre que así sea, estarán dadas las condiciones para delegar".

"Por lo general, resulta más fácil delegar la acción que delegar la planificación, pero esta última puede también delegarse, en mayor o menor grado".

"Si se establecen claramente los objetivos, la política y los límites precisos de la autoridad, será posible realizar una delegación en buena forma. Con una delegación realizada

en tales condiciones, se obtendrá un aumento notable de la expedición, en los distintos niveles de la organización, por cuanto se cumplirá la condición que ya mencionamos, referente a que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de los centros de acción del problema de que se trate. Por otra parte, en tal caso, el Dirigente estará en la situación ideal de preocuparse de los problemas excepcionales y de emergencia, con lo que tendrá tanto su tiempo como su mente, libres para preocuparse de las labores que son propias de la dirección: planificar, organizar, coordinar y controlar".

"Siempre será necesario, sin embargo, conservar centralizado un cierto margen de autoridad, que constituirá un campo exclusivo de la Dirección Superior. Siempre existirá un cierto grado de centralización necesariamente en toda organización, la Dirección Superior debe reservarse el derecho de adoptar ciertos tipos de decisiones de determinada importancia".

"Hemos hecho todas las consideraciones, enfocando la Dirección General de una empresa, pero, como es natural, ellas se aplicarán en cualquier nivel de la organización en que exista un jefe del cual dependa un grupo de subordinados".

"El capatáz de una cuadrilla, por ejemplo, se enfrenta, en la proporción respectiva, con el problema de delegación de autoridad, y fijará en

consecuencia, algún nivel de centralización y descentralización”.

“Intimamente ligado a estas consideraciones y, podríamos decir desprendiéndose de ellas, se suele anunciar el Principio de Excepción, el que nos limitaremos a enunciar brevemente, en consideración a que su comentario ya ha sido hecho en los párrafos precedentes”.

“Principios de Excepción”

En la bibliografía empleada por el Departamento de Adiestramiento del Personal del Estado de California, encontramos la siguiente enunciación de este principio:

“Se logran las condiciones óptimas para que la Dirección opere en forma eficiente cuando ésta debe decidir aquellos casos, solamente, que salen de lo común. A través de la delegación y de la asignación de espacios de control adecuadas. La Dirección puede librarse de trabajos rutinarios y dedicar su tiempo y sus esfuerzos a considerar sólo los casos excepcionales”.

“Nos ha parecido interesante esta definición por cuanto hace resaltar que la aplicación del principio de excepción sólo se logra si se ha cumplido ciertas condiciones”.

“En nuestra opinión, el considerar estos factores previos es indispensable. Más aún, creemos que todos los

considerandos y aspectos que hemos mencionado en los principios enunciados anteriormente tienen que haber sido resueltos convenientemente para que se logre la plena aplicación de este principio”.

“Unidad de Mando”

“El principio de la unidad de mando puede enunciarse diciendo que ningún miembro de una organización debe recibir órdenes de más de un jefe, sobre las mismas materias”.

“El no proceder de esta manera conduce a un desconcierto de los subordinados, que están sujetos a recibir órdenes diferentes muchas veces contradictorias, procedentes de dos o más personas, y a un disgusto de todos los jefes, ya que cada uno de ellos observa que no se está cumpliendo las órdenes impartidas por él, sino las dadas por otras personas”.

“Además, al existir pluralidad de jefatura, tiende a perderse la visión clara de la responsabilidad por la ejecución de una operación determinada”.

“Los errores de dualidad de mando que se suelen cometer, emanan, por una parte, de la no valoración de este principio, y por otra, de la falta de delimitación precisa de las funciones, autoridades y responsabilidades de cada uno de los ejecutivos de la empresa”

política y sociedad

"Es perfectamente posible, y aún, en algunos casos ventajoso el que un subalterno reciba órdenes de 3 o 4 personas, siempre que las órdenes que le imparta cada uno de los jefes versen sobre materias diversas, y que previamente se haya establecido con claridad absoluta cuáles son estas materias y en qué forma se entenderá este grupo de personas. En todo caso, esta situación es difícil de manejar y por lo general implica un campo propicio para el apareamiento de problemas de dualidad de mando. Siempre que sea posible, deberá tratarse de eliminarla. De no ser posible, resulta indispensable reconocer los inconvenientes que ella representa y adoptar medidas necesarias para evitarlas".

"Este principio guarda estrecha relación con la División del Trabajo y el problema de la moral de las empresas, aspectos a los cuales nos referimos más adelante".

"Hasta donde nos ha sido posible apreciar, la dualidad de mando se presenta con mayor intensidad en aquellas empresas que no se han preocupado mayormente por encuadrar su organización dentro de los principios generales que enunciamos".

"Esto es especialmente válido en aquellas empresas que no disponen de Manuales de Organización, vale decir, que no han hecho una explicación por escrito de las funciones, responsabilidades y autoridades de

cada uno de los ejecutivos de la empresa".

"El Manual de Organización constituye una descripción, suficientemente detallada, de cada uno de los cargos que existen dentro de la organización. Debe contener una indicación sobre las funciones esenciales que corresponden a cada puesto, la autoridad y responsabilidad que se le ha asignado en diferentes materias (organización, personal, finanzas, etc.) las relaciones con otros jefes de la empresa, las líneas centrales en las que debe enmarcarse su funcionamiento, etc.".

"Además, el Manual debe aclarar, en un capítulo general, los diferentes niveles de autoridad que existirán dentro de la organización, las funciones y deberes que se asignará a las divisiones asesoras y de líneas, y mostrar un cuadro o esquema general sobre la dependencia o interrelación de las distintas divisiones, departamento o secciones".

"Este cuadro sinóptico recibe diversos nombres; entre otros: pirámide de organización, organigrama o gráfica de organización".

"Tiene por objeto mostrar, en forma gráfica y resumida, la ubicación de las distintas divisiones dentro del esquema general de la organización".

política y sociedad

“Tanto el Manual como la Pirámide de Organización, tienden a delimitar campos de acción de los diferentes jefes; a aclarar situaciones en las que es posible que se produzca dualidad de mando, o aquellas en que no se ha asignado espacio de control adecuado; a definir líneas claras de dependencias y jerarquía (aspecto que será considerado más adelante), etc.”

“Como puede apreciarse, la existencia de ambos constituye una herramienta de que puede disponer la Dirección de la empresa para hacer frente a los posibles inconvenientes derivados de la no aplicación de los principios de organización.”

“La Moral Interna”

“En toda organización, la moral interna y el espíritu de cuerpo del personal son más importantes que la organización formal. Sea cual sea la forma de organización que se haya adoptado, o el grado en que se haya aplicado en ella los principios de organización, se dificultará, o incluso se imposibilitará la adopción de muchas medidas de real utilidad de la empresa; si en el cuerpo de dirigentes de los diversos niveles no existe un verdadero y efectivo deseo de colaboración”.

“En nuestra opinión, este principio, ajeno a los tecnicismos de organización, es tal vez más importante. Ya mencionamos que la organización constituye un esfuerzo combinado de dos o más personas para el logro de un objetivo común”.

“Este podrá ser logrado sólo con gran dificultad si no existe una comunidad de intereses entre los componentes del cuerpo social de la empresa, que tiende claramente a este fin”.

“De ahí que asignemos mayor importancia al espíritu de cuerpo que a los detalles de forma que adopte la organización”.

“Se han empleado diversas expresiones y aforismos para referirse a este concepto: “Trabajo en equipo”, no hay cadena más fuerte que su eslabón más débil”, etc.

“Fayol menciona el principio de: “Subordinación del interés particular al interés general”. Hemos querido darle a este principio un alcance mayor que el que tiene al referirse al solo esfuerzo común; bajo el vocablo “moral” hemos deseado incluir todos aquellos aspectos tangibles que constituyen precisamente la moral interna o estado de ánimo general con el cual cada miembro de la empresa, durante 8 horas diarias, enfrentará sus responsabilidades, actuará y adoptará decisiones”.

“Cualquier dirigente de empresa sabe lo simple que es evitar una responsabilidad personal dilatando o esquivando una decisión que podría resultar beneficiosa para la institución. Solo una alta moral interna puede efec-

tivamente hacer desaparecer tales aspectos, los que, por ser demasiado sutiles, son difíciles de someter a control. En muchas ocasiones, la administración pública es un ejemplo trágico en este sentido”.

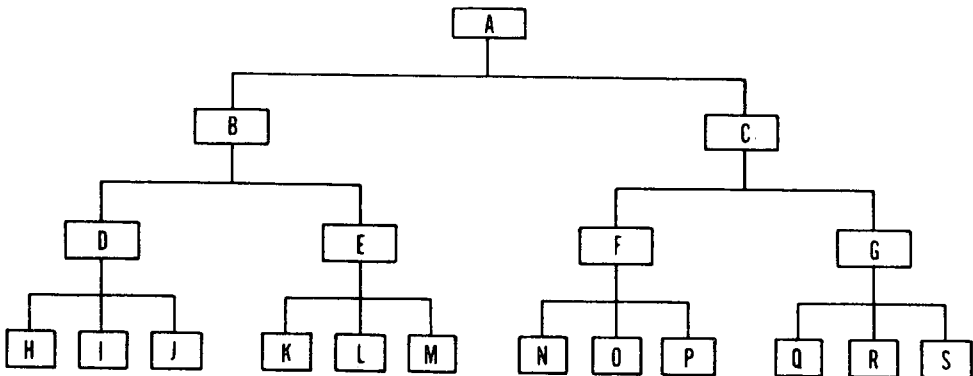
Solo una alta moral que, por ser demasiado sutiles, son difíciles de someter a control. En muchas ocasiones , la administración pública es un ejemplo trágico en este sentido”.

“JERARQUIA O ESCALA JERARQUICA”

“El concepto de jerarquía implica la existencia de una línea o escala de jefes, en diferentes grados, que une, a través de sus diferentes escalones, a la autoridad superior con los subordinados de más bajo nivel de la empresa”.

“Este escalonamiento de los jefes es el resultado natural del cumplimiento de principios tales como el del Espacio de Control y el de la Unidad de Mando, y obedece, entre otras razones, a la necesidad de transmitir órdenes e informes de un nivel a otro, dentro de la organización.

“Esquematizando las relaciones de dependencia entre los jefes de la empresa, obtendríamos un cuadro del tipo que se muestra en la figura siguiente:



"Si no se estableciera claramente un cuadro o esquema de este tipo para una organización determinada, o si las líneas o relaciones de dependencias que éste presentara no fueran suficientemente precisas, ni el personal directivo ni el personal subordinado podrían comprender en buena forma su trabajo ni las conexiones de éste con el de los demás. Tal situación produce, necesariamente, una disminución de la eficiencia del personal, y, por lo tanto, de la organización como un todo".

"La existencia de líneas claras de responsabilidad, y por consiguiente, de autoridad, permite que las relaciones entre jefes y subalternos sean definidas, estableciéndose así una secuencia más fácil de comunicación y de control a lo largo de los distintos niveles de la organización."

"Con el fin de evitar los inconvenientes que ocasiona el carecer de líneas precisas de jerarquía o dependencia, suele tenderse a establecer una línea jerárquica precisa y estricta, en la que no se aceptan saltos ni relaciones directas entre dos personas entre las cuales no se ha establecido una dependencia inmediata".

"Por lo general, una estructura jerárquica de este tipo, resulta poco flexible; las órdenes o comunicaciones

deben transmitirse cumpliendo estrictamente el "Conducto Regular"

"La vía jerárquica no siempre es el camino más rápido, existiendo en la práctica muchas operaciones cuyo éxito depende de una ejecución inmediata".

"Es necesario, por lo tanto, conciliar al respecto de la vía jerárquica, con la necesidad de actuar en forma oportuna".

"Mencionaremos en primer lugar, el que muchas veces es conveniente o necesario, por razones de tiempo, que un directivo imparta instrucciones a un subordinado inferior en forma directa, o sea sin hacerlo a través del jefe inmediato del mismo. Volviendo al cuadro anterior, sería el caso en que el jefe B, por ejemplo, emitiera órdenes directas al funcionario L, sin hacerlo a través del jefe inmediato de éste, E."

"En tal caso, indudablemente, no solamente no se está respetando la jerarquía, sino que está transgrediendo, además, el principio de la unidad de mando".

"Sin embargo, a pesar de estos inconvenientes, como ha quedado explicado, muchas veces es necesario proceder en la forma descrita. Dada esta justificación, con el objeto de

evitar, o por lo menos, atenuar los inconvenientes señalados, la situación puede ser salvada haciendo que el subordinado L informe de inmediato a su jefe E, sobre cualquier orden que haya recibido de sus superiores más altos. En esta forma, sin inversión de tiempo del jefe más superior, quedan restablecidas la escala jerárquica y la unidad de mando.

"Otro caso que suele presentarse, consiste en que dos jefes de relativamente bajo nivel dentro de la organización por ejemplo, los jefes J y R de nuestro ejemplo, estiman útil obtener un acuerdo en conjunto para resolver un problema determinado. La situación ideal sería aquella en que existiera una delegación y una descentralización tales que permitieran a estos jefes entrar en conversaciones y llegar a algún acuerdo, con la sola autorización de sus jefes inmediatos, D y G, quienes deberían, además, ser debidamente informados de las conclusiones a que J y R arribaran. Si por ejemplo, el G no prestara su aprobación al desarrollo de estas relaciones directas; o si J y R no llegaran a un acuerdo, debería recurrirse sólo entonces, al empleo de la escala jerárquica, haciendo las comunicaciones correspondientes fluyan a través de los jefes D, B, A, C y G".

"Aunque esta norma de las comunicaciones directas entre jefes de bajo nivel ha sido bastante aceptada y

empleada, en mayor o menor escala, por un porcentaje considerable de empresas, su aplicación no es tan amplia en el campo de la Administración Pública. Aquí, cada oficina tiende a operar como entre subordinado de un Servicio de mayor categoría y a actuar en forma aislada, separada de las demás reparticiones fiscales. Se prefiere seguir la línea jerárquica o "conducto regular", aunque ello signifique mayores demoras y tramitaciones en la adopción de cualquier resolución".

'Especificaciones'

"La aplicación de los principios ya enunciados: descentralización, delegación de autoridad y responsabilidad, unidad de mando espacio de control, etc., conducen necesariamente a una división del trabajo entre los componentes de la organización. A su vez, esta división del trabajo tiende a la especialización de los jefes y del personal en general, en determinadas materias".

"A través de esta especialización de todos sus elementos se tiende a alcanzar un máximo de rendimiento de cada miembro parte de la organización, el que se logra principalmente mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales y la experiencia de ciertas personas sobre determinados temas; la mejor preparación que estas adquieren para enfrentar los problemas que se les

política y sociedad

presenta, en su campo de acción, gracias a la constante repetición de situaciones similares; y a la adaptación del individuo a la realización de un solo tipo de trabajo”.

“Un solo jefe no puede pretender dominar todas las materias sobre las cuales es necesario adoptar decisiones. Ante la imposibilidad se le abren diversos caminos:

- El de delegar su autoridad en determinados especialistas
- El de no hacerse asesorar por especialistas en ciertas materias, o bien,
- Buscar alguna situación inmediata; que combine ambas posibilidades”.

“Estas distintas posibilidades dan origen, precisamente, a diversas modalidades de organización, o formas que puede adoptar la pirámide de organización, reflejos de las relaciones de autoridad y dependencia dentro de la organización”.

“Este problema no es nuevo, Taylor, a través de su sistema de los capataces funcionales, le dió solución creando un nuevo tipo de autoridad: la autoridad funcional, basada en un mayor conocimiento, o sea, en la especialización. Cada uno de los 8 capataces podría dar instrucciones al mismo grupo de obreros, pero

solamente sobre las materias de su especialidad. Este sistema si presenta todas las ventajas de la especialización y en función de ella se fijan las autoridades. Sus desventajas provienen del hecho de existir dos tipos de autoridades; aquella estrictamente jerárquica y la recién mencionada, de carácter funcional”.

“Por su parte Fayol buscó la solución del mismo problema por medio de un “Estado—Mayor”, o sea, un grupo de asesores que, estando a las órdenes directas del jefe jerárquico, colaboran con éste en las materias de sus respectivas especialidades, pero no disponen de autoridad propia. Esta solución presenta líneas de autoridad claras pero en conclusiones puede perderse el juicio del especialista. Se puede decir que Fayol hace primar el principio de la unidad de mando sobre el de la especialización”.

“Los sistemas modernos de organización: Líneal con asesores, funcional, etc., enfocan principalmente este mismo tipo de problemas. Es por estas razones que consideramos de una importancia trascendental conocer los diversos principios de organización que nos explican la esencia de estos fenómenos y que nos permitirán poder encontrar el sistema óptimo de organización, dadas determinadas circunstancias”.

politica y sociedad

"Puede decirse que la enumeración de los principios de organización no tiene fin".

"Existen infinidad de conceptos subyacentes que tal vez puedan ser investigados más a fondo y sirvan de base para la formulación de nuevos principios".

"La organización de empresas constituye un elemento sujeto a constante desarrollo, debido a que pretende combinar, en la forma más visible, desde el punto de vista económico a factores que son por naturaleza también variables; fuerza de trabajo, materias primas, maquinaria, técnicas".

"Los principios por los cuales debe regirse serán, por lo tanto, esencialmente variables a través del tiempo, no siendo difícil que lo que hoy tiene el carácter de verdad, para la generalidad de los casos, haya perdido tal calidad en un lapso más o menos corto".

"Tampoco puede pretenderse que la enumeración de principios que aquí hemos hecho, sea completa, nuestro propósito ha sido sólo comentar brevemente, lo que a través de nuestra experiencia, nos han parecido más interesantes".

B. Sistemas de Organización

Analizando las empresas desde el punto de vista de la forma como puede conducirse la autoridad de quienes tienen responsabilidad de guiarla en sus diferentes niveles, se pueden distinguir los siguientes sistemas básicos de organización:

- 1.- Organización de Línea
- 2.- Organización de Línea con asesores
- 3.- Organización funcional

1.- Organización de Línea

También se conoce este sistema con el nombre de "Tradicional" o "militar" y en él cada Jefe de la empresa es totalmente responsable de la actividad de su departamento, aunque estos sean de muy diversa naturaleza. En otras palabras, existen ciertas funciones que se cumplen por partes en las diferentes dependencias de la organización. Para la mayoría de los funcionarios resulta muy difícil cumplir funciones especializadas tan diferentes como por ejemplo el aspecto técnico de la producción, adquisición de materia prima, selección de personal, administración de los materiales, problemas legales, contabilidad, etc.

Gráficamente podría representarse los campos de acción de la autoridad y responsabilidad en este tipo de organización en el siguiente gráfico:

Funciones que deben efectuarse	DEPARTAMENTO DE EMPRESAS									
	Fundición		Tornos		Estampados		Armadura		Embalaje	
Control del material										
Personal										
Compras										
Control de Costo	↓		↓		↓		↓		↓	

Los casilleros indican que cada departamento se relaciona con los demás, y las flechas verticales, que la autoridad del jefe del departamento es la que soluciona los problemas que se presenten en relación a cualquiera de las funciones que deben efectuarse.

En resumen, de acuerdo a este sistema, cada Jefe tiene una autoridad absoluta, en todo orden de cosas, dentro de su departamento. Si un sistema de este tipo se aplicara dentro de una tienda de departamentos, por ejemplo, las autorizaciones de crédito dentro de cada uno de ellos será resuelto por los jefes respectivos, lo mismo en relación a las adquisiciones, contratación de personal, etc.

Las ventajas de este sistema de organización residen en que logran una división clara y sencilla de las líneas de autoridad y responsabilidad a la vez que hace posible una

ejecución rápida de las órdenes impartidas.

Como desventajas pueden citarse entre otras que el Jefe del Departamento debe poseer una amplia gama de conocimientos especializados, que no existe la necesaria coordinación entre las diversas dependencias de la empresa y finalmente el hecho de que por ser un sistema autocrático, la empresa puede funcionar sobre la base arbitraria de sus jefes.

2. Organización de Línea con asesores

Si bien la Organización de Línea puede utilizarse con éxito dentro de la pequeña empresa de carácter familiar, al aumentar su tamaño, los jefes de diferentes niveles se vieron en la necesidad de consultar especialistas para frontar las crecientes demandas de especialización de sus múltiples funciones. Así nace la Organización de Línea de Asesores.

política y sociedad

Este sistema de organización de cada repartición de la empresa continúa centralizando la autoridad y responsabilidad, pero suple su falta de conocimientos especializados en algunas materias, mediante la consulta de asesores.

Estos asesores solo cumplen la misión de aconsejar a todos los jefes de la empresa en la materia que son de su especialidad. Los ejecutivos tienen siempre la facultad para decidir, ya sea aceptado o rechazando los consejos de los asesores.

Volviendo al ejemplo anterior, si la tienda de departamentos se hubiese estructurado bajo el sistema de organización, podría haberse nombrado a una persona o a un departamento para asesorar a todas las especialidades de venta en materias de crédito, otro en materias relativas a las compras, etc. En todo caso, la opinión de estos asesores reviste solamente el carácter

de consejo, y por lo tanto podrán ser oídos o rechazados por los ejecutivos.

La asesoría puede también ser ejercida por un comité en vez de una persona o una división de la empresa. Puede existir diferentes comités, según sea la necesidad de Asesoría. Están constituidos por miembros de diferentes divisiones de la empresa que se reúnen periódicamente para tratar materias que les conciernen. Las conclusiones a que se llegue son sometidas a consideración de los ejecutivos en calidad de consejos.

Este sistema de organización se puede ilustrar como se indica a continuación. Las flechas horizontales indican que los asesores pueden hacer llegar su consejo a cualquier departamento en materias de su especialidad. Las flechas continuas verticales hacen sin embargo, la autoridad que prima, dentro de cada departamento es la del Jefe mismo.

Funciones que deben efectuarse	DEPARTAMENTO DE EMPRESAS				
	Fundición	Tornos	Estampado	Armadura	Embalaje
Control del material					
Personal					
Compras					
Control de Costos					

politica y sociedad

Las posibilidades de éxito de este sistema radica en que los ejecutivos consulten a los asesores y en que los asesores sepan convencer a los jefes de departamento para la aplicación de sus consejos.

3.- Organización Funcional

En este sistema de organización, los jefes continúan siendo responsables en general de la marcha de sus departamentos, pero los asesores tienen la responsabilidad frente a la empresa en todo lo relacionado con su especialidad.

En el caso de la tienda de departamentos, se instalaría un sistema de organización funcional si todos los asuntos concernientes a créditos los resolviera un Departamento de Créditos, y todos los relativos a adquisición un Departamento de Compras.

Se ve claramente que con el sistema funcional se presentan menores posibilidades de medidas erróneas y se les asigna mayor importancia a la especialización.

Como desventaja puede citarse el hecho de que a través de este sistema se presentan posibilidades de dualidad de mando ya que una sola persona debe recibir órdenes de su jefe jerárquico y del asesor especialmente en los casos en que la empresa está geográficamente separada en distintas reparticiones.

En el cuadro siguiente se ilustra este sistema de organización. Las líneas horizontales indican la primacía de la opinión del asesor sobre la del jefe de Departamento (Líneas verticales discontinuas)

Funciones que deben efectuarse	DEPARTAMENTO DE LA EMPRESA				
	E.	Tornos	E	A	E
Control del Material					
Personal					
Compras					
Control de Costos					

politica y sociedad

Al igual que en la Organización Lineal con Asesores, en la Organización Funcional la Asesoría puede ejercerla Comités integrados por representantes de diferentes divisiones de la empresa.

La asesoría puede también ejercerse, y estos en cualquier sistema de organización, al nivel máximo de la empresa (Gerencia). En los textos sobre organización, suele dársele a este cuerpo de ayudantes el nombre de "Estado Mayor" o de "Staff". Sus funciones específicas son, por lo general, ayudar al gerente, en su calidad de especialistas en determinadas materias, y resolver problemas a los cuales el gerente mismo no puede dedicarse por falta de tiempo o de conocimiento de los detalles técnicos del mismo.

Finalmente señalaremos que no es conveniente que una empresa utilice un determinado sistema, en su conjunto, sino que tienda a emplear, en parte de su organización, un sistema jerárquico (1 y 2), y en parte un sistema funcional.

C.- Herramientas de Organización

Al comenzar este capítulo habíamos dicho que después de obtener los recursos, eran necesario crear las diferentes dependencias para llevar a la práctica los objetivos que se han planificado en la empresa así

como fijar las funciones, atribuciones, responsabilidades, autoridades y relaciones del personal.

Para lograr estos propósitos la dirección debe valerse de algunas herramientas, entre las cuales estudiaremos:

- 1.- La Pirámide de Organización
- 2.- El Manual de Organización, y
- 3.- Los niveles de Autoridad.

Para utilizar las dos primeras herramientas, es necesario tomar en consideración algunos principios, entre los que podemos mencionar los siguientes:

— Toda organización debe crearse tomando por base las funciones que deben cumplirse y no los individuos. Sólo después de fijadas las funciones, deben buscarse las personas que se harán cargo de ellas.

— Ninguna estructura organizativa puede aplicarse a otra empresa sin alteración.

— En general, no deben depender más de cinco o seis subordinados de un jefe, en actividades de cierto nivel de complejidad. Si los dependientes son obreros, el radio de control puede alcanzar a diez o quince personas y aún a veinte cuando las funciones tienen características muy rutinarias.

política y sociedad

— El número de niveles de autoridad diferente es conveniente que no exceda de seis, y si es factible menos, considerando la distancia que existe entre el obrero y el ejecutivo más alto de la empresa.

— La organización debe llevarse a cabo tomando en consideración los planes de expansión de la empresa a fin de evitar reestructuraciones integrales al modificarse las condiciones.

— Hay que divulgar entre el personal los manuales de organización y la pirámide.

— Hay que divulgar entre el personal herramientas, comunicando a todos los poseedores las variaciones que hayan aceptado.

— Es necesario autorizar contactos laterales entre los miembros de la organización a fin de llegar rápidamente a conclusiones (Puente de Fayol).

— Deben aplicarse en general todos los principios de organización que se han explicado en la letra A. de este capítulo.

En general puede decirse que para elaborar pirámides y manuales de procedimientos, deben observarse los pasos básicos siguientes:

A.- Determinar los objetivos de la empresa

B.- Fijar las funciones necesarias para cumplir con estos objetivos (consultar reglamentos, estatutos, decretos, resoluciones, etc.).

C.- Conocer la estructura y funciones actuales de la empresa.

D.- Análisis de las diferencias de la estructura actual (Comparar A y B, con C).

1.- Duplicación de funciones. Funciones inútiles.

2.- Si las funciones están claras y uniformemente distribuidas.

3.- Tomar en cuenta los principios de organización.

E.- Discutir las modificaciones con el personal de organización.

F.- Ejecución de la Pirámide y del Manual de Organización.

G.- Disponer su puesta en práctica.

La Pirámide de Organización.

La pirámide de Organización u Organograma consiste en una representación gráfica de las relaciones de dependencia y jerarquía que existen entre los diferentes cargos de una organización. Por lo tanto, indica tanto el nivel de importancia relativa de los cargos dentro de la empresa, como también de quien depende cada persona y cuáles son sus subordinados.

politica y sociedad

La confección de un cuadro de este tipo es relativamente fácil, cuando la organización de la empresa está claramente establecida. En general, se dificulta, cuando no existe una organización, caso en el cual la elaboración de una pirámide puede significar, incluso, organizar la empresa.

Cualquiera que sea la magnitud de la empresa, es de gran beneficio disponer la elaboración de la pirámide, porque, además de que cada empleado sabe con ello donde está ubicado dentro de la organización y por lo tanto cuales son sus respectivas futuras, la empresa obtiene, al elaborarla, una serie de informaciones para mejorar la organización, que de otra manera no obtendría.

En general pueden distinguirse como constitutivos cualquier organización, los siguientes tipos de unidades administrativas:

- 1.- Unidades Operativas
- 2.- Unidades Asesoras, y
- 3.- Unidades de Servicio

1.- Unidades Operativas .

Son aquellas unidades que se ocupan de llevar adelante los objetivos principales de la empresa. En una fábrica de artículos metálicos, por ejemplo, serían las reparticiones que tienen a su cargo la fabricación de los

productos en sus diferentes procesos (fundición, estampado, tornos, etc.)

2.- Unidades Asesoras

Estas unidades obedecen a la necesidad de auxiliar a la dirección de la empresa y a las unidades operativas en funciones específicas tales como aspectos legales, tributarios, de organización, de fiscalización, etc.

3.- Unidades de Servicio

Son aquellas unidades que auxilian a las unidades operativas con el propósito de que obtenga un mejor desempeño de sus funciones. Como ejemplo podría citarse las funciones: Contabilidad, Adquisiciones, Control de Existencias, Central de máquinas, etc.

El Manual de Organización.

La pirámide de Organización consiste sólo en una representación gráfica de la organización de la empresa. No pretendo por lo tanto, constituir una explicación completa y detallada de las funciones, responsabilidad, autoridad y relaciones que corresponden a cada cargo.



rokael cardona *

POLITICAS PUBLICAS DE CREDITO, TECNOLOGIA Y COMERCIALIZACION EN EL AGRO. **

*Profesor de Enseñanza media en Física y Matemática/ con estudios de especialización en Ciencias Sociales. Actualmente investigador del Departamento de Empleo y Población de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica de Guatemala

Ha sido Catedrático universitario en Metodología de la Ciencia en las Universidades Rafael Landívar y San Carlos, así como Coordinador de Investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Sección Guatemala.

** El presente artículo forma parte de un estudio más amplio sobre "Empleo Rural en Guatemala" realizado en cooperación entre el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos y el International Development Research Center (IDRC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Canadá.

5. NOTAS DESCRIPTIVAS SOBRE POLITICAS PUBLICAS DE CREDITO, TECNOLOGIA Y COMERCIALIZACION EN EL AGRO. (Guatemala, 1979).

5.1 Situación anterior a 1910: Generalidades sobre política crediticia

Desde la realización de la Reforma Liberal en 1871 la política Estatal en relación con el crédito agropecuario ha sido orientada fundamentalmente hacia la producción agroexportadora basada en las grandes fincas. Aunque, desde luego, la intensidad en los volúmenes de crédito otorgado a las explotaciones agropecuarias ha ido en un aumento constante, sobre todo en

la etapa que va de la década del cincuenta al presente.

Según los datos históricos disponibles se observa que es a partir del corto período de la revolución de Octubre (1944-54) y en el contexto de la política económica del nuevo gobierno que se inicia el apoyo a nuevos cultivos de exportación (como el algodón, la caña de azúcar y la ganadería) y al mismo tiempo el estímulo a la producción para el mercado interno realizada en unidades productivas de subsistencia. A estos dos objetivos obedeció la Creación del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP) por un lado y del Banco Nacional Agrario por el otro. El primero creado en 1948 y el segundo

en 1953. El análisis sobre la actividad de ambos permitirá tener una idea general sobre el crédito y la política tecnológica, anterior a 1970.

Con anterioridad a 1946 (año en que se crea el Banco de Guatemala) el crédito para la agricultura era proporcionado por tres bancos privados: el Banco de Occidente, el Banco Agrícola Mercantil y el Banco de Londres; y por un Banco Estatal: el Crédito Hipotecario Nacional creado en 1929. (Villacorta Escobar, Manuel: Producción y Comercialización de Granos Básicos. IIES, Universidad de San Carlos de Guatemala. Enero 1977. Seguimos a este autor en lo que respecta a los antecedentes históricos que aquí se exponen).

El INFOP se organizó con el objetivo de fomentar e introducir nuevos productos agrícolas y pecuarios. Adquirió importancia en cuanto al crédito pues ya en 1949 había otorgado 1.3 millones para el sector agropecuario. El sector hacia el cual estaba dirigido el crédito era el de la mediana empresa, específicamente las situadas en el contexto de la diversificación de la producción industrial.

Por lo visto no era función primordial del INFOP dotar de crédito a las pequeñas fincas cuya producción estaba volcada al mercado interno. En realidad el primer intento en este aspecto se había dado en 1945 cuando en el Crédito Hipotecario Nacional se creó el departamento Cooperativo "con un capital obtenido de las utilidades de la institución, destinado a prestar servicios de crédito al pequeño productor rural. Sin embargo su impacto fue poco importante y el citado departamento dejó de funcionar en 1953, año en que se constituye el Banco Nacional Agrario (BNA). No obstante, mientras se constituye el RNA el Crédito Hipotecario Nacional prestó servicios crediticios a los Beneficiarios de la Reforma Agraria del régimen Arbencista (1951-1954) desde el momento de la emisión del decreto 900 en 1952 hasta el establecimiento del BNA.

El Banco Nacional Agrario fue creado con el objetivo de "autorizar y conceder créditos, fundamentalmente para la economía campesina" (Villacorta E. pág. 122) a fin de complementar la reforma agraria del país. El crédito estaba destinado a

política y sociedad

fincas menores de dos caballerías y se estableció como máximo un monto de Q.6,000 para cada crédito otorgado. El Banco entró en operación el 20 de octubre de 1953 y sólo en el período comprendido entre noviembre de ese año y junio de 1954 se habían otorgado 25,961 créditos para los beneficiarios de la Reforma Agraria, por un monto de Q.7.1 millones (sobre un total de 8.6 millones otorgados por el Banco).

Con el nuevo régimen político instaurado a partir de junio de 1954 se anuló el decreto 900, ley de Reforma Agraria, lo que causó un rápido descenso en la atención a los campesinos que habían sido beneficiados, y le dió un viraje radical a la política del Banco Nacional Agrario. Los campesinos, como ya se vió en un capítulo aparte de este trabajo, fueron despojados de las tierras que habían recibido mediante el Decreto 900 y muchos de ellos quedaron endeudados y sin posibilidades, obviamente, de pagar las deudas. Por otra parte, las cooperativas de producción formadas por el BNA en antiguas fincas nacionales fueron intervenidas por el gobierno y los créditos fueron suspendidos.

El resultado inmediato y lógico en el contexto del nuevo régimen político fue la reducción brusca de la actividad crediticia del BNA, a tal grado que según Villacorta, "...puede afirmarse que el Banco Nacional Agrario, por sus dificultades financieras, fue obligado cada vez más, a la atención de sujetos de crédito corresponsables al INFOP" (Villacorta, Op. Cit, Pag. 129).

Dos de sus sucursales fueron suprimidas en 1955 y por presiones de la International Cooperation Administration (ICA) el Banco terminó convirtiéndose en administrador de un programa de crédito supervisado, el llamado Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS). La administración de este crédito, la falta de recapitalización y la anulación de las cooperativas de producción en fincas nacionales llevaron al BNA a la crisis financiera aludida.

El cambio radical de su política se percibe claramente en el decreto 559 de 1956 en el cual se establece que el "Banco destinaría un porcentaje de sus fondos disponibles para dar

política y sociedad

créditos para adquisición de tierras", totalmente contrario a su política anterior, de apoyo a quienes habían recibido tierra por parte del Estado. Esto no sólo perjudicó más a la institución sino claramente a los campesinos que no solamente quedaron excluidos de la reforma agraria, sino también del crédito.

A partir de 1951 el crédito supervisado por el BNA (el SCICAS) se extiende por todo el país, a excepción de Quezaltenango, aplicándose según instructivo preparado por la ICA (según los informes mensuales 20 y 21 del Banco mencionados por Villacorta). Debido a los altos costos que representaba el crédito supervisado para el Banco, el SCICAS fue trasladado en 1960 al Ministerio de Agricultura en el cual se manejó hasta que se constituyó BANDESA en 1971. Debe recordarse que en el período en el cual el SCICAS estuvo a cargo del Banco (de 1955 a 1960) apenas se concedieron 7,591 créditos (el 20o/o del total concedidos en sólo 7 meses por el régimen Arbenista) por un monto de Q.4,040.7 miles (el 60o/o de lo concedido por Arbenz en el corto lapso señalado).

La actividad del SCICAS ya dentro del Ministerio de Agricultura no modificó en mucho la naturaleza de la nueva política crediticia, pues a finales de 1968 apenas "registró un saldo en cartera, por un monto de Q.4,990 miles, habiendo concedido durante el año (1968) créditos por un monto total de Q.773.7 miles. Según memorias del SCICAS de abril de 1961 a diciembre de 1970, el servicio otorgó créditos por Q.29.4 millones, pero parte considerable de esa suma es ficticia ya que los "refinanciamientos" eran muy frecuentes para ocultar falta de recuperaciones" (Villacorta, pág. 125).

En lo que concierne al propio Banco Nacional Agrario se trató de reorganizarlo y tecnificarlo a partir de 1963. En este año se eliminó el límite de Q.6,000 que se habían establecido para los montos de cada crédito y en 1964 se eliminó el límite de dos caballerías para las fincas que obtendrían el crédito. En la práctica significó dar mayor prioridad a la gran propiedad, asumiendo en este sentido un papel similar al de INFOP. Por último, también en 1964, quizá por la nueva coyuntura internacional y las

presiones de la Alianza para el Progreso les fueron "perdonadas" las deudas a los campesinos que habían recibido créditos con la aplicación del Decreto 900 Ley de Reforma Agraria (1952-54). El impacto del BNA en este nuevo período (1963-70) fue de escasa trascendencia, pues su actividad se redujo a proyectos de otra índole y no a una recuperación sustancial del nivel crediticio original. A tal grado que en 1970 se plantea su disolución, juntamente con el INFOP y el SCICAS para dar paso al nuevo Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), fundado en 1971.

Villacorta Escobar señala que el BNA decayó rápidamente a partir de 1954. El departamento crediticio del INFOP prácticamente dejó de operar por falta de recursos; "no obstante, el Instituto siguió atendiendo a los empresarios, a la par de la Banca Privada" (129). Finalmente, el SCICAS resultó inoperante dado su carácter competitivo con el propio BNA y otros bancos privados del sistema "lo que se facilitó por los altos montos de crédito que le fueron aprobados, y porque, no teniendo que autofinanciarse, al incluirse sus costos administración en el presupuesto de la

nación, pudo realizar operaciones con baja tasa de interés" (Villacorta, pág. 129).

La situación descrita con anterioridad pone en evidencia que la política crediticia en las últimas décadas se aumentan principalmente a la gran propiedad Agraria. En el lapso comprendido entre 1956 y 1975 se otorgaron a la agricultura un total de Q.1,008.2 millones de quetzales, de los cuales Q.837.7 millones (83.1o/o) fueron otorgados a los productos de exportación (café, algodón, caña de azúcar y ganado vacuno). En la década comprendida entre 1961 y 1970 estos productos concentraron hasta el 86.7o/o del crédito total. El algodón captó el mayor porcentaje en el período 1956-1975 (30.9o/o), seguido del café (28.7o/o), el ganado vacuno (17.4o/o) y la caña de azúcar (6.2o/o).

Sin embargo es importante hacer notar que a partir de 1970 el volumen total de crédito se incrementa significativamente, sobre todo en el rubro de granos básicos, hecho que se analizará adelante.

CUADRO No. 5.1
Distribución del Crédito destinado por los bancos del sistema
a la Agricultura, según productos, por quinquenio 1956-75
(millones de quetzales y porcentajes)

Quinquenio	TOTAL	Agroexportación	o/o	Granos Básicos	o/o	Otros Destinos	o/o
1956-60	Q.133	Q.112	84.1	Q.6.0	4.5	Q.15	11.4
1961-65	220	191	86.7	4.5	2.0	25	11.3
1966-70	260	255	86.7	7.5	2.9	27	10.4
1971-75	395	309	78.2	52.7	13.3	33	8.5
1956-75	1008	837	83.1	70.1	7.0	100	9.9

FUENTE: Elaboración personal en base a boletines Estadísticos del Banco de Guatemala.

El apoyo del Sector Público a los productos de exportación se dió en un primer momento por medio del Crédito Hipotecario Nacional creado en 1929. Posteriormente en 1948 se agregó el Instituto de Fomento de la Producción que durante algunos años proporcionó financiamiento y asistencia técnica para la producción de rubros como el Algodón, la ganadería y la caña de azúcar. Como se vió anteriormente, al cambiarse el contenido de la función del Banco Nacional Agrario en 1954, en la práctica este Banco, también orientó su actividad al financiamiento de los productos de exportación, pero en grado menor que los bancos privados.

Debe recordarse también que ya desde 1946 al crearse el Banco de Guatemala éste también orientó su actividad al apoyo directo crediticio a estos productos, específicamente al algodón. Sin embargo el grueso del crédito para estos productos proviene de Bancos Privados.

A partir de 1971, al crearse B A N D E S A, un porcentaje relativamente importante del crédito otorgado por este Banco se destina a la caña de azúcar y el algodón a través de los llamados fondos bancarios, que son fondos nacionales con los que opera el Banco, cuestión que se analiza adelante.

5.2 Regulaciones de Política Económica en la presente Década (tecnología, crédito y comercialización).

En la presente década la participación del Estado adquiere mayor relevancia específicamente en lo que se refiere a política tecnológica y de comercialización en el conjunto de la actividad productiva, sobre todo orientada hacia la mediana propiedad campesina y hacia la mediana propiedad capitalista, (en los casos de la ganadería, la caña de azúcar y del algodón). La participación de capitales provenientes de Agencias Internacionales de Crédito juegan un papel de primer orden en relación con determinados proyectos específicos canalizados a través de nuevas formas organizativas o de las ya existentes pero reorientadas en su función.

En el caso de la gran propiedad agraria se observa una mayor intervención reguladora del Estado por la vía de la integración agroindustrial especialmente en materia tecnológica, a través de la política de fomento industrial (la cual entra en vigor el 23 de marzo de 1969 con el Convenio de Incentivos Fiscales

al Desarrollo Industrial), observándose de manera diferenciada según los principales rubros productivos de exportación. El crédito tiene un menor impacto en la producción, con la excepción de un sector de medianas y grandes explotaciones ganaderas (ganado de carne y leche) en las cuales juega un papel directo en la modernización de la producción. Por otra parte, es también más perceptible en la presente década una mayor intervención reguladora del Estado en la comercialización, aunque los efectos de la misma tienen escasa trascendencia en relación con el empleo.

En lo que respecta a las explotaciones campesinas medianas es donde más impacto tiene la intervención reguladora del Estado en lo relativo al Crédito teniendo por esta vía efectos directos en materia tecnológica, específicamente en semillas y fertilizantes. BANDESA, DIGESA, ICTA, La Gremial de Trigueros y las Cooperativas juegan el papel de instituciones mediadoras en lo relativo a la distribución de semillas, fertilizantes y asistencia técnica en un reducido sector campesino cuyo mayor impacto se

observa en los casos del trigo, hostalizas, arroz y maicillo, en relación a la producción total de estos rubros. El empleo se ve directamente afectado en estas circunstancias, aunque su impacto dentro del conjunto de la actividad agropecuaria de subsistencia es bastante limitado, en la medida en que afecta a un escaso porcentaje de la población rural.

Para efectos de una adecuada comprensión y desarrollo de lo que aquí se expone, se hará un análisis en dos grandes grupos de la producción: productos de exportación y productos para el mercado interno, haciendo un desglose por producto en cada uno de los grupos en mención. El hecho de que hagamos esta separación obedece a que tendencialmente la producción agroexportadora descansa en la gran propiedad territorial en el marco de relaciones sociales de producción fundamentalmente modernizadas. En tanto que la producción para consumo interno tendencialmente se sitúa en propiedades campesinas bajo formas de producción no capitalistas, pero que se están modificando a partir de la expansión modernista de las grandes propiedades, cuyo hecho inherente parece ser la intervención reguladora del Estado.

De este modo entonces estamos en posibilidad de conocer en términos generales las características de la intervención estatal en dos áreas básicas de la producción agropecuaria cuyas características fundamentales fueron definidas en términos generales en la primera parte de este trabajo.

5.2.1 Productos de Exportación

Como ya se dijo con anterioridad, la actividad reguladora del Estado en la producción agroexportadora se ubica principalmente en el crédito y en la exoneración de aranceles principalmente para propiedades agrarias integradas al proceso de producción industrial (unidades agroindustriales), sobresaliendo específicamente los Ingenios Azucareros y Agroindustriales de la Carne y el algodón. Los efectos directos se sitúan en el campo de la mecanización del proceso productivo, ampliación del Espacio Agrícola (caso de proyectos ganaderos), intensificación del uso del suelo (fertilización, semillas mejoradas, control de enfermedades y plagas, etc.) en general en una incentivación de la producción.

política y sociedad

Para comprender específicamente lo dicho se presenta un breve análisis por producto:

a) Algodón

El financiamiento y asistencia técnica para la producción del Algodón estuvo a cargo, en una primera etapa, del INFOP. En un primer período (1948-63) la producción "estaba libre de pagar tanto impuestos de importación de insumos, como derechos de exportación, estos últimos fueron obligatorios hasta el año 1963. Actualmente el financiamiento lo otorga tanto la Banca Central, como el sistema Bancario y Organizaciones financieras internacionales" (Vielman, Argentina: Estudio sobre El Algodón. Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales. Universidad de San Carlos, pág. 4).

En la presente década se han emitido decretos que afectan de manera directa a la producción algodонера, sobre todo en lo referente a la incorporación de tecnología y uso de las tierras. En este sentido se ubican los siguientes decretos y acuerdos ministeriales:

- 1971: acuerdo ministerial por medio del cual se reglamenta la siembra de algodón y destrucción de rastrojos;
- Decreto No. 43-74: por medio del cual se obliga a obtener licencia para la siembra, debido

a la pugna existente con los cañeros en cuanto a la utilización de las mismas tierras;

- Decreto 50-74: por medio del cual se legisla al nuevo impuesto por concepto de exportación;

- Decreto 47-74: que exonera el pago de impuestos a la importación de fertilizantes.

Con la aprobación del Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial en 1971 las industrias procesadoras de Semilla de Algodón, del grupo "C" gozan de franquicias a la importación de medios de producción por el término de tres años. En este contexto, sin embargo, la información disponible registra sólo dos agroindustrias directamente beneficiadas. La primera de ellas es la agroindustria "Olmeca S.A.", que elabora aceites y grasas vegetales y subproductos como torta y harina de semilla de algodón.

Esta empresa ha recibido extensión de beneficios hasta 1983 sobre la importación de materias primas, productos semielaborados y envases en un 100o/o de exoneración de impuestos arancelarios. "Olmeca deberá mantener como mínimo la inversión de Q.3 millones, operar como mínimo con una producción anual de 290,000 quintales de los productos que elabora; y proporcionar ocupación a no menos

política y sociedad

Dentro de este contexto se situa también la "Industria de Oleaginosas de Escuintla S.A." (IODESA) que se dedica a la producción de aceite crudo y torta o harina de semilla de algodón. Se le otorga una extensión de beneficios hasta el 31 de diciembre de 1983. Sobre la importación de materias primas, maquinaria y equipo en un 100o/o de exoneración de derechos arancelarios. "IODESA deberá mantener como mínimo la inversión de Q.750,000, procesar como mínimo la cantidad de 80,000 toneladas de semilla de algodón en un período de 10 meses anualmente y proporcionar ocupación a no menos de 145 trabajadores..."(Inforpress, 2.8.79).

En relación al financiamiento éste se realiza a través del Banco de Guatemala (del sector público), de Bancos Privados y de Instituciones Financieras Internacionales, El Banco de Guatemala otorga a la agricultura alrededor del 10o/o del total de créditos otorgados por el sistema Bancario, los cuales son destinados casi con exclusividad a la producción de algodón, como puede observarse en el siguiente resumen:

Año	Préstamos Totales (Q. millones)	Préstamos al algodón (Q. millones)	o/o
1971	7.5	7.2	94
1972	4.2	4.0	96
1973	2.0	2.0	100
1974	6.1	5.9	97
1975	10.6	6.2	58

FUENTE: Informe Económico. Banco de Guatemala. Tomado de Vielman, Argentina, op. cit., pág. 8.

política y sociedad

Otra parte del crédito del Sector Público se otorga por medio del BANDESA. Según se vió ya en la primera parte de este trabajo (sobre mercados regionales de fuerza de trabajo) el crédito concedido al algodón se ubica principalmente en los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez y Retalhuleu, los más importantes en la producción.

Por último debe mencionarse que el Sector Público también actúa circunstancialmente en la regulación de precios, sobre todo de la semilla de algodón y en las cuotas de exportación, regulación que indirectamente puede incidir en el área cultivada, y consecuentemente en el empleo.

De la producción algodonera, la semilla tiene más importancia que el algodón oro, pues de ella se extrae aceite comestible. Como consecuencia de los conflictos entre empresarios algodoneros y propietarios de agroindustrias del aceite, el Ministerio de Economía fija en 1975 el precio tope de Q.3.50 por quintal, y además, la obligación de dejar 950 mil

quintales para el consumo interno, sobre un total de 2 millones. Para exportar el excedente se impuso la obligación de obtener licencias a través del Ministerio de Economía (1973). El mantenimiento de ambas obligaciones, según el Consejo Nacional del Algodón ha incidido en la reducción del área cultivada.

Asimismo se menciona que la comercialización de la semilla del algodón ha sido uno de los problemas más constantes y que ha generado conflicto (ver al respecto, Vielman, A. op. cit. pág. 12).

b) La producción de Azúcar

Como se sabe, la producción de azúcar se desarrolla mediante la integración de la Agricultura y la industria. La intervención reguladora del Estado se sitúa en ambos niveles de las fases de producción.

c) Exoneraciones arancelarias

Los datos disponibles indican que la política de fomento industrial ha favorecido preferentemente a las agroindustrias

politica y sociedad

del Azúcar, y dentro de ellas, los grandes ingenios, aunque, ubicados dentro de las empresas del grupo "C", es decir, que cuentan con 3 años de exoneración para la importación de medios de producción para las diversas fases del proceso productivo agroindustrial. Según Inforpress, el apoyo estatal a la producción azucarera por medio del Convenio de Incentivos Fiscales "se ha aplicado tanto a las industrias procesadoras que recién se están instalando, como a aquellas que están ampliando su capacidad de molienda".

La industria azucarera ha ampliado su capacidad productiva (ampliando su capacidad de molienda) a base de la modernización de sus plantas, que en un corto lapso de tiempo prácticamente duplicó su valor anual en maquinaria, equipo, repuestos y otros materiales importados, según se observa a continuación.

CUADRO No. 5.2
Valor de la importación de maquinaria, equipo, repuestos y otros materiales, según períodos seleccionados.

Concepto	Promedio anual 1965-68	1973
Maquinaria	Q.505.5 miles	Q.1,826.3 miles
Equipo y accesorios	421.1 "	676.9 "
Repuestos	207.3 "	404.6 "
Otros materiales	101.5 "	216.0 "
TOTAL	1,245.5 "	2,323.9 "

FUENTE: Banco de Guatemala.

politica y sociedad

Como se observa, sólo durante cuatro años (65 al 68) la industria azucarera importó maquinaria, equipo y otros por valor de Q.5.0 millones aproximadamente, según el promedio anual. Para 1973 tal promedio casi se duplicó. Este crecimiento en el valor de las importaciones obedece principalmente a los acuerdos de clasificación industrial a favor de los ingenios azucareros, que están clasificados como empresas del tipo "C". Inicialmente 4 ingenios fueron clasificados con esta calidad dedicándose a la producción de azúcar y melazas y obteniendo exoneración sobre la importación de maquinaria y equipo por los siguientes valores:

Ingenio Pantaleón, S. A.	Q. 2,675.0	miles
Ingenio Los Tarros	Q. 8,441.0	miles
Ingenio La Unión	Q. 8,113.0	miles
Ingenio Palo Gordo, S. A.	Q. 1,072.0	miles

vagonetas y otros vehículos similares sin motor para carga, libre del pago de derechos arancelarios del 16 de marzo de 1975 al 15 de mayo de 1978. Situaciones similares se observan en los casos del Ingenio La Unión y Santa Ana en 1977, los que también lograron ampliación.

En un período reciente, 1975/77 fueron instalados tres nuevos ingenios: El Valle, Guayacán y Magdalena, los tres en Escuintla. De éstos, el primero fue incluido dentro del grupo "C" del convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales. Obtuvo derechos de aduana y gravámenes, lo que le permitió importar



Estos acuerdos ministeriales son ampliados en algunos casos, como en el del Ingenio Palo Gordo, que en 1975 obtiene ampliación para importar carretas, carretillas, carretones, vagones, maquinaria y equipo por tres años. Igual cosa ocurrió en el Ingenio Magdalena en 1979. Esta se comprometía a reinvertir un capital no menor de Q.1469 miles y operar como mínimo con una

CUADRO No. 5.3
Créditos otorgados por el Sistema Bancario a los Ingenios
Azucareros, según destino por año (1964-74)

Crédito (Q. miles)						
Año	Total	o/o	Refaccionario	o/o	Avío	o/o
1969	Q.3,768	100	354	9.4	3,414	90.6
1970	3,562	"	425	11.9	3,136	88.1
1971	4,326	"	439	10.2	3,887	89.8
1972	6,416	"	638	10.0	5,777	90.0
1973	4,780	"	1,776	37.1	3,005	62.9
1974	12,465	"	2,528	20.3	9,937	79.7
1969-74	35,317		6,160	17.4	29,156	82.6

FUENTE: Superintendencia de Bancos.

iii) Intervención del Estado en la
Comercialización

La mayoría de ingenios azucareros se proveen de caña de azúcar propia y de caña comprada a productores independientes. En este segundo caso, la comercialización se realiza a través de convenios entre ingenios y productores independientes, estipulándose la cantidad de caña que éstos últimos entregarán al ingenio, previa realización de una prueba de calidad de la sacarosa que contiene la caña por parte del Ingenio. La cantidad de caña comprada deberá pagarse bajo las condiciones y precios establecidos

por el Ministerio de Economía, según decreto de junio de 1963. Este precio se determina en la Comisión Nacional del azúcar que cuenta con un representante del Ministerio de Economía, representantes de los Ingenios y de los cañicultores independientes.

Del precio por tonelada puesta en el ingenio el productor independiente sólo recibe Q.6.00 en el momento de la entrega (diciembre) y el resto (que puede variar según el precio) en el mes de agosto del año siguiente. Estos Q.6.00 escasamente cubren los gastos de producción por tonelada cosechada.

política y sociedad

Según un estudio del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la USAC, esta manera de determinar el precio y la forma de pago por tonelada puesta en el ingenio permite a los empresarios del azúcar presionar por un pago menor al estipulado, a pesar de que la disposición gubernamental persigue que tanto el agricultor como el Ingenio reciban la mitad cada uno del valor de la producción industrializada. (IIPS, Universidad de San Carlos, Mimeografiado. 1978, pág. 10).

A continuación se incluyen los precios promedio por tonelada de caña de azúcar establecidos por el Ministerio de Economía en el período 1965-75:

Período	Precio promedio por tonelada de caña de azúcar
1965/66	Q. 6.66
1966/67	6.67
1967/68	6.70
1968/69	6.61
1969/70	7.02
1970/71	6.86
1971/72	7.07
1972/73	7.43
1973/74	12.38
1974/75	18.00

La fijación de los precios en las condiciones anteriores, a las que se agrega una tasa de extracción de 170 libras de azúcar por tonelada de caña ha generado conflictos permanentes entre los pequeños cañicultores (sobre todo) y los empresarios de los Ingenios, en donde los primeros parecen llevar la peor parte.

A lo anterior se agrega el problema de la comercialización pues ésta incluye gastos en el corte, alza y traslado a los ingenios, fuera de los gastos en la siembra, limpia, fertilización, etc.

"Además los ingenios prefieren establecer convenios de compra-venta con los grandes y medianos cañicultores antes que con los pequeños, ya que de esta manera aseguran su producción de azúcar. Es aquí donde el intermediario realiza esta etapa de la comercialización adelantándole dinero al pequeño cañicultor para que cubra los gastos de producción comprometiéndolo a la entrega de la caña, la cual la compra a más bajo precio" (IIPS-USAC, Op. cit. pág. 11).

Los grandes ingenios, en cambio cuentan con intermediarios grandes, empresas que por un monto determinado (que varía con la extensión de la producción cañera y la distancia hacia el ingenio) realiza todo el proceso que incluye corte, alce y transporte de la caña. Este transporte es más elevado en valor que el contratado individualmente, pero ahorra considerablemente fuerza de trabajo. Recordemos acá que el corte y alce son las actividades de la producción de caña de azúcar que absorben más fuerza de trabajo.

Para superar en parte los problemas de comercialización los grandes y medianos empresarios de la caña se organizaron en la asociación de Cañeros de Guatemala por medio de la cual se realiza todo el proceso mencionado con anterioridad (corte, alce y transporte) significando el mismo un ahorro en fuerza de trabajo ocupada, pues los dos métodos de transporte incluyen el uso de maquinaria agrícola (específicamente grúa) para el alce de la caña y su colocación en el camión.

Como podrá observarse, salvo en la determinación de los precios por tonelada, en la práctica el Estado juega un papel muy secundario en la regulación de la comercialización y transporte de la caña de azúcar. En cambio en la producción de la caña y su procesamiento industrial juega un papel relativamente importante en Créditos y exoneraciones de aranceles para la incorporación de maquinaria y financiamiento de la producción en las dos fases (agraria e industrial) especialmente respecto a las grandes propiedades cañeras.

c) Ganadería Vacuna:

La ganadería vacuna captó un total de 176.7 millones de quetzales en el período 1950-75 en asistencia crediticia de los bancos del sistema. Hasta 1970 prácticamente el crédito provino casi con exclusividad de los bancos privados. Sin embargo, a partir de 1971 se pone en marcha el llamado Programa de Desarrollo Ganadero (en adelante PRODEGA) con fondos provenientes principalmente del Banco Mundial. Originalmente el PRODEGA

política y sociedad

pretendió impulsar la ganadería en la Costa Sur, sin embargo, en el transcurso de la década se amplió su radio de acción especialmente hacia Alta Verapaz, Petén e Izabal, en el norte del país. El programa se constituyó con el objetivo esencial de proporcionar asistencia financiera y técnica para la producción de bovinos.

La asistencia financiera consiste en el financiamiento de planes de inversión. Se otorga a los ganaderos a través de los créditos a largo plazo, con créditos hasta de doce años que incluyen hasta cuatro años de gracia. La tasa de interés es del 9o/o para préstamos hasta por Q.50,000 y del 11o/o para préstamos mayores. La garantía debe ser hipotecaria y prendaria y los préstamos se otorgan a propietarios individuales o colectivos. Junto con la asistencia financiera se estimó la asistencia técnica la cual consta de:

- a) Determinación de proyectos de inversión a nivel de empresas
- b) Gestiones de crédito
- c) Supervisión de las inversiones

y asesoría en aspectos de manejo de ganado y manejo de la empresa (la finca).

(Lo dicho acá sobre el PRODEGA es un resumen de un capítulo que trata más detalladamente sobre el mismo en el estudio de Cardona Roka el La Agroindustria de Ganado Bovino en Guatemala. USAC-CSUCA. Mimeografiado. Guatemala Enero 1979).

En el período comprendido entre 1971 y 1978 el PRODEGA ejecutó un presupuesto de Q.13.3 millones, de los cuales Q.12.33 millones se destinaron a inversiones, especialmente para la compra de ganado de crianza y engorde (68.4o/o), pastos para ganado (12.1o/o) e infraestructura, maquinaria y equipo.

A nivel departamental las inversiones se concentraron en Izabal, Alta Verapaz, Escuintla y Petén los cuales representaron el 60o/o de la superficie en pastos que fue objeto del PRODEGA (en términos absolutos, la superficie atendida en el período fue de 47.2 miles de manzanas). Estos

política y sociedad

departamentos concentraron Q.7,246 miles, equivalente al 59o/o del crédito total otorgado en el período.

En cierto sentido es correcto afirmar que la asistencia crediticia del PRODEGA a través del sistema Bancario y específicamente por medio de BANDESA se constituye en un factor de expansión del área ganadera específicamente en los departamentos de Izabal y Petén, expansión que se da con un relativo proceso de modernización de las unidades productivas capitalizadas medianas y grandes. Esto se confirma tomando en cuenta los siguientes indicadores:

a) El promedio de superficie por finca ganadera afectada por el PRODEGA, que coincide con el de las grandes explotaciones ganaderas a nivel nacional.

b) La atención del proyecto a solamente 189 fincas ganaderas en todo el país, durante los siete años del mismo.

c) Una cobertura del programa de 86 mil manzanas, que solamente representa el 8o/o de la superficie total en pastos registrada por la Encuesta Pecuaria de 1974.

En este contexto los efectos sobre el empleo son bastante localizados y de una magnitud importante sólo al nivel de ciertos departamentos y municipios. También en el contexto de la regulación crediticia para la ganadería Vacuna por parte del Estado es importante mencionar el Programa de Desarrollo Lechero (PROLECHE), originalmente diseñado (1972) para veinte municipios comprendidos entre Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa en la región suroriental del país y que posteriormente se amplió a otras áreas del país. El proyecto contempla un programa de inversiones a nivel de finca ganadera y resolución de problemas de comercialización de la leche para alcanzar:

a) Aumento de la población ganadera

b) Mejoramiento genético

- c) Incremento de la producción de leche
- d) Un mejor aprovechamiento de los recursos, especialmente pastos.

En la actualidad se han invertido alrededor de Q. 2 millones en el proyecto, especialmente en la región suroriental (según entrevista personal a un personero de BANDESA) pero no se dispone aún de información concreta al respecto.

Tanto PROLECHE como PRODEGA reciben financiamiento principalmente del Banco Mundial, dependen administrativamente del Ministerio de Agricultura y el mayor porcentaje del financiamiento es distribuido por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA).

Otro nivel de análisis del impacto de las políticas públicas en la ganadería vacuna se sitúa en la fase del procesamiento industrial de la carne (Agroindustrias), importante por la íntima relación existente entre las grandes fincas ganaderas y las empresas de

procesamiento. En este contexto, al igual que en el algodón y el azúcar la actividad reguladora del Estado se da vía política de fomento industrial.

En la actualidad existen en Guatemala 6 empresas procesadoras, empacadoras y exportadoras de carne y de ganado vacuno. La mayoría de las mismas han sido clasificadas como empresas tipo "A" por el Ministerio de Economía, es decir, como industrias que gozan de las mejores prerrogativas según el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, para la importación de maquinaria y equipo, materias primas, productos químicos y otros materiales.

Finalmente, el Ministerio de Economía interviene también en el establecimiento de cuotas mínimas anuales de exportación y de distribución interna de la carne, según decreto 13-72 del Congreso. Los efectos más restrictivos de dicho decreto es que se establecen cuotas que deja a sólo tres empresas (que en la práctica son dos) en condición de exportar el

80o/o de la carne hacia el mercado internacional, es decir, limitando la posibilidad competitiva de otras empresas.

d) Café

La actividad de regulación del Estado en relación al café parece ser menos importante si se le compara con otros productos de exportación. Ello es cierto en el caso de la tecnología, sobre todo por las características del proceso productivo, menos mecanizado.

Además hay que indicar que en materia tecnológica los empresarios cafetaleros cuentan con su propia Asociación (ANACAFE) en la que se impulsan programas de tecnificación.

Hay que mencionar sin embargo, que al iniciarse la presente década, y concretamente en el plan nacional de desarrollo 1971-75, se contempló a nivel nacional un programa de diversificación productiva agrícola, cuyo manejo se

asignó al Ministerio de Agricultura y ANACAFE. El primero tendría a su cargo la siembra de cítricos, aguacate, frutales, ajonjolí, flores y hortalizas. Mientras que ANACAFE se encargaría de la siembra de palma africana y té, así como de la crianza de ganado lechero y ganado ovino.

Al proyecto en su conjunto se le asignaron Q.107.2 millones de quetzales de los cuales Q.101.86 millones se destinaron a producción, Q.2.67 millones a asistencia técnica y Q.2.66 millones a Investigación. Asimismo se contempló la siembra (en el programa global) de 33.28 miles de hectáreas (47.9 miles de manzanas), de las cuales el 18.9o/o se asignó a ANACAFE, tal como se observa a continuación.

política y sociedad

CUADRO No. 5.4

Superficie a sembrar para productos de diversificación agrícola, contemplada en el Plan de Desarrollo Rural (1971-75), según años requeridos por tipo de proyecto. Cifras absolutas y relativas.

Proyecto	Superficie	(manzanas)	Años Requeridos
Superficie total	<u>47.590</u>	<u>100.00o/o</u>	
Hortalizas	28.600	60.1	4
Subprograma ANACAFE ^{a/}	9.009	18.9	5
Plátano	2.860	6.0	2
Ajonjolí ^{b/}	2.288	4.8	3
Frutales decíduos	2.216	4.6	5
Aguacate y flores	1.187	2.5	3

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo 1971-75. Anexo II, Parte II.

^{a/} Palma africana, té, naranjas, mangos, aguacate, ganado lechero, ganado ovino.

^{b/} Manzanas, peras, duraznos, ciruelas.

Como puede observarse en el programa de diversificación las hortalizas pasan a jugar un papel de primer orden (60o/o de la superficie total) y en segundo lugar el subprograma de ANACAFE, el cual en la práctica se ha concretado más que todo a la producción de palma africana y a la extracción de aceite de la misma, es decir, a proyectos agroindustriales pequeños que están en fase de desarrollo en la Región Norte (específicamente la zona del Polochic en Alta Verapaz) y en la región Sur (Suchitepéquez y Retalhuleu).

Por otro lado ya se ha mencionado con anterioridad que el café captó entre 1956 y 1975 Q.285.8 millones, lo que representó el 28o/o del crédito total otorgado en el período a la Agricultura. Este monto del crédito estuvo fundamentalmente destinado a la gran propiedad cafetalera.

Es a partir de 1971 cuando el sector público a través del BANDESA modifica su política crediticia hacia la producción de café canalizando créditos bancarios para la pequeña propiedad, principalmente a través de la

federación Cooperativa de café de Guatemala FEDECOCAGUA y a propietarios individuales. En el período 1972-77 (es decir durante 6 años) el BANDESA otorgó bajo el sistema de créditos bancarios un total de 10.862 préstamos por un valor de Q.12.49 millones de quetzales a la pequeña propiedad cafetalera.

En realidad en torno a esta propiedad pequeña del café se ha ido constituyendo un grupo de campesinos medios que cuentan con "sólidas garantías materiales que aseguren y cubran el monto del préstamo solicitado", tal como lo estipula BANDESA en la línea de crédito corriente o Bancario, con el cual se atiende a estos propietarios. El crédito ha sido usado principalmente para fertilización, instalación de beneficios de café y compra de instrumentos de trabajo.

- e) Otras Políticas reguladoras del Sector Público para la Producción Agroexportadora.

Finalmente debe mencionarse una última cuestión que se

relaciona con políticas económicas y es la que se trata de la exoneración de pagos arancelarios a industrias que internamente se dedican a la producción de fertilizantes y otros productos químicos para la agricultura. En este contexto se ubican las industrias Agroquímicas de Guatemala S. A. e Industria de Riego S. A. (INDURIEGO). Estas industrias producen y comercializan abonos, insecticidas, fungicidas y herbicidas (la primera) y equipo para el sistema de riego (la segunda).

Han sido clasificadas como industrias de tipo "A" y tienen consecuentemente exoneración para importar materias primas, maquinaria "carros industriales movidos por fuerza eléctrica o motores de explosión" (montacarga) por un lapso de diez años. Lo hemos señalado acá en virtud de que la producción de estos insumos está destinada esencialmente a la gran propiedad agraria.

Finalmente habrá que indicar que respecto a la comercialización interna de maquinaria agrícola el

Sector Público parece tener escasa intervención reguladora siendo las grandes casas importadoras las que manejan la comercialización, aunque es claro también que este hecho poco puede incidir directamente en el empleo. Según se ve los principales mecanismos son los descritos con anterioridad.

5.2.2. Productos para el Mercado Interno (granos básicos y hortalizas).

Las políticas de regulación del Estado respecto a la producción para el mercado interno se modifican a partir de 1971, en relación específica con la tecnología, el crédito y la comercialización. Tal modificación ha afectado más directamente a un estrato medio del campesinado y a medianas empresas capitalistas dispersas por todo el país. Estas políticas tienen un impacto diferencial según rubros productivos y regiones y en las mismas juega un papel central el Crédito, como medio para la incorporación de insumos y semillas mejoradas en las fincas. Es esta la "vía" principal de modernización.

En términos generales puede observarse que la participación del sector público en relación con la asistencia crediticia se concentra en la presente década en granos básicos y hortalizas en relación con el crédito total otorgado por el sector.

El crédito total para granos básicos se incrementó en siete veces en el quinquenio (1971-75) si se le compara con el quinquenio anterior (1966-70) pasando su importancia relativa de 2.9o/o a 13.3o/o en relación al crédito total concedido a la agricultura. En granos básicos fue el maíz el producto con mayor crecimiento en crédito, seguido por el trigo, según se observa en el Cuadro No. 5.5.

política y sociedad

CUADRO No. 5.5
Crédito otorgado a los granos básicos por el Sistema Bancario,
según producto, por quinquenio, (1956-75 millones de quetzales.

Quinquenio	Total granos básicos	Maíz	Frijol	Arroz	Trigo
1956-60	6.0	4.3	.36	.52	.84
1961-65	4.5	1.7	.35	.84	1.63
1966-70	7.5	3.8	.46	.67	2.53
1971-75	52.7	37.1	3.30	4.96	7.83
1956-75	70.7	46.9	4.47	6.99	12.83

FUENTE: Boletines Estadísticos, Banco de Guatemala.

Los incrementos del crédito son significativos a partir de 1974 sobre todo porque en este año se producen alzas considerables de los fertilizantes en el mercado internacional y se observan crecientes déficits en la producción interna de alimentos.

El apoyo del Sector Público a los programas de crédito se realiza a través del Sector Público Agrícola y específicamente por medio del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola BANDESA, con el apoyo técnico de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola ICTA, de la Gremial Nacional de Trigueros y de las Federaciones de Cooperativas

Agrícolas, cuya institucionalización se lleva a cabo en los años siguientes:

Gremial Nacional de Trigueros 1961
Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC) 1964
Federación de Cooperativas Agrícolas Regionales (FECOAR) 1970
Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala (FEDECOAG) 1975
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) 1971
Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) 1971
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) 1971

política y sociedad

BANDESA, juega el papel central pues es la Institución que otorga el crédito el cual se distribuye por medio de las federaciones de cooperativas y de la Gremial de Trigueros, o directamente por el Banco mediante créditos individuales.

Hay que mencionar que dentro del sistema Bancario BANDESA otorga más del 60o/o de los créditos totales, para granos básicos correspondiendo el resto al Banco de Guatemala. En escasa medida participan los bancos privados en este sentido, tal como se vió con anterioridad respecto al total de crédito distribuido. La participación de BANDESA se destaca con claridad a continuación:

Préstamos a granos básicos

Año	Total Sistema Bancario	Total BANDESA	o/o
1972	Q.2,726 miles	Q.1,980 miles	72.6
1973	1,930 "	3,266 "	66.2
1974	16,794 "	10,221 "	60.8
1975	27,319 "	22,364 "	81.8
		Promedio	70.3

El monto absoluto y relativo de los créditos para granos básicos otorgados por BANDESA ha aumentado en relación con otros destinos agrícolas como se observa a continuación:

Período	Total Agricultura	Granos Básicos	Otros Destinos
1971	100.0o/o	10.1	89.9
1972	"	26.0	74.0
1973	"	36.0	64.0
1974	"	36.1	63.9
1975	"	66.5	33.5
1976	"	42.7	57.3
1977	"	61.5	38.5

política y sociedad

El BANDESA surge como resultado de la fusión del Banco Nacional Agrario, el Instituto de Fomento de la Producción y el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado.

La finalidad principal de BANDESA es la de ser el "órgano financiero del Estado para coadyuvar a los objetivos de política agrícola y pecuaria que dicte el Ministerio de Agricultura, debiendo promover y administrar la asistencia crediticia que el Estado otorgue a la actividad agropecuaria del país. Se establece que tal asistencia debe ser orientada por el Banco, fundamentalmente, al pequeño y mediano agricultor. Por consiguiente no se excluye la posibilidad de que el Banco otorgue créditos de cuantías considerables, ya sea a agricultores que cultivan extensiones importantes o bien para financiar determinadas actividades que, en áreas reducidas requieren fuertes inversiones de capital" (Ley Orgánica del BANDESA).

Más adelante agrega que "los préstamos de desarrollo, ya sea los

que se otorguen a los beneficiarios de la Reforma Agraria, a los pequeños agricultores o bien aquellos que se destinan a promover nuevas líneas de producción agrícola, que impliquen riesgos mayores a los que pueda asumir el Sistema Bancario, serán financiados substancialmente con recursos de fideicomiso... Estos créditos no estarán sujetos a las disposiciones de las leyes bancarias en lo que toca a garantía, tipo de interés, plazos y otras condiciones (Ley Orgánica, Subrayado nuestro).

De acuerdo a lo anterior entonces, BANDESA otorga dos tipos de crédito:

- a) Crédito Corriente o Bancario:
Este crédito es distribuido fundamentalmente en función de las garantías materiales de que dispone el solicitante "Recomienda que los solicitantes posean los conocimientos y técnicas de los rubros a explotarse, buena experiencia y sobre todo, SOLIDAS GARANTIAS MATERIALES que aseguren y cubran el monto del préstamo

solicitado'' (Figueroa, Ernesto: Apuntes sobre Crédito Agrícola. INTECAP Guatemala, 1978, p. 21, (Subrayado nuestro).

El Crédito Bancario es financiado con fondos propios del Banco de Desarrollo Agrícola y en menor grado con fondos internos del Banco de Guatemala.

- b) Créditos en Fideicomiso: que operan con fondos provenientes de préstamos de agencias internacionales, cuyos montos, destinos y destinatario contemplados en los planes de desarrollo de la presente década se resumen en el Cuadro No. 5.6

5.2.2.1: Monto y Destino de los Créditos

En el período 1971-77 BANDESA otorgó créditos por un monto total de Q. 150.78 millones, siendo los años 74 y 75 los que alcanzaron los niveles más altos.

Del total de crédito el 87.4o/o fue otorgado en promedio a la agricultura y el resto a la ganadería.

En el período los Créditos concedidos a la agricultura fueron de tipo fideicomiso en un 60.7o/o; mientras, la ganadería recibió créditos principalmente de tipo bancario (69.5o/o), tanto en el número como en el monto de los mismos.

política y sociedad

CUADRO No. 5.6

Montos de Crédito distribuidos por BANDESA en la presente década en forma de Fideicomiso, según destino y destinatario, por institución prestaria. (1971-1978)

Monto e Institución Prestaria	Destino	Destinatario a/
Q.2.5 millones	Préstamo de avío, mejoras permanentes y semipermanentes, para extensiones menores de 30 hectáreas.	Beneficiarios de Reforma Agraria y cooperativas de industrialización.
Q.4.5 millones (BID) 3.0 millones del Gobierno	Préstamo avío y refaccionario para mejoras permanentes (*)	Beneficiarios de la Reforma Agraria y agricultores que se dediquen a la industrialización.
Q.44.7 millones (Gobierno)	Financiamiento del Plan de Desarrollo rural 1971-75.	Pequeños y medianos productores.
Q.4.4 millones BID 1.4 millones (Gobierno)	Préstamo avío y refaccionario para fomento de lechería, lanas y ganadería menor (administración personal de la empresa y asistencia técnica)	Productores Ganaderos
Q.4.5 millones BID	Cultivo, almacenamiento y transporte de cosechas. Adquisición de instrumentos de labranza; mejoras permanentes a largo plazo (construcción de establos, caminos interiores, puentes, sistemas de riego, pastos, etc.)	Movimiento cooperativo y federaciones de cooperativas.
Q.15 millones BID 6 millones (Gobierno)	Producción y mercado de granos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo); diversificación de cultivos (1), producción y mercado de artesanías; compra de insumos con alto componente importado, maquinaria y equipo agrícola; construcción, mejoramiento de suelos, riego y drenaje.	Pequeños y medianos productores con un patrimonio no igual o mayor a Q.20.

FUENTE: 1) Figueroa, Ernesto: Apuntes sobre Crédito Agrícola
2) Documento Inédito de BANDESA



politica y sociedad

a) BANDESA recibe estos créditos (los del BID) a una tasa de interés anual del 3o/o los primeros 10 años y al 4o/o después de los mismos, por un plazo de 25 años con un período de gracia de 10 años. En la práctica los agricultores reciben el crédito al 12o/o anual, en teoría.

plátano, ajonjolí, hortalizas y flores.

Del total de Crédito distribuido en el período 1971-77 para la Agricultura alrededor de Q.85 millones se distribuyeron en fideicomiso, aunque con variaciones según los años, como se observa a continuación.

Se establece también como garantía: el patrimonio y bienes que adquieran los prestatarios con los recursos del préstamo. Existe la prohibición así mismo de comprar tierras, pago de intereses, pago de sueldos al personal y de usar el préstamo en actividades relacionadas con el algodón, caña de azúcar, etc.

(*) Préstamo Avío: es de corto plazo y destinado a gastos corrientes de producción; préstamo refaccionario: es de mediano y largo plazo y se destina a la capitalización del sector.

(1) Comprende el financiamiento del cultivo de hortalizas, cítricos, frutales diciduos.

política y sociedad

CUADRO No. 5.7
Crédito otorgado por BANDESA a la agricultura, según clase
de crédito, por año, 1972-77 (Q. millones)

Año	Crédito total agricultura y ganadería	Total	Fideicomiso	Bancario
1971	5.7	4.3	3.0	1.3 (a)
1972	10.3	7.6	4.3	3.3
1973	12.1	9.1	6.6	2.5
1974	31.4	28.2	20.0	8.2
1975	42.0	37.7	22.2	15.5
1976	26.3	24.1	15.4	8.6
1977	23.5	20.8	13.4	7.4
TOTAL	151.3	127.7	84.9	42.8

FUENTE: Elaboración personal en base a Estadísticas de la Unidad de programación de BANDESA.

(a) Cálculo aproximado tomando en cuenta la distribución porcentual promedio para los otros años.

Como se observa en el Cuadro No. 5.7, el crédito en fideicomiso (el que más interesa analizar en este trabajo por su relación directa con la propiedad parcelaria), representó en el período el 56o/o del crédito total y el 66.5o/o del crédito para la agricultura.

El crédito en fideicomiso para la ganadería no se toma en cuenta acá pues solamente representa el 30o/o

de esta rama de actividad y el 4o/o (Q.6. millones) del crédito total distribuido en el período.

Con mayor precisión diríamos finalmente que del crédito total otorgado en ambas ramas de actividad, los créditos en fideicomiso ascendieron a 90.9 millones (59.9o/o), de los cuales 81.9 millones se concedieron a la agricultura.

5.2.2.2 Créditos a la producción para el mercado interno por producto y otros destinos.

politica y sociedad

Interesa ahora ver que importancia tienen los granos básicos y las hortalizas dentro del crédito total otorgado por BANDESA a la agricultura, y la clase de crédito concedido a los mismos.

Del análisis del cuadro No. 5.8 se desprende que el 50o/o de los créditos otorgados a la agricultura por BANDESA, se destinó a los granos básicos, correspondiendo el 32o/o al maíz (sobre el total).

CUADRO No. 5.8
Importancia del Crédito otorgado a granos básicos y
Hortalizas, según clase de Crédito 1971-77

PRODUCTO	C R E D I T O		
	Total	Fideicomiso	Bancario
Total Agricultura	127.7	84.9	42.8
Granos Básicos	63.9	48.5	15.4
Maíz	41.0	30.2	10.8
Frijol	7.7	6.4	1.3
Arroz	4.7	3.4	1.2
Trigo	7.5	6.4	1.1
Sorgo	2.7	1.8	0.9
Hortalizas	8.1	7.9	0.2
Productos de Exportación <u>a/</u>	18.9	0.0	18.9
Implementos y Materiales Agrícolas <u>b/</u>	8.4	5.7	2.7
Otros alimentos <u>c/</u>	5.2	5.1	0.1
Otros destinos agrícolas <u>d/</u>	23.2	17.7	5.5

FUENTE: Elaboración personal en base a Memorias Estadísticas anuales.
Unidad de Programación. BANDESA

política y sociedad

a/ Café algodón y caña de azúcar, principalmente el primero que captó el 67o/o de este rubro.

b/ Maquinaria Agrícola, equipo de riego, equipos agrícolas; insecticidas, fungicidas y fertilizantes.

c/ La mayoría de productos que entran en el plan de diversificación (excepto hortalizas), entre ellos: frutales, cítricos, aguacate, piña, yuca, etc.

d/ Cultivos de uso industrial (tabaco, maní, flores, etc.), mejoras permanentes (construcciones, habilitación de tierras, etc., un escaso peso en el total); otros destinos.

Así también se observa que las hortalizas y otros alimentos captaron el 10.6o/o del crédito total.

Del total del crédito dado a los granos básicos, el 76o/o fue en fideicomiso, siendo esta la principal forma de crédito para todos los granos. El 24o/o fue bancario,

correspondiendo al maíz el 17o/o.

Debe observarse además que el total del crédito dado en fideicomiso por BANDESA, el 57o/o fue captado por granos básicos el 6.7o/o por implementos y materiales agrícolas (maquinaria y equipo agrícola, fertilizantes y plaguicidas), el 19.3o/o para hortalizas y otros alimentos, y el resto para otros destinos agrícolas.

Por último, los granos básicos captaron el 36o/o del crédito bancario. Este hecho es importante pues está indicado que con este tipo de crédito se estimularía a un sector de campesinos medios y ricos, medianas empresas en capacidad de ofrecer sólidas garantías materiales, condición para otorgar el crédito bancario.

Debe observarse que el rubro "implementos Agrícolas" que aquí aparece separado, no significa que en otros productos no se incorpore. Precisamente el tipo de crédito otorgado se realiza en forma de fertilizantes y semillas mejoradas y aperos de labranza, como veremos adelante en el caso

política y sociedad

del trigo y según se ha visto por las condiciones en que se recibe el crédito. (Directamente en fertilizantes y semillas).

5.2.2.3 Uso del Crédito:

El crédito otorgado a las explotaciones agrícolas campesinas ha incidido escasamente en la capitalización de las unidades productivas por la vía de maquinaria y equipo agrícola. Esto

se puede ver claramente en los datos que indican que en el período 1972-77, el 82o/o del crédito otorgado fue "crédito de avío", es decir, destinado a cubrir gastos corrientes de producción, tales como siembra, fertilización, mantenimiento, cosecha, etc. Los créditos de avío, fueron incluso superiores al promedio mencionado en los últimos tres años (1975-77), tal como se observa a continuación, en datos de BANDESA:

Años	Créditos Agrícolas	Avío	o/o
1972	Q. 8.9 millones	Q. 5.5 millones	62
1973	Q. 9.1 "	Q. 6.9 "	76
1974	Q. 28.2 "	Q. 23.2 "	82
1975	Q. 37.7 "	Q. 35.7 "	95
1976	Q. 24.0 "	Q. 21.6 "	90
1977	Q. 20.8 "	Q. 19.1 "	92

Desafortunadamente no se cuenta con un estudio reciente sobre el uso real que se da al crédito avío para conocer con mejor precisión los efectos sobre contratación de mano de obra, salarios y diferencias regionales, que seguramente se presentan.

Sólo disponemos de los resultados de la Encuesta del Sector Público Agrícola de enero de 1974, que hizo un estudio del uso dado al crédito por tamaños de finca. Según ese estudio, las fincas familiares y multifamiliares medias destinaron el 40o/o a pago de mano de obra, mientras las subfamiliares y microfincas lo

hicieron en menos del 20o/o, casi todas las clases de finca reportaron un bajísimo o nulo porcentaje dedicado a maquinaria y animales.

Por otra parte, con respecto al fertilizante, las fincas subfamiliares y microfincas destinaron un mayor porcentaje que las otras. Desafortunadamente los resultados del estudio en mención reportaron en 5 de los 7 tamaños de finca un porcentaje de respuestas inexplicables superior al 35o/o.

El mismo estudio revela, así mismo que un efecto directo del crédito es el uso más intensivo del suelo, vía fertilización y semillas mejoradas, sobre todo, mientras más pequeña es la finca. Reveló así mismo, un costo por hectárea mayor en las fincas pequeñas que en las grandes, lo cual es lógico por las condiciones objetivas en las que se ubican las fincas. Finalmente se observó un mayor valor promedio por manzana del crédito usado en las fincas familiares y multifamiliares, con respecto a las subfamiliares y microfincas.

a) El caso del Trigo

Este caso del crédito para la

producción de trigo es un ejemplo de cómo la función global del crédito se traduce fundamentalmente en una intensificación del uso del suelo en las explotaciones campesinas, vía fertilizantes, semillas mejoradas y plaguicidas. Escaso impacto tienen la maquinaria y equipo agrícola.

La participación del Sector Público en el caso del trigo se expresa por medio del BÂNDESA, y más específicamente a través de la Gremial Nacional de Trigueros y la Federación de Cooperativas Agrícolas Regionales, que tiene establecidas 5 Cooperativas de este tipo en el altiplano occidental y una en oriente.

La Gremial de Trigueros fue fundada en 1963 y ha tenido un control directo del Estado. La participación de la Gremial se sitúa en el campo de la comercialización y la dotación de crédito para trigo, la actividad más concreta en este aspecto se desarrolla en los últimos años.

En efecto, en el período 1968-75 la Gremial daba créditos a los productores de trigo al 9o/o anual y en especie: semillas y

política y sociedad

fertilizantes; supervisando además el crédito.

A partir de 1975 la variación observada consiste en que para otorgar el crédito debe realizarse un contrato con el productor.

A partir de 1977 el interés por el fertilizante se eleva a 12o/o anual, quedando invariante el de la semilla, y los intereses se cobran a partir de la suscripción del contrato. La razón para elevar el interés del fertilizante se debe a que la Gremial hace las compras al contado a la Empresa de Fertilizantes de C.A., S. A. (FERTICA). Los fondos de BANDESA sólo cubren la compra de la semilla.

El crédito grava la cosecha y, por tanto, el productor está obligado a entregar su cosecha a la Gremial a fin de no poder evadir el pago del crédito.

Por otro lado, el productor que vende trigo a los molinos de fabricación de harina paga diez centavos de quetzal por quintal vendido. De esta cantidad, cinco quedan a la Gremial, dos a la Oficina Reguladora, y tres centavos

(0.03) al Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola ICTA por semilla mejorada.

Según las memorias de la Gremial, ésta entregó a los productores de trigo crédito en fertilizantes y semillas por un valor de Q.1.23 millones en el período 1972/78. De este total el 76o/o correspondió a fertilizantes y el 24o/o a semillas mejoradas (cuadro No. 5.9).

política y sociedad

CUADRO No. 5.9
Crédito otorgado por la Gremial de Trigueros en Fertilizantes
y semillas, por ciclo Agrícola (miles y porcentajes)

Ciclo	Crédito Total	(F y S)	Fertilizantes	o/o	Semillas	o/o
1972/73	198.1	100o/o	124.7	63	73.4	37
1973/74	196.4	"	136.0	69	60.4	31
1974/75	102.3	"	89.8	88	12.5	12
1975/76	476.3	"	413.3	87	63.0	13
1976/77	118.8	"	97.7	82	21.1	18
1977/78	139.9	"	84.0	60	55.9	40
1972/78	<u>1 231.8</u>	<u>100o/o</u>	<u>945.6</u>	<u>76</u>	<u>286.2</u>	<u>24</u>

Elaboración personal en base a Memorias Anuales de la Gremial de Trigueros.
Quezaltenango, 1979

La distribución del crédito en 1978/79 indica que el mayor número correspondió a créditos por fertilizantes: 552, sobre un total de 641 créditos, distribuidos en 51 municipios de los departamentos de Quezaltenango, Totonicapán, Chimaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Jutiapa.

En el período de 1972/78 12 departamentos captaron crédito para trigo, siendo los más importantes: Quezaltenango, Chimaltenango, San Marcos, Huehuetenango y Jalapa, hacia donde se dirigió mayormente el crédito de fertilizantes y semillas; sobre todo a Quezaltenango que

captó el 34o/o del crédito en el período. (Memorias de labores, Gremial de Trigueros).

Finalmente, y por ser un caso especial respecto a otros granos básicos, debe mencionarse acá en el sector público participa respecto al trigo regulando los precios en el mercado interno, la comercialización del trigo (venta a los molinos, vía gremial de trigueros) y las cuotas de importación de trigo provenientes de Estados Unidos. Respecto a lo primero debe recordarse la intervención del Ministerio de Economía para elevar el precio del quintal de trigo en 1976. Este precio es fijo.

Actualmente la Gremial de Trigueros ha solicitado de nuevo un alza del precio por quintal, aduciendo que la producción de trigo reporta pérdidas. No obstante lo dicho por la gremial, la existencia de un precio estable al parecer ha tenido como efecto, según Villacorta Escobar, que un pequeño porcentaje de las tierras dedicadas al maíz se hayan trasladado a la producción de trigo.

5.2.2.4- Destinatarios del Crédito de BANDESA:

Vista la importancia del crédito de BANDESA hacia granos básicos y hortalizas es importante conocer quienes han sido los sujetos del crédito; según régimen de tenencia de la tierra.

Un análisis global del período analizado acá (1974-77) indica que el porcentaje más importante del crédito (39o/o) ha ido a propietarios legales de la tierra, aunque un grueso porcentaje (31.5o/o) se ha destinado a arrendatarios, usufructuarios y sujetos de programas Agrarios (siendo los menos importantes los usufructuarios).

En este último caso se destacan los parcelamientos agrarios de la costa sur e Izabal, los que en el período captaron Q.13.5 millones de quetzales. Importante es el caso de los arrendatarios que captaron Q.17.7 millones en los cuatro años señalados. Desafortunadamente, los datos no indican qué tipo de arrendamiento es el que más se estimula con el crédito.

Haciendo una distribución del crédito, según destinatario y clase de crédito (Bancario o Fideicomiso) se observa que los propietarios legales de las tierras reciben más crédito del tipo Bancario (52o/o), igual cosa ocurre con los usufructuarios. Tendencia contraria se observa con los arrendatarios, sujetos de programas agrarios y los que reportaron formas mixtas de tenencia. En estos, el crédito en fideicomiso tiene mayor peso (Cuadro No. 5.10).

CUADRO No. 5.10

Monto de Crédito concedido por BANDESA, según clase de Crédito y Tenencia de la Tierra 1974-1978. (Q. millones y porcentajes)

Tenencia de la tierra	Total		Fideicomiso		Bancario	
	Absoluto	o/o	Absoluto	o/o	Absoluto	o/o
Total 1974-78	110.8	100	71.1	100	39.7	100
Propietarios	43.2	39	20.5	29	22.6	57
Arrendatarios	17.7	16	13.5	19	3.9	10
Usufructuarios	3.9	4	1.3	2	2.6	6
Programa Agra	13.4	12	12.5	18	0.9	2
Otros ^{1/}	32.6	29	22.9	32	9.6	24

FUENTE: Elaboración personal en base a Estadísticas Anuales. Unidad de Programación. BANDESA.

^{1/} Usuarios cuyo régimen de tenencia es mixto, según la información.

5.2.2.5 Explotaciones Agrícolas
que captan el Crédito.

En el período 1974-77 para los cuales se dispone de información, las fincas que más préstamos recibieron fueron las microfincas y subfamiliares (cuya extensión es menor a 10 manzanas). No obstante ello, el monto de crédito concedido fue captado principalmente por las fincas familiares y multifamiliares medianas. En efecto, estos dos últimos estratos captaron el 60o/o del crédito y posiblemente más ya que bajo el nombre de hectáreas no especificada se pueden esconder grandes explotaciones agrarias).

Las mismas captaron también el 56.1o/o del crédito en fideicomiso y el 65.9o/o (mínimo) del crédito corriente o bancario.

Debe notarse cómo en el caso global y en fideicomiso las fincas familiares captaron los mas altos porcentajes. No así en el crédito Bancario, en el cual las fincas multifamiliares concentraron el 50.1o/o del crédito total. Lo anterior se inscribe en el hecho de que el fideicomiso atiende principalmente a granos básicos, hortalizas y otros productos típicos de una economía campesina, mientras que el crédito bancario

política y sociedad

atiende principalmente a productos de exportación y fincas de maíz de gran tamaño.

Desafortunadamente no se dispone de los datos de crédito por tamaño de finca y régimen de tenencia para conocer con mayor precisión los efectos concretos sobre todo en relación con arrendatarios y sujetos de programas

agrarios. En todo caso es importante este carácter diferencial observado en la distribución del crédito tanto por el régimen de tenencia como por tamaño de finca, que muestran con bastante claridad como los campesinos más empobrecidos difícilmente pueden, por sus condiciones objetivas, ser sujetos de crédito.

CUADRO No. 5.11

Distribución del número y monto del crédito otorgado por BANDESA a la Agricultura según clase, por tamaño de Finca. (porcentajes) 1974-77.

CLASE DE FINCA	Total a/		Fideicomiso b/		Bancario c/	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Total Agricult.	100.0o/o	100.0o/o	100.0o/o	100.0o/o	100.0o/o	100.0o/o
Hectáreas no especif.	1.7	6.8	0.2	2.8	7.8	13.9
Microfincas y Subfam.	67.5	30.8	70.7	34.8	54.7	16.2
Familiares	26.8	33.6	27.1	41.4	25.8	19.7
Multifamiliares	4.0	28.8	2.0	20.9	11.7	50.1

FUENTE: Elaboración en base a Estadísticas Anuales de BANDESA, 1974-77

- a/ Sobre un total de 73 182 préstamos y Q. 110.8 millones
b/ Sobre un total de 58 475 préstamos y Q. 71.1 millones
c/ Sobre un total de 14 707 préstamos y Q. 39.8 millones

política y sociedad

5.2.2.6 Impacto Regional del Crédito

Siguiendo la regionalización del sector público Agrícola, se observa que la región costera sur (Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y áreas bajas de Quezaltenango y San Marcos) captó el más alto porcentaje del crédito (53.6) seguida de la región central en la cual está incluido Guatemala; la región sur-oriental y la región occidental (altiplano).

Lo dicho evidencia que son las regiones con predominio de grande y mediana propiedad agraria las que concentraron el crédito (IV,

VI y VII). En efecto la costa sur, la región sur y la nor-oriental captaron en el período 1974-77 un 53.6o/o del crédito total. A éstas habría que agregar Petén en donde los créditos otorgados fueron corrientes o bancarios, que como varios tienen como destino propiedades con cierto grado de capitalización. Agregando este departamento tendríamos una captación del 59o/o del crédito total en las regiones mencionadas.

Puede observarse en el Cuadro No. 5-12 que salvo las regiones del norte (Petén y Alta Verapaz), en las otras predomina el crédito bajo la forma de fideicomiso).

CUADRO No. 5.12
Préstamos otorgados por BANDESA, según clase, por Región, 1974-77
(Q. millones de quetzales)

REGION	CREDITO		
	Total a/	Fideicomiso a/	Bancario a/
República	123	76	47
Región I	18	13	5
Región II	5	2	3
Región III	7	1	6
Región IV	31	16	15
Región V	27	18	9
Región VI	22	16	6
Región VII	13	10	3

FUENTE: Elaboración personal en base a Estadísticas de BANDESA.

politica y sociedad

a/ aproximados

- Región I Huehuetenango, Quiché, Sololá, Totonicapán y zonas altas de Quezaltenango y San Marcos.
- Región II Alta Verapaz, Barillas (Huehuetenango) El Estor (Izabal)
- Región III Petén.
- Región IV Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez y zona costera de Quezaltenango, San Marcos y Chimaltenango.
- Región V Guatemala, Sacatepéquez, El Progreso, Salamá, Chimaltenango.
- Región VI Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
- Región VII Chiquimula, Zacapa e Izabal (excepto El Estor).

Debe observarse así mismo la importancia a nivel nacional de la región central (V) en créditos de fideicomiso, seguida de las regiones con predominio de la grande y mediana propiedad agraria (IV, VI y VII). La región I, en cambio tiene predominio de propiedad campesina, pero el crédito estatal allí está destinado fundamentalmente a la producción de trigo, hortalizas y en menos grado a maíz.

CUADRO No. 5.13
Porcentaje que representa la superficie afectada por el crédito para Granos Básicos
respecto de la Superficie cultivada por producto.
1974-1976

Producto	1974			1975			1976		
	Superficie total cultivada	Superficie afectada con crédito	o/o	Superficie total cultivada	Superficie afectada con crédito	o/o	Superficie total cultivada	Superficie afectada con crédito	o/o
Granos Básicos	954	101	10o/o	1 114	216	19o/o	1 049	123	12o/o
Maíz	666	63	10o/o	804	150	19o/o	782	88	11o/o
Frijol	162	16	10o/o	121	30	25o/o	134	15	11o/o
Arroz	17	5	29o/o	32	17	53o/o	23	3	13o/o
Trigo	62	7	11o/o	51	11	21o/o	32	10	31o/o
Sorgo	47	5	11o/o	106	8	8o/o	78	7	9o/o

FUENTE: 1) Estadísticas de BANDESA;
 2) Boletines Estadísticos, D.G.E., Guatemala, 1978.



5.3 Asistencia Técnica y Regulación de Precios

Finalmente hay que mencionar otros campos en el cual interviene el sector público en el caso de producción para el consumo interno: el de la asistencia técnica y el de la comercialización.

El primero se realiza por medio de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), creado en 1971 y por el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola. DIGESA se concreta a orientar a los agricultores individuales u organizaciones en cooperativas respecto de técnicas de siembra, fertilización, uso del suelo y control de enfermedades, semillas mejoradas, etc. El alcance de DIGESA no va más allá de la superficie afectada por el crédito, y su impacto no es de gran trascendencia en términos de modificación del proceso productivo y por ende en términos de empleo.

Mientras tanto el ICTA se ha dedicado principalmente a experimentos para producción de semillas mejoradas en términos de

adaptación, resistencia a enfermedades, calidad nutritiva y rendimientos por hectárea. En este aspecto se ha desarrollado una variedad importante de semillas para todos los granos básicos, según se puede ver en el trabajo de Villacorta Escobar ya mencionado (pag. 17-56).

Para el control de precios de granos básicos fue creado en 1971 el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) que, para el caso concreto que nos interesa, tiene entre sus objetivos establecer precios de garantía para el productor, supuestamente, en base a costos de producción. En la práctica este carácter regulador ha tenido pocos efectos en la estabilización de precios creando incertidumbre en cuanto a rentabilidad de la producción (Ver al respecto: Villacorta Escobar, Manuel: Estudio sobre Producción y Comercialización de Granos Básicos. op. cit. págs. 107-119).

Un análisis más preciso respecto de lo anterior no existe en la actualidad por lo que

politica y sociedad

necesariamente habrá que investigarlo con trabajo de campo, especialmente a través de encuestas.

- (1) Para 1980 se tiene previsto la aplicación de este instrumento con la participación de entidades gubernamentales.



DOCUMENTOS

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, GENERAL FERNANDO ROMEO LUCAS GARCÍA, EN LA CONFERENCIA DE PRENSA REFERENTE AL CASO DE BELICE.

PUEBLO DE GUATEMALA

En el discurso que pronuncié el primero de julio de 1978, al asumir la Presidencia de la República de Guatemala, dije al referirme al Caso de Belice, "Que asumiríamos actitudes civilizadas para lograr una solución pacífica y negociada, tomando en consideración los intereses de los beliceños y sin actuar a espaldas del pueblo guatemalteco, que es, en definitiva, el que ratificará o rectificará lo que mi Gobierno pueda decidir en la aplicación de una fórmula decorosa y digna para Guatemala".

Mi Gobierno, que en todos sus actos se ha ceñido a lo establecido en la Constitución de la República, la cual en lo que respecta a Belice indica que: "El Ejecutivo deberá realizar todas las gestiones que tiendan a resolver su situación de conformidad con los intereses nacionales", ha participado en una

serie de negociaciones con el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en las cuales han tomado parte Representantes beliceños, con el objeto de encontrarle al diferendo sobre Belice una solución honorable, justa y permanente, que ponga fin a dicha secular controversia.

Siendo que uno de los principios que fundamentan la política internacional de Guatemala, es el de la solución de las controversias por medios pacíficos, se participó en las negociaciones con espíritu patriótico, e imbuidos de un auténtico nacionalismo, convencidos de que la negociación directa entre las partes involucradas, en uno de los medios más efectivos para encontrar soluciones a los problemas entre los Estados.

Es así como dentro del proceso de negociaciones se realizó una

Reunión en Londres del cinco al once de los corrientes, a nivel de Cancilleres de Guatemala y de Gran Bretaña, en la que participó también el Primer Ministro de Belice, habiéndose suscrito en esta oportunidad un documento titulado: "Bases de Entendimiento", que contiene dieciséis puntos generales que deberán implementarse a través de Tratados Específicos.

El Gobierno de la República considera que es prudente solucionar el asunto de Belice, el cual debe ser visto en forma objetiva, realista, y a la luz de las circunstancias actuales del mundo, que pugna porque se termine el colonialismo, que se eliminen los focos de tensión, y por el derecho de los pueblos a decidir libremente su destino. Es oportuno señalar el ejemplo que Guatemala da a la comunidad internacional, al llegar a un arreglo básico por la vía de la negociación directa.

Las bases de entendimiento buscan fundamentalmente un acercamiento entre los pueblos guatemalteco y beliceño, mediante

la colaboración mutua y la ejecución de programas conjuntos de beneficio común, esperándose que esta vinculación, que hasta ahora no ha existido, permita en un futuro una verdadera integración en todos los órdenes, y la reconstrucción de la Patria Centroamericana, que es una de las más caras aspiraciones de los guatemaltecos, consignada en el Artículo 2 de la Constitución de la República.

Aclaro que en la decisión del Gobierno de la República de obtener una solución negociada, honorable, justa y permanente para el problema de Belice, no influyeron en lo más mínimo las Resoluciones aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, y que tampoco ha habido presiones de ninguna naturaleza por parte de otras Naciones, las que de haberse producido, hubieran sido terminantemente rechazadas, en aras de la dignidad de la Nación.

Es ahora cuando se inicia para Belice la difícil tarea de su

politica y sociedad

desarrollo, y es en este momento cuando con realismo se nos brinda la oportunidad de ayudar a nuestros hermanos a alcanzar su efectiva independencia política, económica y social.

comentarios correspondientes.

Guatemala, 16 de Marzo de 1981

Durante toda la negociación hubo dignidad y capacidad de nuestra parte, y el resultado que presentamos se basa fundamentalmente en la convicción de que lo acordado es lo más conveniente para Guatemala, para Belice, y sus respectivos pueblos.

Con base en estas reflexiones, someto a la consideración y discusión del pueblo de Guatemala dicho documento, que cuenta con la aprobación de mi Gobierno, para que los diferentes sectores de la opinión pública puedan pronunciarse sobre el mismo en forma serena y responsable, dentro del ambiente democrático y de irrestricta libertad de expresión que impera en el país.

El Ingeniero Rafael Eduardo Castillo Valdez, Ministro de Relaciones Exteriores, dará lectura al documento y formulará los

DECLARACION DEL SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE GUATEMALA, INGENIERO RAFAEL EDUARDO CASTILLO, VALDEZ, RESPECTO A LAS BASES DE ENTENDIMIENTO ENTRE GUATEMALA Y LA GRAN BRETAÑA SOBRE LA CUESTION DE BELICE.

Estas Bases de Entendimiento entre Guatemala y la Gran Bretaña, que sometemos ahora a la consideración de nuestro pueblo, nos colocan frente a una posible resolución definitiva de la secular controversia respecto de Belice.

Son la culminación de un largo proceso de argumentos, discusiones y planteamientos que viene desde 1859. Ha sido un constante sucederse de incesantes gestiones de cancillería, intercambio de correspondencia e intensa actividad diplomática, tanto bilateral con la Gran Bretaña, como multilateral en el mundo y en los organismos internacionales.

Las negociaciones directas se iniciaron en 1962, en Puerto Rico. Siguieron con diversa sucesión de alternativas y lapsos de receso, alternando el ensayo de otros procedimientos, tales como los buenos oficios y la mediación de países amigos. Las conversaciones

se reanudaron en 1975, año en que también se hizo sistematizada la internacionalización del asunto en las Naciones Unidas, por acción británica, a la que se sumó la activa gestión beliceña, principalmente entre los países que salían de la sumisión colonial a la vida independiente, como Estados soberanos, emergiendo por virtud del irreversible proceso de descolonización que ha transformado el mundo en los últimos 40 años.

El efectivo despliegue de esa diligencia diplomática se extendió a las organizaciones de la Mancomunidad Británica y de los países No Alineados, donde en los últimos años se han repetido las resoluciones en apoyo de la causa independentista de Belice y en contra de la reclamación guatemalteca. La gestión alcanzó asimismo a la Organización de Estados Americanos, que el año pasado endosó la Resolución de la

política y sociedad

Asamblea General de las Naciones Unidas, pese a declaraciones anteriores que daban singularidad al Caso de Belice y apoyaban a Guatemala, incluyendo una elocuente resolución del Comité Jurídico Interamericano.

En 1978, con un nuevo gobierno constituido en Guatemala, se conocieron nuevas propuestas británicas, las cuales fueron rechazadas porque no satisfacían el interés nacional. En 1979 se entró en un receso, debido a las elecciones en la Gran Bretaña y en Belice, las cuales determinaron la institución de otro régimen en Londres y el inicio de otro período de cinco años en el gobierno local beliceño.

Se entró entonces en la última fase de negociaciones, en 1980, con una reunión ministerial en Bermudas, seguida de sesiones a nivel de expertos y otras dos juntas de Ministros en Nueva York, en octubre pasado y en febrero de este año, hasta llegar a la ronda que tuvo lugar en Londres la semana pasada, producto de la cual son las Bases de Entendimiento de

que hoy damos cuenta, suscirtas el miércoles 11 de este mes en la capital británica.

El punto primero de esas bases determinan que Guatemala y la Gran Bretaña reconocerán al Estado Independiente de Belice, como parte integrante de Centroamérica, y respetarán su soberanía e integridad territorial. Esto queda sujeto, en el caso de Guatemala, a la conclusión de un tratado o de los tratados que sea necesario concluir para poner en efecto las citadas Bases de Entendimiento.

Por otro lado, Guatemala tendrá aguas territoriales propias que le aseguren acceso permanente y sin impedimento a la alta mar, con los correspondientes derechos sobre el lecho marino subyacente, y la posesión y el uso de los Cayos de Ranguana y Zapotillo, con derechos en el mar adyacente a esos cayos.

Se acordó asimismo que Guatemala tendrá facilidades de puerto libre en la ciudad de Belice y en Punta Gorda, y libre tránsito de personas y bienes en las carreteras que llevan de estas

politica y sociedad

ciudades a la frontera con Guatemala. La carretera de Belice a Melchor de Mencos será mejorada y la de Punta Gorda hacia El Petén, por San Antonio y Pueblo Viejo, será completada.

Belice también facilitará la construcción de oleoductos para la exportación del petróleo guatemalteco, con terminales en la Ciudad de Belice, en Dangriga (Stann Creek) y Punta Gorda.

Belice y Guatemala, suscribirán convenios para el control de la contaminación y sobre navegación y pesca, así como para la exploración y explotación conjunta de minerales e hidrocarburos en el lecho marino y en la plataforma continental. También concluirán acuerdos para diversos proyectos de desarrollo de beneficio mutuo.

Belice, por su parte, también tendrá en Guatemala facilidades de Puerto Libre y, salvo lo asentado en las bases, ninguna de las provisiones que contienen será en perjuicio de los derechos o de los intereses de Belice o de los beliceños.

Guatemala y Belice también suscribirán un tratado de cooperación en materia de seguridad, y ninguno de los dos permitirá que su territorio sea utilizado para apoyar la subversión en el otro.

En lo que se refiere a la Gran Bretaña se celebrarán Acuerdos para el restablecimiento de relaciones diplomáticas y consulares normales, y ambos países, Guatemala y el Reino Unido, patrocinaremos el ingreso de Belice en las Naciones Unidas, en la Organización de Estados Americanos, en las Organizaciones Centroamericanas y en otras Organizaciones Internacionales.

Finalmente las bases determinan que se integrará una Comisión Especial, con representantes británicos, guatemaltecos y beliceños, para la elaboración del tratado o de los tratados que sean necesarios para dar vigencia a las bases. Asimismo, por este medio se dará por finalizada honorablemente la controversia anglo-guatemalteca respecto del territorio de Belice.

política y sociedad

Los puntos transcritos se explican por sí solos. Sin embargo, nos parece conveniente formular algunos comentarios, tanto para proporcionar mayor información, como para tratar de ofrecer mejores elementos de juicio.

Como ya se ha indicado, y vale repetirlo, estas son bases, o sea puntos fundamentales de acuerdo, que de ninguna manera constituyen un arreglo final de la Cuestión. Está por delante todavía la negociación para perfeccionar y desarrollar estos temas en instrumentos formales. De no llegarse a una conclusión satisfactoria de los Tratados, conforme a este compromiso inicial, podría producirse un estancamiento y que no se lograra una resolución concluyente.

Esto sería deplorable, pues el Gobierno de Guatemala persiste en el propósito de resolver el caso de la mejor manera posible. Para conseguir esto es indudable que lo más efectivo será apegarse cada uno a lo que se ha obligado y proseguir en esta actitud flexible y de cooperación que felizmente ha

conducido a estas bases fundamentales de arreglo.

Decimos felizmente porque nos encaminamos por una ruta constructiva para una solución realista y pacífica, en un paso decisivo para acelerar el fin del colonialismo en el continente americano, con miras hacia la reintegración de Centrámérica.

La comprensión de los representantes del pueblo de Belice ha llevado a garantizar para nuestro país una apreciable zona de dominio en la zona de los cayos y el mar adyacente, en un claro entendimiento de la necesidad que tiene Guatemala de suficiente espacio para satisfacer al mínimo su interés nacional y para el desarrollo regional.

Los puertos libres, el libre tránsito por carreteras ampliadas y modernas, los oledoductos, los proyectos conjuntos de infraestructura y la explotación conjunta de los recursos naturales, propiciarán un desarrollo acelerado y conducirán a una positiva y fructífera vinculación entre

Guatemala y Belice. Nunca antes se había ofrecido mejor posibilidad de acercamiento y convivencia productiva para nuestros pueblos.

Siempre hemos sostenido que la mejor garantía para un Belice Independiente está en un arreglo equitativo y duradero de la controversia anglo-guatemalteca. Y este criterio ha sido también expuesto en el parlamento británico. Pero no se queda todo en esa seguridad de paz. Para Belice se abre un horizonte alentador y favorable, con miras al amplio campo que le ofrece la apertura de Guatemala y Centroamérica para su comercio, su desarrollo en general y para sus relaciones en todo sentido. Para Guatemala también se hace propicio un ensanchamiento estimulante para el desarrollo de una zona que siempre ha estado en desventaja por el enclave beliceño, que en adelante se ofrecerá factible para el bienestar común, mediante actividades y empresas que pueden darnos a ambos notable prosperidad.

Indudablemente el trato directo por la negociación sigue siendo el mejor medio de resolver las diferencias, para asegurar, como es ahora el caso de Belice y Guatemala, una convivencia armoniosa y edificante, de positivo beneficio para nuestros pueblos.

Guatemala, 16 de marzo de 1981.

**DISCURSO DEL PRIMER MINISTRO DE BELICE GEORGE PRICE,
AL DAR A CONOCER PUBLICAMENTE LAS BASES DEL ACUERDO
DEL 11 DE MARZO DE 1981, CON GUATEMALA Y GRAN
BRETAÑA.**

Belmopán 17 de marzo de 1981.

Estimados compatriotas beliceños, hemos llegado a una época significativa en la historia de la Disputa Anglo-Americana.

El miércoles en la mañana, el 11 de marzo de 1981, me junté con el Ministro Nicholas Ridley del Reino Unido y el Ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Castillo Valdez de Guatemala, para firmar un Acuerdo que dispone un marco dentro del cual la disputa de mucho tiempo sobre el territorio de Belice entre estas dos naciones podrá ser solucionada final y honorablemente.

Este Acuerdo representa un paso mayor adelante. En sí mismo no constituye una solución completa o final de la disputa, sino marca el comienzo de un proceso por medio del cual se puede llegar a una solución. Dispone una serie de títulos o temas para más negociaciones. Provee el nombramiento de una Comisión

comprendiendo el Reino Unido, Guatemala y Belice, para continuar las negociaciones. Especifica que al llegar a un acuerdo en todos los detalles de estos temas, estos acuerdos se formalizarán como tratados. Y, lo más importante de todo, el efecto de esos tratados significará una solución completa y final del reclamo de Guatemala a nuestro territorio.

Expresando esto de otra manera, hemos acordado a una lista de puntos que satisfecerá para hacer posible que Guatemala abandone su reclamo sobre Belice para siempre. Aunque los detalles de cada punto en la lista tienen que negociarse más, la lista limita el número de sujetos para discusión adicional. Ningunos puntos nuevos podrán ser levantados, discutidos o negociados.

Esto beneficiará a Belice y viene en un tiempo afortunado pues significa que Guatemala podrá respetar el derecho del pueblo

politica y sociedad

beliceño para la auto-determinación y su deseo para proceder sin demora a la independencia. Significa que Guatemala podrá respetar la integridad territorial de Belice y que no habrá cesión territorial. También significa que Guatemala podrá respetar la soberanía de Belice y reconocer que los beliceños son los plenos y legítimos dueños de todo su territorio.

Por lo tanto, se acuerda por las partes que Belice ahora podrá proceder a la independencia y que Guatemala aceptará y respetará el Estado independiente de Belice dentro sus fronteras tradicionales sin disputa alguna y sin una guerra. Al llegar a este Acuerdo, vuestro Gobierno pudo proteger todos los derechos básicos y fundamentales del pueblo beliceño.

Vamos a examinar más en detalle el contenido del documento de los "Títulos de Acuerdo".

El primer Título de Acuerdo declara que el Reino Unido y Guatemala reconocerán el Estado independiente de Belice como parte

integrante de Centroamérica y respetará su soberanía e integridad territorial de acuerdo con sus fronteras existentes y tradicionales. Guatemala dará su reconocimiento final al completarse el tratado o tratados necesarios para dar efecto a estos Títulos de Acuerdo.

Para satisfacer la necesidad de Guatemala para un acceso al Mar Caribe desde el Golfo de Honduras y la Bahía de Amatique, Guatemala será garantizada con un pasaje marino con derechos sobre el lecho marino de tal pasaje.

Esto se logrará de parte de Belice limitando su mar territorial en nuestras aguas en el sur al límite de tres millas que actualmente reclamamos y disfrutamos. No rendiremos ningunos mares que poseemos presentemente.

Eso es la posición en cuanto a la soberanía y la integridad territorial de Belice y un pasaje marino para Guatemala al Caribe. ¿Cuáles son los proyectos económicos del Acuerdo?

política y sociedad

Guatemala tendrá el uso de facilidades de puerto libre (en el concepto de arreglos para depósito bajo fianza, libre de impuestos) en la ciudad de Belice y Punta Gorda.

En reciprocidad, Belice será titulado a facilidades de puerto similares en Guatemala. Guatemala tendrá la libertad de tránsito sobre la Carretera Occidental y sobre la carretera entre Punta Gorda y la frontera guatemalteca la cual será completada.

Cuando sea explotado el petróleo en El Petén y tendrá que ser exportado, Belice facilitará la construcción de oleoductos a la ciudad de Belice, Dangriga y Punta Gorda. Una vez más, los términos precisos de este arreglo económico todavía tienen que ser acordados.

Habrán otros proyectos de desarrollo de beneficio mutuo para acordarse en la base de soberanía igual. Tales proyectos de desarrollo incluyen el control de contaminación marina, la navegación, la pesca y la exploración y explotación conjunta de minerales e hidrocarburos, o sea petróleo.

Belice y Guatemala, declara el documento, firmarán un tratado de cooperación en los asuntos de seguridad relativos estrictamente a asuntos de preocupación mutua y ninguno permitirá que su territorio se utilice para apoyar la subversión contra el otro.

En cuanto al uso y el disfrute de parte de Guatemala de los Cayos Ranguana y Zapotillo y algunas áreas de nuestra mar más al sur, como dije antes, tal uso todavía tiene que ser acordado.

Esta es la cuestión -¿Cómo será negociado ese uso, también como todas las otras propuestas contenidas en los títulos de acuerdo? ¿Cómo traduciremos estos acuerdos sobre principios a acuerdos detallados?

Se establecerá una Comisión Conjunta entre Belice, Guatemala y el Reino Unido como partidos iguales para forjar los detalles para dar efecto a las provisiones de los Títulos de Acuerdo. Después de llegar a un acuerdo sobre las propuestas varias la Comisión preparará un tratado o tratados para las firmas de las tres partes.

política y sociedad

Una protección importante para nosotros es el párrafo 12 de los Títulos de Acuerdo, el cual establece el marco para la Comisión Conjunta en la ejecución de su trabajo. Declara que excepto como sea previsto en estos Títulos de Acuerdo, nada en estas provisiones perjudicará cualesquiera derechos o intereses de Belice o del pueblo beliceño.

Ahora que el acuerdo de Londres ha sido firmado, Belice podrá moverse sin hostilidad u oposición hacia la conferencia constitucional.

Al presentar este reporte, a propósito he puesto énfasis en los beneficios que Guatemala puede esperar del Acuerdo. Contra esto, Belice es librado de los efectos y las amenazas procedentes del reclamo territorial de Guatemala. Belice ha ganado este objetivo abrumador mientras protege todos los derechos básicos del pueblo beliceño, y adhiere plenamente a las resoluciones de las Naciones Unidas que garantizan nuestra soberanía e integridad territorial.

Hay otros beneficios, de valor práctico, que Belice recibirá del Acuerdo, tal como un aumento de negocio y comercio en los puertos beliceños, el derecho para usar puertos guatemaltecos, la regulación de personas que pescan ilegalmente en nuestros terrenos de pesca, la participación en proyectos de desarrollo de alto capital, etc. Mientras esta clase de arreglo para la cooperación es una parte vital del negocio para el Estado independiente de Belice, constituye una función secundaria de este acuerdo desde el punto de vista beliceño.

Beliceños, hemos viajado desde un punto muy lejos con este acuerdo y las perspectivas para nuestro futuro han sido realizados por lo mismo. Tengamos presente, sin embargo, que asuntos duros y difíciles todavía quedan para negociarse. Nuestro equipo negociante en la Comisión Conjunta tendrá que continuar su vigilancia y destreza. Vuestras oraciones y apoyo constante garantizarán su éxito.

politica y sociedad

Mientras regocijamos por el progreso logrado, recordemos con calma pero con resolución nuestros objetivos principales y unámonos en la búsqueda de nuestros objetivos justos. Todavía se harán intentos para distraer nuestra atención y subvertir nuestro propósito de parte de aquellos que desean que fracasemos.

Aparte de todo esto, cuando vayamos a Londres dentro de pocas semanas, los arreglos de seguridad, a los cuales se ha comprometido el Reino Unido, será definido para garantizar la seguridad y protección de Belice.

La victoria será nuestra, si reforzamos nuestra resolución con cada paso que damos adelante.

Por estos objetivos justos continuamos orando todos los días en nuestra oración nacional que Dios, Todopoderoso y Eterno, proteja y preserve a Belice, nuestra patria querida y que El asista a nuestro gobierno beliceño y pueblo con su Espíritu Santo de consejo y fortaleza, para que procedamos adelante con la resolución beliceña

renovada y progresiva y que ganemos para todos los beliceños la paz y felicidad nacional mientras vigilamos con los ángeles, las estrellas y la luna, pues la libertad pronto llegará.

DISCURSO DEL PRIMER MINISTRO DE BELICE, GEORGE PRICE EN LA APERTURA OFICIAL DE LA SESION EXTRAORDINARIA DE MINISTROS DE CARICOM.

Belmopán 17 de marzo de 1981.

(Traducción libre).

Señor Secretario General,
Excelencias,
Honorables Ministros del Gabinete
y Miembros de la Asamblea
Nacional,
Miembros del Cuerpo Diplomático,
Distinguidos Miembros,
Compatriotas beliceños,

Les ruego aceptar una calurosa bienvenida a los Ministros y distinguidos invitados de nuestros hermanos los Estados del Caribe quienes están aquí para tomar parte en esta extraordinaria sesión del Comité Permanente de Ministros de Relaciones Exteriores. Vemos rostros muy familiares de nuestros buenos amigos entre ustedes. Para algunos esta no será su primera visita a Belice, para otros sí lo será. Todos son bienvenidos.

Aparte de asistir a las reuniones programadas, ustedes tendrán la oportunidad de conocer y hablar

con una parte de nuestra población beliceña. Esto les dará la oportunidad para agradecer a todos ustedes por la efectiva labor que han hecho todos para ayudar a Belice a llegar a esta importante piedra angular hacia el camino de una independencia segura con todo nuestro territorio.

Ayer, se emitió simultáneamente en Belmopán, Londres y Ciudad de Guatemala un comunicado delineando las Bases de Entendimiento alcanzadas durante las pláticas recién celebradas entre los Gobiernos del Reino Unido y Guatemala sobre el territorio de Belice. Copias de estas Bases de Entendimiento se han hecho circular entre los delegados y se le ha dado gran publicidad entre nuestro pueblo.

Al firmar el convenio en Londres en nombre del Gobierno de Belice, tuve plena conciencia del

política y sociedad

hecho de que sin vuestro sólido apoyo, hubiera sido imposible haber llegado hasta este punto para alcanzar nuestro justo objetivo.

Este apoyo ha sido prestado por vuestros Gobiernos y pueblos de todo corazón en las Naciones Unidas, en la Organización de Estados Americanos, en las conferencias de los pueblos No Alineados y en otras.

Fortificado con el conocimiento de que ustedes estaban en estos foros internacionales defendiendo nuestra justa causa, nos dieron la determinación y el coraje para seguir adelante de seguir luchando por nuestra libertad.

Es por lo tanto, con un espíritu de inmensa gratitud, que hoy os digo que el convenio firmado en Londres el 11 de marzo proveerá un marco dentro del cual la disputa Anglo-Guatemalteca sobre Belice podrá ser honorable y finalmente terminada. Esta es una inspiración para los beliceños de urgir la victoria final, y espero que una inspiración similar para ustedes al tomar nota de lo que las

pequeñas naciones de la Mancomunidad del Caribe han y pueden lograr en un esfuerzo unificado y cooperativo.

El convenio no es un total y final arreglo de la disputa. Hay una fuerte cantidad de trabajo por hacer. A este respecto, estaremos consultando con vosotros para obtener su valioso consejo y apoyo en los días y meses futuros, al trazar los detalles de un tratado o tratados finales. Hay difíciles y duros aspectos que aún quedan por negociar. Sin embargo, lo importante del asunto, como les hemos expresado al pueblo beliceño en nuestro informe a la nación, es que según el convenio actual "Belice puede proceder a la independencia y Guatemala ACEPTARA y respetará al Estado Independiente de Belice con sus fronteras tradicionales sin disputa y sin guerra".

Es satisfactorio reparar que juntos hemos podido proteger todos los derechos básicos y fundamentales del pueblo de Belice.

política y sociedad

Nuestras reuniones aquí en Belmopán ocurre en un momento en que la atención del mundo, como nunca, se haya concentrada sobre Belice como un caso probatorio de encontrar una solución pacífica y honorable a una antigua disputa territorial. Llega un momento en que toda la región ha caído bajo el análisis crítico del mundo. Un Belice independiente entrará en la región con mucho que ofrecer a nuestros vecinos que están llenos de problemas internos. Es nuestra esperanza y nuestro ruego que nuestro surgimiento como una Nueva Nación en el área del Caribe, ayudará a alcanzar la estabilidad y la justicia social de nuestro convulsionado rincón del mundo.

Los historiadores del futuro, no dudamos que interpretará las décadas de los setenta y ochenta del siglo veinte, como un período pleno de transformaciones nacionales e internacionales.

En los años cincuenta y sesentas, hubo la formación de grupos regionales a través del

mundo. En nuestro hemisferio occidental la Mancomunidad del Caribe y el Mercado Común Centroamericano nacieron a la vida y se tornaron viables internacionalmente.

El principio fue bueno. Muchos desarrollos estables y substanciales, marcaron el verdadero progreso hacia la cooperación y vida de la comunidad.

Al correr del tiempo, las estructuras dejadas por los siglos del colonialismo no pudieron en todos los puntos y ángulos, resistir las presiones del capitalismo y socialismo modernos que sopla en los vientos cambiantes.

Inevitables esfuerzos y tensiones han resultado y ahora nos enfrentamos juntos a los desafíos de la transformación en todos los niveles.

El período en que vivimos puede ser una bendición o una maldición.

Sea lo que sea que suceda, hagamos de él una bendición para

política y sociedad

todos nuestros pueblos. No todo se ha perdido. Continuemos edificando en las sólidas estructuras que hemos echado, arreglemos nuestras velas contra los vientos que soplan y avancemos hacia un mejor futuro.

Para ello no debemos retirarnos de lo que parece seguro y apacible aislamiento. Tenemos un deber hacia la región para trabajar unidos por un bienestar común y para salvaguardar efectivamente la libertad entre el fragor del pluralismo político.

Tenemos un deber hacia la región para promover la justicia y la igualdad en una sociedad verdaderamente distributiva a fin de que aplicando debidamente el poder de la ciencia y la tecnología generemos recursos para la participación de todos y así salvar a la humanidad de un retroceso.

Estos son los objetivos que se nos presentan. Vayamos adelante con el ruego de que el Dios del Universo, Todopoderoso y Eterno, bendiga nuestro trabajo y nos guíe con Su consejo y fortaleza.

Que tengamos una buena y provechosa conferencia.



BASES DE ENTENDIMIENTO ENTRE GUATEMALA Y EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE, CON INCLUSION DE BELICE.

La República de Guatemala y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a fin de solucionar la controversia entre ambos respecto del territorio de Belice, han llegado a un acuerdo sobre los siguientes puntos.

- 1.- Guatemala y el Reino Unido reconocerán el Estado independiente de Belice como parte integrante de Centroamérica, y respetarán su soberanía e integridad territorial de conformidad con sus fronteras existentes y tradicionales, sujeto, en el caso de Guatemala, a la conclusión del tratado o tratados que sean necesarios para dar vigencia a estas Bases de Entendimiento.
- 2.- Se le otorgarán a Guatemala aquellas aguas territoriales que le aseguren acceso permanente y sin impedimento a la alta mar, juntamente con derechos sobre el lecho marino subyacente.
- 3.- Guatemala tendrá el uso y disfrute de los cayos de Ranguana y Zapotillo, y derechos en aquellas áreas del mar adyacente a los cayos, tal como se convenga.
- 4.- Guatemala tendrá el derecho a facilidades de puerto libre en la ciudad de Belice y en Punta Gorda.
- 5.- La carretera entre la ciudad de Belice y la frontera guatemalteca será mejorada; se completará una carretera entre Punta Gorda y la frontera guatemalteca. Guatemala tendrá libertad de tránsito en estas carreteras.
- 6.- Belice facilitará la construcción de oleoductos entre Guatemala y la ciudad de Belice, Dangriga y Punta Gorda.
- 7.- En áreas a convenirse se llegará a un acuerdo entre Guatemala y Belice para propósitos relativos al control de la contaminación la navegación y la pesca.

politica y sociedad

- 8.- Se convendrán áreas del lecho marino y de la plataforma continental para la exploración y explotación conjunta de minerales e hidrocarburos.
- 9.- Guatemala y Belice convendrán acerca de ciertos proyectos de desarrollo de beneficio mutuo.
- 10.- Belice tendrá el derecho a cualesquiera facilidades de puerto libre en Guatemala que correspondan a las facilidades semejantes de que se provea a Guatemala en Belice.
- 11.- Guatemala y Belice suscribirán un tratado de cooperación para asuntos de seguridad de mutua preocupación, y ninguno de los dos permitirá que su territorio sea utilizado para apoyar subversión contra el otro.
- 12.- Salvo como es previsto en estas bases de entendimiento, nada de lo asentado en estas provisiones será en perjuicio de ningún derecho o intereses de Belice o del pueblo beliceño.
- 13.- Guatemala y el Reino Unido celebrarán acuerdos con el objeto de restablecer entre ellos plenas y normales relaciones.
- 14.- Guatemala y el Reino Unido emprenderán las acciones necesarias para patrocinar el ingreso de Belice en las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, las organizaciones centroamericanas y otras organizaciones internacionales.
- 15.- A fin de elaborar los detalles que den vigencia a las provisiones que anteceden, se establecerá una Comisión Conjunta entre Guatemala, el Reino Unido y Belice. Dicha Comisión preparará un tratado o tratados para la firma de los subscriptores de las presentes Bases de Entendimiento.
- 16.- Consecuentemente, la controversia entre Guatemala y el Reino Unido respecto del territorio de Belice quedará honorable y finalmente terminada.

politica y sociedad

Firmado en Londres a los 11 días de marzo de 1981, en los idiomas español e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Nicholas Ridley
Ministerio de Estado para Asuntos
Exteriores y de la Mancomunidad
Británica.

Rafael Castillo Valdez
Ministerio de Relaciones Exteriores
de Guatemala.

George Price
Primer Ministro de Belice.

RECENSIONES BIBLIOGRAFICAS

**MacLeod Murdo, J.: "HISTORIA SOCIO-ECONOMICA DE LA AMERICA
CENTRAL ESPAÑOLA:
1520-1720"**

(Traducción de Irene Piedra Santa).- Guatemala: Ed. Piedra Santa 1980. 522pp.,
tablas, mapas, bibliografía, notas e índice.

Después de ocho años de haber sido editado en inglés, se publica finalmente en español el libro de MacLeod. Se trata a todas luces de una obra valiosa para toda Centro América, región tan pobre en esta clase de estudios. En Centro América, con la probable excepción de Costa Rica donde el quehacer y formación histórica llevan cierta delantera, aún no se escriben los trabajos sobre historia que se han vuelto clásicos para otras regiones del continente alrededor de hombres como el de François Chevalier, Silvio Zavala, Lesley Byrd Simpson (México), Mario Góngora (Chile), Brito Figueroa (Venezuela), para sólo mencionar un par de nombres. Los pocos intentos por escribir una nueva historia en Guatemala son todavía recientes; ellos se inician apenas una década atrás, el libro de MacLeod, sin duda, se inscribe en esta nueva historia y, ya sólo en este sentido, constituye un aporte

valioso porque viene a fortalecer lo iniciado.

El libro de MacLeod, como se desprende del título, se inicia con la conquista española y concluye alrededor de 1720; es decir, abarca una época decisiva en que se estructuran las bases del ser histórico centroamericano. Para periodizar la historia colonial utiliza, como lo subraya el mismo autor (pag. IX), no la forma tradicional por siglos, sino esencialmente aspectos relacionados con la estructuración de la economía colonial local y el mercado exterior. Búsqueda y encuentro de un producto motor (metales preciosos, cacao, añil, etc.), auge económico sobre la base de la exportación del mencionado producto y, finalmente, la depresión al deteriorarse el contacto comercial con el exterior; estos son los ejes centrales en que se asienta en lo fundamental el

análisis histórico de MacLeod. Es alrededor de estos ciclos de auge y depresión que se estudia la historia colonial centroamericana en su conjunto. De aquí provienen también algunas de las limitaciones del trabajo. El peso que toma en su análisis el comercio exterior como generador de los hechos internos incide, por ejemplo, en la forma un poco caótica y marginal en que se aborda el desenvolvimiento económico interno. En este sentido, el lector hubiera deseado una exposición más sistematizada de la economía local y sus diferentes ramas: sector productor de medios de consumo, actividad textil, ramo ganadero, sin olvidar las diferentes formas de comercialización. No discutimos que el comercio exterior haya tenido una importancia decisiva en el devenir interno de la colonia; el simple hecho de tratarse de una colonia implicó necesariamente una relación vital con el mundo externo; pero la colonia fue creando sus propias estructuras, grupos sociales e instituciones administrativas cada vez más enraizadas en la economía interna, y aquí se encuentra sin duda la clave final que permite

comprender la historia colonial en su conjunto.

Metodológicamente, MacLeod se basa en mucho en el análisis demográfico (escuela de Berkeley), pero con fuerte tendencia malthusiana; los aspectos ecológicos ocupan también un lugar central en su trabajo, por ejemplo, decadencia del ganado debido al deterioro de pastos y las distintas implicaciones que de aquí desprende el autor.

En otro orden de ideas, MacLeod denomina la actividad económica de los grupos dominantes como "empresarial", denominación que se mantiene a lo largo del trabajo. Sin hacer el menor esfuerzo por clarificar categorías, el autor le niega a la sociedad colonial cualquier carácter feudal, aspecto este que proviene sin duda de la dimensión extraordinaria que ocupa en su análisis el comercio exterior como punto de partida para la explicación del hecho histórico. Las distintas actividades económicas son catalogadas así alrededor de la inversión, búsqueda o pérdida de "capitales". Es evidente que MacLeod confunde las categorías o

política y sociedad

no logra darles su verdadero contenido. Los conquistadores, para citar un caso, son catalogados como comerciantes empresariales (p. 315), y sin duda lo fueron; pero de aquellos pertenecientes al comercio de principios del siglo XVI; es decir, aquel comerciante proveniente las más de las veces del seno de la sociedad feudal y que podía apuntar hacia la formación de un comerciante de nuevo tipo, como sucedió realmente en las colonias anglosajonas, pero no necesariamente, como lo vino a demostrar, en este caso, la historia posterior de las colonias españolas de América. Todos estos aspectos no son nuevos, en realidad, se encuentran ya casi superados por el quehacer histórico científico contemporáneo.

No obstante las anteriores limitaciones, se trata de un libro verdaderamente valioso, elaborado sobre la base de una enorme cantidad de material inédito viene a aclarar muchos aspectos oscuros de la historia centroamericana, principalmente en el caso del siglo XVII. Es en la segunda mitad de este siglo donde ubica el autor las bases definitivas de la dependencia

de la región hacia el mercado exterior (pp. 324-327), pero mientras no dé más y mejor sistematizada información sobre la situación económica interna de la colonia, que constituye el factor central en el establecimiento de cualquier relación de dependencia, no podremos estar totalmente de acuerdo con sus conclusiones.

MacLeod concluye su trabajo con un capítulo bien documentado sobre el contrabando en Centro América entre 1690 y 1720. El capítulo no es casual, encaja perfectamente en su concepto metodológico; ya que ve en el contrabando intensivo de finales del siglo XVII la solución a los problemas económicos internos de la región: "... y resulta obvio que la Audiencia de Guatemala había encontrado, ya en 1715, un mercado para sus mercancías y una fuente de lujosos bienes para su propio consumo, tal y como lo había deseado por tanto tiempo." (p. 314). Según MacLeod, con el contrabando se inicia un nuevo auge (añil) en la economía de la región. Es este nuevamente un punto polémico, el mismo autor reconoce no poder documentar la

supuesta nueva situación económico (p.-311), pero mantiene su afirmación de que fue así. La documentación que maneja se mueve alrededor de las supuestas nuevas oportunidades que ofreció el contrabando a la economía de la región; se trata, por lo regular, de citas esporádicas, que no dan mayor solidez a la argumentación sostenida. Apuntando en la misma dirección, MacLeod menciona la importación de nuevos esclavos; también dudamos de esto, si fue así, no tuvo nunca las dimensiones que le atribuye el autor y el tráfico posiblemente sólo estuvo vinculado a una o dos regiones, probablemente la región de Matina (cacao) que, como se sabe, padeció crónicamente de escasez de mano de obra doméstica. En realidad, la documentación que conocemos sobre el período en cuestión se refiere a todo, menos a una economía en auge: pobreza general, aislamiento del comercio exterior, agudos problemas monetarios, etc. Así, creemos que el mencionado auge económico sólo se da realmente a partir de 1750. En todo caso, la afirmación de MacLeod constituye de por sí un

reto a los historiadores para que verifiquen, o no, lo relativo a la mencionada nueva situación económica de principios del siglo XVIII.

Pero como dijimos, no obstante las anteriores observaciones críticas, se trata de un libro importante, no sólo para la enseñanza media y superior, sino para todo aquel que quiera y deba conocer algunas de las etapas porque ha atravesado nuestro devenir histórico.

J.C. Pinto Soria.

RAICES HISTORICAS DEL ESTADO EN CENTRO AMERICA
Editorial Universitaria 1980.

de Julio César Pinto Soria

El Historiador Julio César Pinto Soria en su última publicación ha probado nuevamente su maestría en la condensación y análisis. Esta vez ofrece al estudioso y lector en general una obra que sin duda alguna constituye ya referencia obligada para la comprensión global del proceso histórico de la región.

Raíces Históricas del Estado en Centro América constituye una parte de una investigación auspiciada por el Instituto de Investigaciones de la Escuela de Ciencia Política, obra que fue entregada a su autor por la Editorial Universitaria en 1890. La demanda ha sido tal que actualmente no existen ejemplares disponibles para la venta. Sin embargo, se hacen gestiones para una nueva edición (aumentada), la cual será de extrema utilidad para estudiantes y profesionales.

Sobre el contenido del libro se puede mencionar, siguiendo el hilo

estructural, el enfoque metodológico y conceptual, concentrado sobre el marco global (ibérico y latinoamericano) para converger a los problemas particulares de la región centroamericana que darían pautas para su diferenciación y fraccionamiento político estatal de la antigua Capitanía General de Guatemala.

La referencia a la diversidad territorial es útil instrumento, desde esa época, para comprender la fragmentación "original" socio-económica del istmo centroamericano. Lo anterior era propio del diverso desarrollo de cada una de las tribus y comunidades indígenas precolombinas, cuyo proceso ulterior marcaría las huellas en lo que, a la larga, formaría los Estados independientes unos de otros en el área.

Por otra parte, es dingo de mencionar un dato elocuente del nivel de conflictos frente al poder colonial: la extinción en Costa Rica de los nativos "talamacos" que prefirieron esa situación a ser sometidos por elementos foráneos.

Sin embargo, el Estado colonial en el istmo, lograba conservar su poder territorial y mantener sus fronteras a través de fuerzas propulsoras y sostenedoras a través de los grupos locales dominantes (medida que fue un éxito), y por medio de colonias aisladas con contingentes de soldados y presidiarios (un fracaso, que posibilitó la presencia "original" inglesa).

A pesar de lo anterior, ninguna "potencia" colonial pondría en cuestión, en momento alguno, la supremacía de España sobre sus colonias.

Si bien es cierto que existió un contubernio entre los grupos criollos dominantes y la Corona, a través de sus funcionarios, para extraer los beneficios del sistema establecido, es en su reparto donde

el Cabildo jugaría un rol institucional como base de oposición ante la Audiencia, que representaba los intereses reales. Pero, históricamente, ambos grupos jugaron un papel contra las masas laboriosas.

Estas últimas, que incluyeron no solo al amplio conglomerado indígena sino a la nueva población emergente ladina, se unieron en revueltas rurales contra la apropiación de la tierra, especialmente auspiciada por la Corona a través del mecanismo de la "composición", pero siempre de manera aislada y con carencia de perspectivas. A ese respecto, los aparatos correspondientes tenían que conformar otro rol que fue el de la contención.

Un elemento de interés es el de la transición política, a raíz de los sucesos centroamericanos que, en un momento, se gesta una "dualidad de poderes" (entre los de la Corona y de los criollos), el cual se volcará, definitivamente favorable para los grandes terratenientes (especialmente de añil) opuestos vigorosamente a los

privilegios del consulado de comercio, vistos aún como representantes del monopolio comercial de España.

El libro, como se advirtió al inicio, es de lectura obligada para el especialista y todos los interesados sobre el desarrollo histórico de Centro América. Se trata de una exploración que deja las puertas para plantear cuestiones sobre otros temas que podrían complementar el tópico, para ensayar nuevos enfoques que enriquezcan la visión. Es todo un aporte que necesariamente debe continuarse.



INFORMACION DE REVISTAS

integración latinoamericana

revista mensual
del intal

julio 1981
año 6, n° 59

Comité editorial

Martin Arocena
Raymundo Barros
Guillermo Ondarts
Eugenio Valenciano
Javier Villanueva

Edición - coordinación

Dolores Sierra

Director

Eduardo R. Conesa

Instituto para la
Integración de América
Latina (INTAL), Cerrito 264;
1010 Buenos Aires,
República Argentina

Hecho el depósito de ley 11.723

Registro Nacional de la Propiedad
Intelectual n° 110252

AG-ISSN 0325-1675

editorial	El proceso de integración en América Latina durante 1980	1
estudios económicos	La economía mundial y latinoamericana durante 1980, por Jaime Campos El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración, por Martin Arocena Aspectos institucionales de la integración centroamericana durante 1980, por Román Mayorga Quirós	3 11 25
derecho de la integración estudios	Orientaciones para la armonización de los incentivos tributarios a las exportaciones no tradicionales en los países miembros del Acuerdo de Cartagena, por Hugo González Cano	31
información legal	SELA: VII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano	70
noticias		72
resúmenes		74
notas y comentarios	Acciones de apoyo a los países mediterráneos de menor desarrollo relativo, por Jorge E. Iturriza	77
información latinoamericana	ALADI Interés privado y oficial por el funcionamiento de la ALADI Schupp entrevistó al presidente uruguayo Prosiguen estudios para ampliar mecanismos financieros Asumió el nuevo representante de Chile Despedida del representante argentino Grupo Andino Nuevo coordinador de la JUNAC Preparan una nueva estrategia global Récord de comercio con Estados Unidos Diagnóstico del transporte en la subregión Procuran superar el déficit productivo de aceites y grasas Reunión de contadores Mercado Común Centroamericano Acciones regionales para la provisión de granos Conferencia sobre energía y desarrollo Prosigue el análisis de la política arancelaria Convenios de Honduras con Costa Rica y Nicaragua Reunión zonal de ferrocarriles Visita del delegado de la Comunidad Europea Comunidad del Caribe Curso subregional de energía eólica Presentan metodologías para elaborar balances energéticos Integración y Cooperación BID: préstamos otorgados en 1980 para el desarrollo de América Latina Propician una mayor cooperación agrícola regional	84 84 84 85 85 85 85 86 86 87 87 87 87 88 88 88 88 88 89 89 89 90

	Proyectan la integración ferroviaria regional	91
	México y Venezuela ampliaron acuerdos de ayuda energética	91
	Analizó el FONPLATA solicitudes de préstamo	91
	Forman una empresa binacional para el cultivo de truchas	92
	MULTIFERT realizó operaciones por 25 millones de dólares	92
	Mejoría en la relación de los precios de intercambio	92
	Reuniones de ALIDE	93
	Noticias breves	93
información internacional	Preocupación argentina y uruguaya a causa del ingreso de Grecia en la CEE	95
	La Comisión Europea abrió una oficina en Australia	95
	Carne vacuna: réplica de la CEE a las quejas de Australia	95
	Acuerdo argentino-soviético sobre venta de carnes	96
	Posición de la CEE en la negociación del nuevo AMF	96
	Túnel ferroviario a través del Canal de la Mancha	96
	La ayuda de la CEE al Tercer Mundo	97
	Nigeria depositó el instrumento de ratificación de la Convención Lomé II	98
	Exportaciones de la AELC a la CEE	98
	Leve incremento de las inversiones estadounidenses en la CEE	99
	Financiamiento de las inversiones en la CEE por medio del NIC	99
	Algodón: resultado de la reunión de la UNCTAD	99
	Conversaciones entre parlamentarios de la CEE y ASEAN	100
	El desarrollo económico de los países asiáticos	100
	Donaciones de la CEE a países africanos	101
	STABEX: los pedidos de los países ACP exceden los recursos disponibles	102
	Burocracia: empleados de la Comisión Europea	102
	Política comercial de la CEE: del liberalismo hacia la resistencia al proteccionismo	102
	Apoyo a la industria de la construcción de barcos	103
	Alcances económicos de un plan europeo para el reciclaje de envases	104
	Pasado y futuro del sistema monetario europeo	105
	Archivos históricos de la Comunidad: podrán ser consultados por el público	105
	Eliminación subterránea de residuos nucleares: investigación de la OCDE	106
documentación y estadísticas	Discurso del señor Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, durante el XIX Período de Sesiones de la CEPAL	107
	Proyecto de convenio multilateral sobre cooperación y asistencia mutua entre las direcciones nacionales de aduanas	108
	Informe de la Reunión de expertos en facilitación del comercio y fortalecimiento institucional del transporte internacional en Sudamérica	119
	Decisiones adoptadas por la VII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano	127
	Decisión N: 81: Declaración del Consejo Latinoamericano sobre las Negociaciones Globales	127
	Decisión N: 82: Acciones en relación con las Negociaciones Globales	128
	Decisión N: 84: Cooperación económica entre países en desarrollo	128
	Decisión N: 87: Relaciones económicas de América Latina con los Estados Unidos de América	129
	Decisión N: 88: Relaciones de América Latina con la Comunidad Económica Europea	129
	Decisión N 101: Reuniones de expertos gubernamentales de alto nivel para identificar proyectos y acciones de cooperación regional	130
	Decisión N 102: Programas bienales para impulsar la cooperación regional	130
	Decisión N 103: Financiamiento de proyectos de cooperación regional	131
	Argentina: servicios de consultoría	131
	Argentina: aprobación del reglamento de transporte de cargas por carretera	134
	Uruguay: reglamentación del régimen antidumping	140
	Venezuela: reglamentación parcial de las inversiones extranjeras	142
actividades del Intal		144
bibliografía		145
suplemento BIEL	Argentina	146
(boletín sobre inversiones	Seminario en ALIDE: ¿Qué es una empresa multinacional?	147
y empresas latinoamericanas)	Cooperación empresarial latinoamericana	148
	Hoja de situación	149

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITE EDITORIAL HONORARIO: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortíz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano.

COMITE EDITORIAL: México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantino V. Vaitsos. Chile: Jacques Chonchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLVII

(2)

México, abril-junio de 1980

Núm. 186

In Memoriam Gonzalo Robles

Sumario

Artículos:

- Gerardo M. Bueno : Desarrollo y petróleo en la experiencia de los países exportadores.
- Tomás Peñaloza : Un modelo dinámico de economía abierta: Instrumento para las decisiones de política respecto a los equilibrios "interno" y "externo".
- Danilo Astori : Algunas interpretaciones sobre el proceso económico de la agricultura en la América Latina
- Richard Weiskoff : Orto y Ocaso de la sustitución de importaciones en Brasil. Nueva evaluación
- Asdrúbal Baptista : Gasto público, ingreso petrolero y distribución del ingreso.

DOCUMENTOS · NOTAS BIBLIOGRAFICAS
REVISTA DE REVISTAS · PUBLICACIONES RECIBIDAS

Fondo de Cultura Económica · Av. de la Universidad
975 Apartado Postal 44975

REVISTA DE POLITICA INTERNACIONAL

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

PLAZA DE LA MARINA ESPAÑOLA, 9

MADRID (España)

SUMARIO DEL NUMERO 166

(Noviembre-diciembre de 1979)

Páginas

ESTUDIOS

- El nuevo orden económico internacional*, por RENÉ ROJAS GALDAMES. 5
Regionalismo transnacional y ecosistema mundial, por PEDRO LOZANO
BARTOLOZZI 19

NOTAS

- Reflexiones sobre las conversaciones SALT*, por ENRIQUE MANERA ... 47
La difícil política americana en Oriente Medio, por FERNANDO FRADE. 57
El Tratado de Cooperación Amazónica, por LUIS MARIÑAS OTERO ... 63
Política del petróleo y cumbre de Tokio, por ROMÁN PERPIÑÁ Y GRAU. 73

CRONOLOGIA

- Comentarios al acontecer en el mundo*, por CARMEN MARTÍN DE LA
ESCALERA 81
*Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses
de octubre y noviembre de 1979*, por JULIO COLA ALBERICH ... 93
Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores, por FRANCISCO ALDECOA
LUZARRACA, ISABEL CASTAÑO GARCÍA y ELENA FLORES VALENCIA ... 125

REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

Director: Arq. Oscar Yujnovsky

Publicación trimestral de la Sociedad Interamericana de Planificación

Vol. XIII - No. 51-52

(sep. - dic. /79)

"Algunos elementos para una geografía del bienestar: la distribución del ingreso en América Latina"

— Rigoberto García G.

"La Arquitectura de los Asentamientos Humanos"

— Jorge E. Hardoy

"Estudios regionales ¿quo vaditis?"

— Antoni Kuklinski

"La teoría de los umbrales y su uso en planificación"

— Santiago Ortuzar

"La planificación del ambiente en Venezuela"

— Hercilio Castellanos Bohorquez

"Autoritarismo y tenencia de la tierra: Chile 1973-1976"

— Hugo Villela

"Problemas de salud en las grandes ciudades. El saneamiento ambiental"

— Francisco Henao Machado

"Aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales de la planificación rural-urbana"

— Rubens de Mattos Pereira

"La necesidad de enfoques opcionales para la planificación urbana en los países del Tercer Mundo"

— Sueli Netto Campos

Notas y Comentarios:

"La clave del futuro: la distribución de la gente y de los ingresos"

— André van Dam

"Programa de desarrollo para Buenaventura"

— Enrique Sinisterra O'byrne

Suscripción anual: US\$ 20,00 para individuos e instituciones. Las suscripciones localizadas fuera del Continente Americano tienen un sobrecosto de US\$ 4,00.

Número suelto: US\$ 5,00 enviado por correo aéreo y US\$ 3,00 enviado por superficie.

Pedidos y giros: Sociedad Interamericana de Planificación, Apartado Postal 27-716, México 7, D.F. - México.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CUATRIMESTRAL

Consejo de Redacción:

Manuel ALONSO OLEA, Juan Ignacio BERMEJO GIRONES, José María BOQUERA OLIVER, Antonio CARRO MARTÍNEZ, Manuel F. CLAVERO ARÉVALO, Rafael ENTRENA CUESTA, Tomás R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José A. GARCÍA-TREVILIANO FOS, Fernando GARRIDO FALLA, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Ramón MARTÍN MATEO, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Alejandro NIETO GARCÍA, José Ramón PARADA VÁZQUEZ, Manuel PÉREZ OLEA, Fernando SAINZ DE BUJANDA, Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, José L. VILLAR PALASÍ

Secretario: Eduardo GARCÍA DE ENTENÍA

Secretario adjunto: Fernando SAINZ MORENO

SUMARIO DEL NUM. 89 (mayo-agosto 1979)

ESTUDIOS

- L. COSCULLUELA MONTANER: *La determinación constitucional de las competencias de las comunidades autónomas.*
M. BASSOLS COMA: *Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades autónomas.*
L. MARTÍN REBOLLO: *Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno.*
M. SÁNCHEZ MORÓN: *El principio de participación en la Constitución española.*
V. BAIRÉN GUILLÉN: *El procedimiento preferente y sumario y el recurso de amparo en el artículo 53-2 de la Constitución.*
J. R. DROMI CASAS: *Proceso administrativo: perspectiva.*

JURISPRUDENCIA:

I. Comentarios monográficos:

- F. SAINZ MORENO: *La discrecionalidad administrativa. Estado de la cuestión en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.*

II. NOTAS

Conflictos jurisdiccionales:

- Cuestiones de competencia: El inequívoco sentido de permanencia de las fundaciones*
(L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER).

Contencioso-administrativo:

- A) *En general* (J. NONELL GALINDO, A. A. BLASCO ESTEVE y J. TORNOS MAS).
B) *Personal* (R. ENTRENA CUESTA).

CRONICA ADMINISTRATIVA:

I. ESPAÑA

- Consideraciones en torno a los principios de organización de la Administración Pública en la nueva Constitución española* (M. ALVAREZ RICO).

II. EXTRANJERO

- Análisis del proceso de regionalización como forma de descentralización fiscal en Inglaterra* (N. BOSCH ROCA).
Comentario a la sentencia de 1 de marzo de 1979 del Tribunal Constitucional federal alemán sobre la coexistencia (R. GARCÍA MACHO).

BIBLIOGRAFIA: RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.500 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	19 \$
Otros países	20 \$
Número suelto, España	650 ptas.
Número atrasado	700 ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)

REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Presidente: Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA

Eugenio PÉREZ BOTIJA (†), Gaspar BAYÓN CHACÓN (†), Luis BURGOS BOEZO (†),
Efrén BORRAJO DACRUZ, Marcelo CATALÁ RUIZ (†), Miguel FAGOAGA, Héctor MA-
RAVALL CASESNOVES, María PALANCA (†), Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

SUMARIO DEL NUM. 122 (abril-junio 1979)

Gaspar BAYÓN CHACÓN: *In memoriam*, por CARLOS DEL PESO.

ENSAYOS:

Justo LÓPEZ: *La facultad de dirección.*

Manuel Carlos PALOMEQUE-LÓPEZ: *Sindicato y proceso de trabajo.*

Enrique RAYÓN SUÁREZ: *Problemas procedimentales en torno a la impugnación de los convenios colectivos.*

Rafael ORDOVÁS BLASCO: *Contribuciones al análisis comparado de los procedimientos de arreglo de las reclamaciones laborales.*

CRONICAS:

VI Congreso nacional argentino de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, por M. A. O.

La sindicación de los funcionarios públicos en Europa, por MANUEL DE LAS HERAS BORRERO.

Consideraciones sobre la internacionalización de la Seguridad Social española, por JOSÉ LUIS TORTUERO PLAZA.

Crónica nacional, por LUIS LANGA.

Crónica internacional, por MIGUEL FAGOAGA.

Actividades de la OIT, por C. FERNÁNDEZ.

JURISPRUDENCIA SOCIAL:

RECENSIONES:

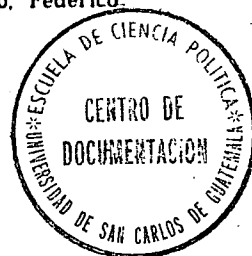
REVISTA DE REVISTAS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.200 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas... ..	15 \$
Otros países°	16 \$
Número suelto, extranjero... ..	6 \$
Número suelto, España	400 ptas.
Número suelto atrasado	450 ptas.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)



FORO INTERNACIONAL

REVISTA TRIMESTRAL PUBLICADA POR EL COLEGIO DE MEXICO

Fundador: DANIEL COSÍO VILLEGAS

Director: LORENZO MEYER COSÍO

Directora adjunta: ROSARIO GREEN

VOL. XX

JULIO-SEPTIEMBRE 1979

NUM. 1

INDICE

ARTICULOS

PEDRO PÍREZ: *Estado y economía: dos perspectivas teóricas.*

DOUGLAS BENNET y KENNET SHARPE: *El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970.*

ROSARIO GREEN: *Endeudamiento externo y debilidad estatal: el caso de México.*

SAMUEL I. DEL VILLAR: *Estado y petróleo en México: experiencias y perspectivas.*

MANUEL CAMACHO: *Empresas públicas y objetivos nacionales.*

RESEÑA DE LIBROS

LIBROS RECIBIDOS

Precio del ejemplar 55 pesos, U. S. Dls. 3,50

Suscripción anual (4 números) 200 pesos, U. S. Dls. 12,00

EL COLEGIO DE MEXICO. Departamento de Publicaciones.

Camino al Ajusco, 20. México 20, D. F.



REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

NUMERO 5 (enero-marzo 1979)

Director: Juan Díez NICOLÁS

Consejo de Redacción

José CASTILLO CASTILLO; José Antonio GARMENDIA MARTÍNEZ; Salvador GINER DE SAN JULIÁN; Luis GONZÁLEZ SEARA; José JIMÉNEZ BLANCO; Juan J. LINZ STORCH DE GRACIA; Carmelo LISÓN TOLOSANA; José María MARAVALL HERRERO; Juan F. MARSAL; Enrique MARTÍN LÓPEZ; Manuel MARTÍN SERRANO; Amando DE MIGUEL RODRÍGUEZ; Carlos MOYA VALGANÓN; José Juan TOHARIA CORTÉS; José Ramón TORREGROSA PERIS; Ignacio GÁLVEZ MONTES, Secretario general del C. I. S.; Francisco ALVIRA MARTÍN, Jefe del Gabinete Técnico del C. I. S. Secretario: Jaime NICOLÁS MUÑIZ

ESTUDIOS Y NOTAS

CARLOS MOYA VALGANÓN: *«Leviatán» como pretexto: T. Hobbes y la invención moderna de la Razón.*

NARCISO PIZARRO PONCE: *La Sociología de la Acción de Alain Touraine.*

JESÚS M. DE MIGUEL: *Análisis sociológico del sector farmacéutico en España.*

JOSÉ FÉLIX LOBO: *La publicidad en la industria farmacéutica.*

GINÉS SERRÁN PAGÁN: *El toro de la Virgen y la industria textil de Grazañema.*

GERARDO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Aborto y planificación familiar. Aspectos sociológicos.*

OCTAVIO RUIZ MANJON: *Autoridades locales y partidos políticos en Andalucía durante la II República.*

CRITICA DE LIBROS

INFORMES Y ENCUESTAS DEL C. I. S.

- I. *Informe sobre centrales nucleares y opinión pública.*
- II. *Informe de los resultados de las encuestas realizadas, entre julio y diciembre de 1978, sobre el Referéndum Constitucional.*
- III. *Los españoles y la lotería.*

Redacción

Pedro Teixeira, 8, 4.º Madrid-20 (España). Teléfono: 456 12 61

Suscripciones y Distribución

ITACA, S. A. Distribuciones Editoriales

López de Hoyos, 141. Madrid-2 (España). Teléfono: 416 66 00

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

ESPAÑA	900 ptas.
Número suelto	250 ptas.
EXTRANJERO	14 \$
Número suelto	4 \$

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Volumen 20

enero-marzo 1981

Nº 80

Artículos

PILAR VERCARA: Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1973-78.

ADRIANA MARSHALL Y DORA ORLANSKY: Las condiciones de expulsión en la determinación del proceso emigratorio desde países limítrofes hacia la Argentina.

ENRIQUE TANDETER: Trabajo forzado y trabajo libre en el Potosí colonial tardío.

Comunicaciones

ANA MARÍA FACCILOLO: Crecimiento industrial, expansión metropolitana y calidad de vida. El asentamiento obrero en la Región Metropolitana de Buenos Aires desde principios de siglo.

Notas y Comentarios

DILMUS D. JAMES, JAMES H. STREET Y ALLEN D. JEDLIKA: Problemática de la investigación y desarrollo en países del Tercer Mundo.

In memoriam: Oscar Braun (1939-1981).

Documentos

OSCAR BRAUN Y LEONARD JOY: Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina.

Índice Cronológico y Temático de "DESARROLLO ECONÓMICO -Revista de Ciencias Sociales-", números 1 a 80 (1960-1980).

Reseñas Bibliográficas - Informaciones

DESARROLLO ECONÓMICO -Revista de Ciencias Sociales- es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 180.000, Países limítrofes, U\$S 36; Resto de América, U\$S 40; Europa, Asia, África y Oceanía, U\$S 44. Ejemplar simple: U\$S 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. Güemes 3950 (1425) Buenos Aires, Rep. Argentina.

REVISTA ARGENTINA DE RELACIONES INTERNACIONALES

PUBLICACION DEL CEINAR (CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
ARGENTINOS)

AÑO IV

(septiembre-diciembre 1978)

NUM. 12

ESTUDIOS:

CRUZ MIRAMONTES, RODOLFO: *El SGP norteamericano y el comercio exterior de México.*

FURQUÉ, SILVIA N.: *Las condiciones sociales para la integración subregional de áreas fronterizas (III).*

GILDENBERGER, CARLOS A.: *Desarrollo y calidad de vida.*

BABINI, DOMINIQUE: *Conducta informativa de los científicos políticos argentinos.*

GREÑO VELÁSICO, JOSÉ ENRIQUE: *Perfil de un nuevo sistema latinoamericano de relaciones regionales.*

BIGNOLI, ALEJANDRO: *Propuesta alternativa al sistema de integración latinoamericano. Argentina y el MCCA.*

NOTAS Y DOCUMENTOS.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Informe Nacional de la República Argentina.

BIBLIOGRAFIA.

Valor de la suscripción (tres números):

Argentina: 10.000 pesos (para estudiantes: 7.000 pesos).

Exterior:

Países limítrofes, Perú y Ecuador: 14 dólares USA.

Resto de América y España: 15 dólares USA.

Europa y Asia: 16 dólares USA.

Cheques o giros a la orden de Fundación para la Educación,
la Ciencia y la Cultura. Correspondencia: CEINAR. Moreno, nú-
mero 431, piso 1.º 1091-Buenos Aires (Argentina)

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Nueva Epoca)

Bimestral

CONSEJO DE REDACCIÓN: *Presidente:* Carlos Ollero. *Miembros:* Oscar Alzaga Villamil, José Cazorla Pérez, Jorge de Esteban, José A. González Casanova, Miguel Herrero de Miñón, Antonio López Pina, Miguel Martínez Cuadrado, Raúl Morodo Leancio, Dalmacio Negro Pavón, Alfonso Padilla Serra, Nicolás Pérez Serrano, Manuel Ramírez Jiménez, Francisco Rubio Llorente, Jordi Solé Tura, Joaquín Tomás Villarroya, Gumersindo Trujillo

DIRECCIÓN: *Director:* Pedro de Vega. *Subdirector:* Julián Santamaría. *Secretario:* Jürgen Grässel. *Vicesecretario:* Ramón García Cotarelo

SUMARIO DEL NUM. 10 (julio-agosto 1979)

ESTUDIOS:

CARL SCHMITT: *La revolución legal mundial.*

HÉCTOR FIX ZAMUDIO: *Función constitucional del organismo judicial en México y en España.*

JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Proceso constituyente y nueva constitución. Un análisis crítico.*

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza.*

NOTAS

BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ: *Las referencias a la demarcación judicial en la Ley de elecciones locales.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION:

JOAN BOTELLA, J. CAPÓ y JOAN MARCET: *Aproximación a la sociología de los partidos políticos catalanes.*

RECENSIONES.—NOTICIAS DE LIBROS.—REVISTA DE REVISTAS.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	1.200 ptas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas	16 \$
Otros países	17 \$
Número suelto: España	300 ptas.
Número suelto: Extranjero	5 \$

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9. MADRID-13 (España)