

Los escollos de la regionalización (*)

353

por

RAMON MARTIN MATEO

SUMARIO: I. LAS DIFICULTADES DEL TRAZADO REGIONAL.—II. RESISTENCIAS DE LA ADMINISTRACION TRADICIONAL.—III. LAS TENDENCIAS CENTRIPETAS Y CENTRIFUGAS.—IV. EL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO.—V. DIFICULTADES DEL COMPROMISO POLITICO.—VI. EL DISPOSITIVO PLANIFICADOR: 1. LAS DISFUNCIONES GENERALES DEL SISTEMA. 2. EL DIAGNÓSTICO REGIONAL. 3. EFECTIVIDAD. 4. EL ELEMENTO HUMANO.

I. LAS DIFICULTADES DEL TRAZADO REGIONAL

Uno de los más serios obstáculos de cualquier política regional es el de la delimitación de las nuevas áreas (1), ya que cualquiera que sea la solución que se adopte es altamente improbable que pueda conseguir, de forma indiscutida, consenso sobre la identificación de áreas regionales. Aun partiendo exclusivamente de criterios económicos, puede llegarse a serias discusiones de opinión a la hora de situar en el espacio sistemas de relaciones económicas. El problema se complica indefinidamente si se tiene en cuenta que tales sistemas son normalmente fluctuantes y

(*) Este trabajo, parte de un libro de próxima publicación, ha sido realizado teniendo presente el contexto de América Latina, pero pienso puede tener un interés general.

(1) Porque, como señala STOHR, la delimitación de regiones suscitará discusiones como cualquier procedimiento que encierre elementos arbitrarios, dependiendo además de los objetivos perseguidos. *La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional de América Latina*, comunicación presentada al Seminario sobre Definición de Regiones para la Planificación del Desarrollo, celebrado en Hamilton, Canadá, en septiembre de 1967.

oscilan al compás de las variaciones de otros impulsos exteriores y que el éxito precisamente de la política regional puede alterar profundamente la configuración del espacio económico en que inciden.

Es claro que a los efectos aquí perseguidos no nos valen las formulaciones meramente abstractas y se precisa adoptar compromisos tangibles y concretos susceptibles de ser materializados en un mapa regional (2). Quizá desde el ángulo estrictamente económico, partiéndose de Regiones abiertas, pudiera obviarse el espinoso tema que así surge de la fijación de límites interregionales (3), en cuanto a que bastaría a lo más con la identificación de centros y la relativa determinación de las áreas de influencia de los distintos sistemas de relaciones. Podría entonces prescindirse de nítidas separaciones y admitirse sin mayores dificultades la presencia de zonas neutrales y de zonas intermedias en las que las conexiones aparecen fluidas y relativamente difusas.

Pero si salimos del campo puramente teórico, habrá de reconocerse que el trazado regional no puede basarse exclusivamente en criterios económicos, que ya de por sí permite un cierto grado de subjetividad; habrán de tomarse en consideración otros tipos de factores si se quiere que incluso el sistema económico pueda ser explicado en términos funcionales coherentes. En este sentido, han de tomarse en cuenta otros datos todavía más controvertibles, como son, por ejemplo, las circunstancias políticas, étnicas, sociales, culturales, religiosas, e incluso habrá de valo-

(2) Nos referimos a las regiones-programas en la terminología de FRIEDMANN, y concretamente nos ocupamos preferentemente aquí del tipo de regiones a las que STÖHR denomina «regiones para el desarrollo integrado», sin desconocer la existencia de otros tipos de regiones susceptibles de servir de base a políticas diversas de desarrollo regional. Pero creemos que este marco debe primar y a él, salvo cualificadas excepciones, deben reconducirse otras estrategias sin necesidad de superponer indefinidamente otras fórmulas divergentes espacialmente, lo que complicaría grandemente el panorama y originaría confusiones. Es decir, partiendo de una regionalización generalizada del territorio cabe encajar dentro de los modelos homogéneos resultantes áreas metropolitanas, polos de desarrollo, explotación de fronteras, etc. Sólo casos especiales, como explotación de recursos hidráulicos o pesqueros, por ejemplo, justificarán patrones regionales diferentes.

(3) Estas serían las que FRIEDMANN califica como regiones de desarrollo, cuya identificación no nos dice nada de relación «con la administración regional de programas de desarrollo y el acierto en la coordinación espacial de estos programas». *Regional Development Policy*, pág. 44.

rarse la interpretación de la influencia, aglutinadora o separadora, de las características geográficas.

La regionalización del territorio a efectos de la implementación de políticas de desarrollo económico, lleva aparejado forzosamente, si éstas han de tener alguna efectividad, el montaje de un cierto aparato administrativo (4). Ahora bien, la Administración debe organizarse sobre sistemas de competencias que racionalizan la acción en el espacio de sus agentes, lo que exige inexcusablemente la fijación de los límites territoriales en el que tales competencias habrán de ser ejercidas. De aquí que, incluso como mera secuencia lógica de objetivos económicos, se desemboque en la enojosa precisión de tener que abordar delimitaciones de trascendencia política y administrativa.

Los anteriores inconvenientes representarían teóricamente un obstáculo menor en cuanto que las relativas discrepancias técnicas de opinión y de las eventuales polémicas doctrinales habrán de resignarse al hecho cumplido que suponga la decisión pública determinadora de las nuevas circunscripciones regionales. Tal decisión habrá de enfrentarse a otra índole de problemas que surgen desde el propio seno político como consecuencia de la previa configuración de la organización interior del Estado. Efectivamente, las Regiones no vienen a dividir, *ex novo*, un territorio administrativamente virgen, sino que han de enfrentarse con delimitaciones ya existentes y que muy posiblemente han ganado el arraigo y solera derivados de su larga permanencia en el tiempo. Aunque artificiales en su origen, como es el caso de los trazados administrativos ulteriores a la Revolución Francesa, las Provincias y los Departamentos han venido siendo asimiladas por los ciudadanos respectivos creándose en el seno de divisiones puramente administrativas, intensos sentimientos comunitarios. Lo mismo puede decirse de otro tipo de circunscripciones como las que corresponden a los denominados Estados en organizaciones constitucionales sólo formalmente federales.

(4) Porque a la postre se trata, como señala FRIEDMANN, de situar «el entorno físico en el que viven los hombres bajo la controladora influencia del interés público». *The Concept of a Planning Region*, en FRIEDMANN y ALONSO, *Regional Development and Planning*, A. Reader, pág. 502.

En cuanto a las Municipalidades, constituyen centros que agrupan lealtades con una intensidad poderosa que sería peligroso desconocer.

Ello hace que las reformas regionales vengan a menudo desde suyo muy condicionadas y en algunos casos no pueden aspirar más que a una coordinación administrativa poco rigurosa si las constituciones vigentes adjudican poderes inmodificables a autoridades con otro tipo de circunscripciones, como Estados, Departamentos, Provincias o Municipios. Pero, aun cuando tales trabas pueden ser superadas mediante las oportunas reformas, el mapa regional propenderá, en todo caso, más allá de los estrictos condicionantes socio-económicos, a incluir dentro de las nuevas Regiones territorios completos pertenecientes a las pre-existentes unidades administrativas (5), cuyo fraccionamiento produciría tensiones sociológicas y costos políticos que se deseen evitar (6). Con lo que los mapas regionales resultan a veces ligeramente forzados, apreciándose la tendencia a fijar las fronteras regionales sobre la base de determinados accidentes geográficos que si en otras épocas, como en el caso de los ríos (7), pudieron ser útiles para la fijación de jurisdicciones, hoy, por el contrario, sirven normalmente de eje a Regiones económicamente integradas.

A los problemas apuntados, resultantes de la superposición de las nuevas Regiones sobre las circunscripciones plurivalentes tradicionales, hay que sumar los que se originan por la reciente proliferación de Regiones administrativas especiales que han complicado adicionalmente el trazado territorial jurisdiccional a virtud de los espontáneos impulsos de los distintos órganos administrativos nacionales a los que resultaban estrechos los

(5) Pese a que, como señala KAPLAN, «las regiones surgidas por la acción de factores recientes y de meras estructuras socio-económicas no coinciden con las divisiones político-administrativas heredadas de fases anteriores». *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, pág. 54.

(6) Este es el caso de Chile y también con muy contadas excepciones, que, por cierto, ya han dado lugar a conflictos, de Venezuela.

(7) Uno de los más valiosos documentos sobre economía hidráulica es el *Plan Nacional de Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos*, de COPLANARH, Caracas, 1970.

moldes generales que les venían siendo impuestos para el ejercicio de sus competencias sectoriales en el espacio (8).

Como hemos visto, una fuente cierta de eventuales conflictos es la que puede derivarse de un trazado regional que desconozca los preexistentes límites de las unidades administrativas. Pero aun respetando tales límites, puede suceder que factores de otra índole, principalmente socio-culturales, hagan resurgir viejos sentimientos soterrados que alimentaran divergencias en cuanto a la inclusión o no de una Región de determinada zona (9). De hecho, es prácticamente imposible que esto no suceda en alguna área del país cuando se acomete una generalizada regionalización. Ahora bien, tales dificultades, aunque graves, no son insalvables ni presentan los agudos caracteres que pueden ofrecer otro tipo de conflictos como el susceptible de originación en el momento de decidir la capital regional (10). Lo normal en estos casos es que se designe como tal aquel centro urbano de prestigio generalmente reconocido en la zona. En ocasiones, sin embargo, pueden primar otros criterios o la predominancia de un centro es difícil de determinar discutida por otros. En tales supuestos, la decisión política es sumamente embarazosa e incluso puede dar al traste a los efectos perseguidos por la regionalización, exacerbando localismos y patriotismos menores que tienden a dividir grave e irreconciliablemente los sentimientos de cohesión regional.

(8) Esto es válido para todos los países volviéndose de alguna manera a la situación que habían tratado de racionalizar las reformas vinculadas con la Revolución Francesa, la cual se encontró con una situación en la cual, según THOURET, «no existía un solo orden de poder que no tuviese su propia división territorial». Vid. MARTÍN MATEO, *El Horizonte de la Descentralización*, pág. 226. Por tanto, es comprensible que todas las propuestas de regionalización incluyan la aspiración de reconducir las distintas divisiones regionales administrativas al marco de la región homogénea, vid. COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La Reforma de la Administración Regional*, Caracas, 1971, págs. 15 y sigs. WOOD, «Aspectos geográficos de la planificación en América Latina», en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, septiembre 1970, pág. 41. *Informe Final del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional*, ordinal 152.

(9) Ello es particularmente previsible en Europa donde, a diferencia de lo que sucedió en América Latina, las Naciones se crearon a partir de unidades comunitarias inferiores que tuvieron cierta sustantividad en el mundo feudal y que aún son capaces de suscitar respuestas emotivas.

(10) Como ha sucedido en Italia con los dramáticos incidentes acaecidos en una de las nuevas regiones del Sur.

II. RESISTENCIAS DE LA ADMINISTRACION TRADICIONAL

Otro tipo de dificultades son explicables desde la perspectiva de la Sociología de la Administración, ciencia que se ocupa de los fenómenos de esta índole producidos en el seno de la trama de relaciones a que da lugar el funcionamiento de las administraciones en general y de las públicas en particular.

Este tipo de análisis nos aclarará la dificultad de introducir reformas o alterar mecanismos que den lugar a la transmisión de porciones de poder de unos centros a otros. En este sentido, la experiencia demuestra que es altamente improbable que se den delegaciones espontáneas o que se produzcan autónomamente desconcentraciones de competencias, salvo que la congestión en los puntos centrales o en los más altos niveles de las escalas de la jerarquía haya alcanzado términos realmente agobiantes. Ello es especialmente válido para los casos de descentralización en los que abdica prácticamente del control por parte del órgano que descentraliza, lo que produce la tenaz obstaculización y resistencia a la aplicación de este tipo de medidas por parte de las autoridades centrales, en cualquier nivel. Salvo que se actúe con gran energía desde puntos políticamente vigorosos que se planteen decididamente objetivos descentralizadores, tales transferencias habrán de encontrar, no importa qué país, una oposición tenaz por parte de la burocracia central (11).

Por tanto, si se tiene en cuenta que la desconcentración de competencias de los órganos centrales de la Administración nacional a los periféricos y la delegación de funciones a los cuerpos representativos es absolutamente imprescindible para toda política de auténtica regionalización, las expresadas resistencias constituirán un serio escollo para la implantación de tales políticas.

Pero la regionalización supone creación de instancias de poder intermedias a costa no sólo de los escalones superiores, sino también de los inferiores. Por tanto, a la defensa de los poderes centrales por parte de órganos servidos burocrática o tecnocráticamente, habrán de sumarse análogas tendencias detectables en niveles democráticos inferiores. En efecto, la enemiga de la re-

(11) *Vid.* LANVERSIN, *L'Aménagement du Territoire et la Régionalisation*, pág. 54.

gionalización no suele provenir tan sólo de las cúspides del poder nacional y de sus delegaciones, sino que está larvadamente situada en las Administraciones locales dotadas de cierta autonomía y representatividad. No sólo los Intendentes y los Gobernadores, los Prefectos y los Delegados gubernativos se resisten a abdicar de sus funciones en favor de órganos regionales de vocación más amplia y de base participativa. Los propios representantes locales suelen mirar con desconfianza la creación de Corporaciones regionales cuyos poderes e influencia temen habrán de deteriorar su prestigio y afectar a sus actuales facultades, no importa cuán reducidas y quizá puramente simbólicas éstas sean. Los Diputados provinciales y estatales, los Concejales, los Alcaldes y los Presidentes de Asambleas y Concejos hacen a menudo, paradójicamente, causa común con los más acérrimos centralistas cerrando filas en contra de la perfección de un sistema que lógicamente vendría a completar los principios descentralizadores que animan sus propias instituciones de base.

Junto a los indicados antagonismos que el proceso de regionalización puede producir en el seno de la propia Administración, deben por último mencionarse los originables como consecuencia de la concentración de poderes de que es necesario dotar a determinadas Corporaciones encargadas de polarizar los esfuerzos en determinadas Regiones y que, a pesar de estar normalmente mediatizadas por el poder central, airean celos y suspicacias en las unidades administrativas tradicionales, quienes pueden propender a obstaculizar, consciente o inconscientemente, sus tareas.

III. LAS TENDENCIAS CENTRIPETAS Y CENTRIFUGAS

Los impulsos antirregionalizantes detectados explicables por las tendencias sociológicas a la absorción indefinida de poder y a la obstaculización de la devolución de prerrogativas y funciones, tienen además otro tipo de respaldos. Técnicamente la complejidad de las interconexiones de las sociedades contemporáneas hacen que a la larga se reflejen en el centro las consecuencias de múltiples decisiones, quizá susceptibles de adopción periférica, pero que en definitiva afectan a todo el país e incluso pueden

prolongar su impacto a áreas supranacionales (12). El progresivo vaciamiento de las competencias locales tiene, en parte, su explicación precisamente por este tipo de concatenaciones. Materias tradicionalmente de la competencia municipal como el abastecimiento de aguas, los mercados, los transportes urbanos incluso, pasan progresivamente al control nacional, y lo mismo puede plantearse a escala regional. Aunque tales motivaciones no desconocibles de la responsabilidad central pueden limitarse a una distribución de poderes de forma tal que, respetándose al centro las decisiones últimas, se permita a la periferia intervenir en todo aquello que no afecte inmediatamente a la comunidad nacional, en la práctica es normal que se confundan estos legítimos campos de responsabilidades y se propenda simplistamente a concentrar todas las competencias en el centro, so pretexto de la dimensión parcialmente general que su ejercicio conlleva.

Las indicadas tendencias se refuerzan además por el hecho de que los sucesivos y triunfantes movimientos centralizadores han conseguido situar en manos de las autoridades nacionales las más importantes y decisivas fuentes de recursos fiscales y económicos. Por tanto, como quiera que las nuevas actividades nacionales habrán de financiarse a la postre con los caudales que el Estado monopolísticamente ha ido absorbiendo, las autoridades de este orden se estiman simplistamente legitimadas para intervenir y mediatizar pormenorizadamente todas las operaciones que han de financiarse a cargo del erario nacional.

Desde otro punto de vista debe también considerarse uno de los aspectos de la regionalización que suele ofrecer mayores recelos y temores, me refiero al fantasma de la posible amenaza de la unidad nacional (13). Los centralistas utilizan a menudo este tipo de argumento para oponerse a los avances de la descentralización regional en la que suelen ver una posible enemiga de la Nación en su conjunto, para cuya aglutinación se han destinado quizá a lo largo de la historia importantes esfuerzos y sacrificios.

(12) Piénsese, por ejemplo, en el aprovechamiento de un gran río, que fluye por varios países, en la polución de sus aguas o las de un lago internacional.

(13) *Vid.* en este sentido para Francia la postura de DEBRE, *La mort de l'Etat républicain*, París, 1947, y *Au Service de la Nation*, París, 1963.

Ciertamente que existe algún pie para tales temores en cuanto a que, a veces, minorías regionalistas, vehementes y excesivas, pretenden llegar a extremos difícilmente compatibles con la cohesión de la humanidad nacional, e incluso no faltan extremistas que alimentan aspiraciones radicalmente independentistas. De producirse tal clima, aunque normalmente sólo tendrá brotes muy reducidos, podrá ciertamente perjudicar los avances regionalizadores evitando que pueda llegarse al razonable equilibrio entre la sustantividad y representatividad regional y la solidaridad nacional.

IV. EL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO

El enfoque de la estrategia regional vendrá también afectado por las condiciones políticas que rijan el sistema económico, lo que por lo demás es inherente a todo proceso de reforma que deba ser llevado a virtud de iniciativas públicas, las cuales podrán ser puestas en práctica en condiciones más o menos favorables de acuerdo con la mayor o menor eficacia de los instrumentos de que el poder dispone para dirigir y orientar las fuerzas económicas y sociales hacia la consecución de los objetivos propuestos (14).

Es claro que ningún sistema político podrá improvisar repentinamente los recursos necesarios para ser invertidos en el desarrollo integral o selectivo del país. Pero partiendo de determinados recursos disponibles será teóricamente más fácil o más difícil a un Estado potenciar determinadas Regiones según sus posibilidades de orientar o manejar las estructuras económicas (15). Así, una situación latifundista inatacable, el acapara-

(14) En este sentido y concretamente para el caso venezolano, pero con validez general, se propone lógicamente la «Implementación de un proceso de planificación basado en el control tanto de las materias primas como de las industrias básicas y los instrumentos financieros que permita la corrección de los desequilibrios estructurales que influyen negativamente en el desarrollo regional y urbano del país». LANDER, TRAVIESO, URDANETA, «Desarrollo urbano y desarrollo nacional en Venezuela: Conclusiones y recomendaciones», en *Revista de la Sociedad Venezolana de Planificación*, núm. 84-86, 1971, pág. 139. *Vid.* también LANDER, DE RANGEL, *La Planificación en Venezuela*, Caracas, 1971, pág. 150.

(15) Porque, como observa PREBISCH, al aludir, por ejemplo, a la concentración urbana, no surgen espontáneamente fuerzas que tiendan a contrarrestarla, por el contrario, el juego de las fuerzas de mercado tiende a agravarla, *Transformación y Desarrollo*, pág. 166.

miento especulador de las tierras urbanas, un sistema fiscal o regresivo o la absoluta imposibilidad de influir eficazmente sobre las decisiones de la inversión privada, supondrán dificultades no desdeñables para el desarrollo regional, sin que ello quiera decir que la eliminación de tal situación resuelva sin más el problema y que un cambio total de sistema no pueda implicar dificultades de otro orden.

V. DIFICULTADES DEL COMPROMISO POLITICO

La decisión por las distintas opciones del desarrollo regional y la conciliación de intereses regionales y nacionales implicará serios compromisos para los rectores de la vida política de un país (16). Así, a corto plazo, habrá posiblemente de sopesarse la conveniencia o no de desacelerar transitoriamente la progresión del desarrollo canalizando recursos hacia inversiones mediatamente menos productivas, cuyo término de maduración es más dilatado o que suponen la obtención de beneficios de una significación socialmente más relevante que los rendimientos puramente económicos evaluados en términos de eficacia, perjudicando además quizá la posición competitiva de la Nación en su conjunto y en relación con el mercado internacional.

Si se trata de adoptar estrategias regionales concentradas que incidirán selectivamente en algunas zonas del país, normalmente habrá de contarse con la aparición reflejamente de movimientos reivindicativos en otras zonas que, o bien se consideran comparativamente desamparadas, o bien temen que se las vayan a distraer los medios necesarios para el desenvolvimiento de su vida económica, canalizándolos al financiamiento del desarrollo de otras Regiones.

Los elementos rectores del país son colocados así en una peligrosa posición que amenaza con alienar el soporte de los ciudadanos de las Regiones temporalmente desfavorecidas, a las que

(16) «El problema claro, señala PERLOFF, consiste en desarrollar una vía de acceso que permita una reconciliación efectiva y justa de los distintos intereses: lo cual requiere inventiva política y administración». *Elementos claros de planificación regional*. Un modelo teórico, pero sugestivo, para el desarrollo socioeconómico y el planeamiento integral en Wood, «Aspectos geográficos de la planificación en América Latina».

la limitación de los recursos hace imposible extender los programas de desarrollo iniciados para otras Regiones. Más grave puede resultar políticamente el que si los recursos necesarios se distraen, lo que será normal, de las fuentes de financiación de los centros más populosos y dinámicos del país, puedan ocasionar allí disminuciones del ritmo económico, susceptibles de reflejarse en masivos movimientos de opinión a los que difícilmente podrán sustraerse los gobernantes de turno.

La alternativa es ciertamente difícil y su solución exigiría que el Gobierno tenga, lo que no suele ser habitual, un peso político considerable y un soporte popular entusiasta que le permita imponer y hacer aceptar sacrificios transitorios y desconocer las posiciones interesadas de quienes sólo aceptan la planificación y la intervención pública económica en tanto y cuando coincida con sus propios intereses individuales o de grupo.

VI. EL DISPOSITIVO PLANIFICADOR

1. LAS DISFUNCIONES GENERALES DEL SISTEMA.

Aún no se han encontrado, y esto es válido para todos los regímenes, mecanismos planificadores plenamente eficaces ni los adelantos científicos han alcanzado en este terreno los avances conseguidos por la técnica en otros campos. Quizá se deba a la relativa novedad de la implantación de estos mecanismos y las excesivas esperanzas que han puesto en su buen funcionamiento.

Esto es especialmente sensible en el mundo occidental, donde se precisaría un grado adicional de perfección y una madurez técnica suficiente capaz de superar las graves dificultades inherentes a su forzada inserción en sistemas que responden a divergentes postulados de base.

Estas circunstancias son especialmente apreciables en los países del área latinoamericana, donde la planificación surge sólo en torno a los años 50 (17), abriéndose paso en un medio político relativamente hostil y que a menudo sólo formalmente aceptaba la introducción de los planes como medio para obtener más fácilmente financiación exterior (18).

(17) Recibiendo un impulso considerable con los acuerdos de Punta del Este.

(18) Vid. CIBOTTI BARDECI, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, mime. ILPES, Santiago de Chile, 1970, pág. 24.

La falta de una voluntad decidida de llevar a sus últimas consecuencias el proceso racionalizador que los planes suponen, aun dentro de las limitaciones inherentes a la economía de mercado, el relativo aislamiento en relación con los principales centros de poder de los reductos planificadores, su impotencia para superar los obstáculos y la ausencia de suficiente respaldo, como luego veremos, han contribuido a que se aluda a una cierta crisis en la planificación latinoamericana (19), sobre la que Kaplan (20) formula juicios particularmente severos, al señalar que «la planificación resulta así no positiva ni creadora, inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la generación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo».

En cualquier caso, la ausencia de una sólida experiencia planificadora y la falta de rigor de sus instrumentos resultaría en particular grave para la planificación regional que requiere un superior grado de dominio de técnicas que se insertan en las etapas más aventajadas de las estrategias de desarrollo (21). Modelos de esta índole, susceptibles de ser aplicados con ciertas garantías, son difíciles de encontrar en cualquier Continente, por lo que no debe extrañar que en el área latinoamericana, salvo excepciones (22), no sea fácil disponer de soluciones fiables.

2. EL DIAGNÓSTICO REGIONAL.

La falta de datos informativos suficientes al servicio de los planificadores, es también un fenómeno detectable a escala general y que se agudiza singularmente en materia de planifica-

(19) Vid. CIBOTTI BARDECI, *Un enfoque crítico de la planificación...*, pág. 2, quien se refiere a la pérdida de prestigio de los organismos planificadores, pero reconoce que no es concebible predecir un debilitamiento persistente de la planificación, sino más bien su revitalización, pág. 25. También PREBISCH, después de referirse a tal clima, admite que el esfuerzo dista mucho de haberse perdido, *Transformación y Desarrollo*, pág. 170.

(20) *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, pág. 50.

(21) Vid. NEIRA, *Problemática del Desarrollo Regional*, pág. 52.

(22) Vid. ODEPLAN, *Un modelo de programación interregional y compatibilidad*, Santiago de Chile, 1968.

ción regional (23). El sistema estadístico no es capaz habitualmente de suministrar conocimientos desagregados con la intensidad cuantitativa y cualitativamente precisa para alimentar aquí el aparato planificador. De muchas Regiones no se tiene incluso más que vagas informaciones acerca de sus potencialidades y falta a veces hasta el mero dato físico.

En estas circunstancias el diagnóstico regional se convierte en una tarea problemática que requerirá el previo montaje de un aparato estadístico capaz de recolectar la información solicitada. Pero aun llegando a tal estadio las dificultades no habrán terminado, puesto que el tratamiento de la información regional es hoy algo aún poco logrado y a cuyo dominio la doctrina no ha suministrado todavía aportaciones definitivas (24).

3. EFECTIVIDAD.

Es claro que la planificación no puede convertirse en un mero ejercicio abstracto y teórico; por el contrario, su calidad dependerá de la piedra de toque que supone el contraste de su eficacia. Sólo en el momento de la ejecución de los planes podrá realizarse una valoración efectiva del acierto del planificador en cuanto que las previsiones deben lógicamente pensarse con vistas a la operatividad práctica del sistema de anticipaciones decisorias que la planificación incorpora. Desde esta perspectiva podremos detectar un conjunto de adicionales obstáculos como consecuencia de las dificultades que se oponen a la efectividad de los planes en general y de los regionales en particular. Entre ellos sintetizaremos los siguientes:

Irrealismo: La planificación propende a efectuarse con apoyo en técnicas teóricamente perfeccionistas que a partir, por ejemplo, de la econometría (25) se plasman en modelos en los que no siempre es fácil encajar las variables que deben estar

(23) Vid. LANDER, DE RANGEL, *La planificación en Venezuela*, pág. 142; NEIRA, *Problemática del Desarrollo Regional*, pág. 67, y Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, epígrafe F del Informe Final (tercera parte).

(24) Aunque existen ciertamente aportaciones valiosas como la obra editada por HOCHWALD, *The design of regional accounts*, Baltimore, 1961.

(25) En este sentido, CIBOTTI BARDECI, *Un enfoque crítico de la planificación...*, página 13, y PREBISCH, *Transformación y Desarrollo*, pág. 169.

representadas ni ponderar neutralmente su peso. Con ello los planificadores parecen incidir en un cierto aislamiento técnico que les despega de la realidad a la que no prestan la atención necesaria en relación con el momento básico de la aplicación de los planes (26).

La falta de respaldo político, a que luego aludiremos, contribuye a la ineficacia práctica de la planificación perjudicada por el divorcio entre el político y el planificador al adoptar éstos «una actitud a veces demasiado "tecnicista" que, por una parte, dificultó el entendimiento y la comprensión mutua, y, por la otra, llevó al planificador a simplificar—a veces excesivamente—la interpretación de la realidad socio-política de los países para que calzara con sus modelos de proyecciones y al no ubicar en su justa perspectiva la importancia de lo inmediato y circunstancial en la planificación a mediano plazo» (27).

Los indicados desfases se acentúan a escala regional cuya realidad es, por una parte, como vimos, más difícil de percibir y que ofrece un medio aún menos propicio para el entendimiento entre técnicos y políticos.

El respaldo político: Se observa que los planificadores están a menudo desasistidos por titulares de los poderes políticos formales, y a merced de los poderes informales, pero no menos eficaces, ejercidos por los grupos de presión (28). Los planes a plasmar, aspiraciones no siempre, desgraciadamente, compartidas por quienes tienen el control de la vida política de las efectivas Naciones y que, a veces, parece se limitan a darles una pasiva aquiescencia negándoles en el futuro todo soporte.

Por otra parte, para que lo planificado pueda llevarse a efecto se requerirá habitualmente la introducción de importantes reformas: fiscales, dominicales, etc., y la imposición de sacri-

(26) «No siempre se ha pensado cuidadosamente en las medidas necesarias para llevarlo a la práctica, ni se cuenta con los estudios de preinversión y la formulación de los proyectos de inversión implícitos en el mismo plan», PREBISCH, *Transformación y Desarrollo*, pág. 169.

(27) CIBOTTI BARDECI, *op. cit.*, pág. 7.

(28) *Vid.* KAPLAN, *Aspectos políticos...*, pág. 49, y CIBOTTI BARDECI, *Un enfoque crítico...*, pág. 17.

ficios a grupos sociales que están en condiciones de defender con éxito sus intereses.

Ello es válido también a escala de planificación regional, donde además los localismos, particularismos y egoísmos interregionales adquieren un relieve importante que amenaza sombríamente a los intentos redistributivos de los planificadores, privándoles de los apoyos que pudieran esperar desde abajo (29).

El soporte administrativo: La planificación regional exige un nuevo estilo administrativo, dinámico, sensitivo y perpetuamente equilibrador. Tales circunstancias están raramente por la Administración tradicional que deberá concurrir a hacer efectivos los dictados de la planificación y que contrariamente propende a enfrentarse con los planificadores en quienes ve latentes enemigos y de sus antiguos y feudales poderes. La amenaza del traslado de decisiones o simplemente las cortapisas de la autonomía de los centros burocráticos, hacen surgir serias oposiciones y desinteligencias (30) que son fatales, sobre todo para el proceso de la planificación regional.

Implementación: Los planificadores se encuentran sustancialmente inermes para poder llevar a la práctica sus previsiones. Con relación a la iniciativa privada, el carácter meramente orientativo de los planes hace que ésta se sustraiga normalmente del ámbito del plan. Pero tampoco la Administración puede ser constreñida a su cumplimiento no obstante el carácter imperativo que para ella teóricamente suelen tener los planes. El dispositivo planificador adopta a menudo el carácter de mero consejero (31) de los órganos activos de la Administración y únicamente apoya su autoridad en su habitual proximidad a los Primeros Ministros.

En los niveles regionales los responsables, si es que existen,

(29) Esto es válido a escala universal e incluso en países socialistas. Como en la Unión Soviética hubo que revisar el sistema, como señala PERLOFF, ya que las propuestas de las regiones económicas fuertemente influidas por políticas locales hacían muy difícil su reconciliación con los recursos y políticas nacionales.

(30) *Vid.* CIBOTTI BARDECI, *op. cit.*, pág. 8.

(31) *Vid.* para el caso chileno STOHR, *La realización de la política regional en Chile: Contribuciones a las políticas urbana, regional y habitacional*, pág. 72.

de la implantación de los planes carecen en absoluto de posibilidades de imponer sus dictados más allá de meras gestiones coordinatorias informales cerca de los órganos allí actuantes. Es más, difícilmente podrían encontrarse interlocutores válidos y con capacidad decisoria, dado que el modelo centralizador normalmente traslada hacia la capital del país todo compromiso de alguna importancia.

4. EL ELEMENTO HUMANO.

La planificación regional requiere el aporte de expertos calificados para estas tareas en un número no siempre coincidente con las disponibilidades nacionales (32). Por un lado, esta especialidad es aún difícil de obtener a través de los sistemas formativos habituales y, por otra, su ejercicio, lo que es común a la planificación en general, conlleva un cierto grado de frustración que puede inducir a desertar hacia otras actividades mejor remuneradas, y desde luego de mayor éxito profesional, a los que inicialmente habrán asumido este difícil y problemático servicio.

Pero además, el grueso de los planificadores regionales deberá desempeñar sus funciones sobre el terreno, en las ciudades y Provincias del interior, lo que pesa en el ánimo de quienes habitualmente preferirán las condiciones de vida ofrecidas por las grandes ciudades que contrastan con las que median del resto del país, sobre todo en las Naciones que han sufrido un crecimiento urbano desequilibrado. Falta de su soporte humano indispensable, la planificación y la Administración regional difícilmente podrían afrontar las complejas tareas que sobre ellas pesan, por lo que se impone urgentemente preparar funcionarios regionales (33) a quienes poder ofrecer un *status* satisfactorio.

(32) «Un poder político central no basta. Es necesario una Administración no sólo central, sino regional y local». BARRE, *El Desarrollo económico*, 4.ª ed., México, 1968, pág. 54.

(33) Lo que lógicamente concluyen los Seminarios de Desarrollo Regional de que se ha hecho ya mención y todos los autores que han abordado estos temas.