

18248

CATALOGADO



\*  
ABRAMS, C.

Legislación para la programación regional en las zonas subdesarrolladas (En: Sviluppo e pianificazione regionale, EINAUDI, Turin, 1970 pp. 409-440)

\*) Regional Planning Legislation in Underdeveloped Areas, en Lan Economics Vol XXXV, N°2, University of Wiscosin; mayo 1959. El autor es el Visiting Professor del M.I.T.; ahora el Rent Administrator del estado de Nueva York y el Jefe de la Misión ONU para el Gana, Pakistán, las Filipinas y Turquía. El presente artículo es el resumen de una conferencia presentada al Seminar on Regional Planning, llevado a cabo en Tokio en julio de 1958, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y con la participación de 16 países del Asia Sudoriental.

Al disponerse a elaborar una legislación para la programación regional, el jurista debe resolver, especialmente, el problema de definir exactamente qué es una "región". Las indicaciones que nos dan los vocabularios son escasas. El Oxford Dictionary define a "región" de la siguiente manera:

- una zona más o menos definida de la superficie terrestre, a menudo determinada por características naturales, condiciones climáticas, fauna, flora y otros factores análogos;
- una superficie, espacio o localidad de dimensiones o características más o menos definidas;
- una división administrativa de una ciudad o distrito (1).

El término "regionalismo" - de no menos difícil definición se entiende como tendencia o interés hacia los sistemas o métodos regionales, o como "localismo" sobre base regional.

Ni la definición del diccionario ni las elaboradas por los expertos de programación dan del concepto de región y regionalismo una interpretación suficientemente clara como para adoptar sin inconvenientes a los fines de la legislación; es más fácil, en efecto, encontrar un denominador común en las aspiraciones de tipo político o ideológico que en las definiciones semánticas. Se trata de términos muy usados también en el campo de las relaciones públicas, de la administración pública y de las ciencias sociales, pero con aplicaciones muy diversas, ya que resulta imposible el rastreo de una base de interpretación común.

Cada tentativa de lograr una definición precisa y unívoca, se presta, inevitablemente, a críticas de diverso género.

"La falta de discriminación entre los factores simples en base a los cuales surgen y se configuran las regiones -escribe Louis Wirth- es una de las lagunas más graves de los estudios y de las investigaciones actualmente en curso: no se logra una distinción precisa entre regiones y pseudoregiones; las áreas de homogeneidad se entienden, erróneamente, como áreas de integración; se ha partido de la hipótesis inexacta de que

- 1) se ignora una cuarta definición de "región", aplicada en 1704 a las "regiones de la atmósfera", por ser muy antigua, si no fuese por el hecho que la circulación indiscriminada de los satélites en órbita alrededor de la tierra ha despertado intereses sobre las posibles formas de programación regional en el espacio, de manera de delimitar las distintas zonas de influencia estratosférica.

las regiones físicas constituyen necesariamente regiones económicas, culturales y políticas. El regionalismo llega a convertirse en un "culto". (2).

En Francia, luego de la revolución, el regionalismo se transformó en un instrumento de concentración, de tal manera que, la vida intelectual que en esa época surgía en las provincias, fué totalmente ahogada.

Con el nuevo regionalismo, Francia fué rápidamente un "suburbio" de París y un "apéndice" de su Cámara de Diputados; y sólo después de reiteradas protestas se resolvió obtener un cierto grado de descentralización y de autonomía local. La historia de España, Italia y de Alemania presentan, respectivamente, numerosos problemas y conflictos que cambiaron sus ideas originarias sobre lo nacional (3).

Es cierto que el regionalismo no es un remedio universal para todos los peligros y males que nos afligen, ni la regionalización puede considerarse como "catalizadora" con efectos análogos en todos los casos y en cada coyuntura política. La regionalización puede ser un instrumento válido para descentralizar un poder central que no funciona dentro de una serie de unidad funcional de dimensiones menores; un medio para desentrañar y racionalizar una maraña de competencias locales opuestas asegurando un funcionamiento eficiente; un instrumento público para controlar los recursos y la energía natural y transmitir los beneficios a la población de una región; un medio para controlar el desarrollo equilibrado de una zona y estimular el ulterior progreso a través de los gobernantes intervinientes. La regionalización puede abarcar una zona homogénea, caracterizada por algunos aspectos particulares que deben respetarse, pero que también pueden representar un pretexto por parte del poder central para asegurarse la hegemonía política sobre los organismos locales que funcionan perfectamente, suprimiendo los caracteres originales mediante una nivelación operada en base a esquemas rígidos.

La abundante literatura disponible sobre el tema arroja escasa luz sobre la regionalización como política de programación, especialmente porque analiza las zonas subdesarrolladas. La documentación sobre la Tennessee Valley Authority es de escasa significación, por cuanto los reglamentos políticos, sociales, económicos y administrativos de la zona, en el momento en el cual el programa se iniciaba, eran muy distintos de los que hoy caracterizan a las regiones subdesarrolladas de Asia y de Africa. Las restricciones regionales impuestas a las zonas más desarrolladas se basaban en un sistema de inversiones ya operante, concebido principalmente con el fin de protegerse de una reglamentación más rígida. Cada tendencia a medidas de expropiación resultaba controlada por un sistema experimentado y funcional de leyes y tradiciones protectoras. Tampoco algunos casos

2) M.JENSEN, Regionalism in America, University of Wisconsin Press, Madison (Wisc.) 1951, p.392.

3) H.HINTZE, Cyclopedia of Social Sciences, Vol.XIII, p.208.

aislados de socialización podrían representar un peligro para la mayor parte de las inversiones y de las iniciativas privadas.

Los países en vías de desarrollo están en la etapa de formulación de sus estructuras financieras, sociales y jurídicas, lo cual, representando una ventaja en el sentido de que los programas regionales pueden elaborarse sin temor de entrar en conflicto con competencias ya establecidas o intereses pre-constituídos, no impide que las restricciones regionales o las innovaciones políticas y económicas de caracteres demasiado radicales puedan desalentar el afluir de inversiones o a la iniciativa local, que son absolutamente necesarias para las regiones a fin de sobrevivir y de desarrollarse.

Del vasto material, aún no clasificado, relativo a la organización regional, se pueden extraer, por lo menos, diversas interpretaciones de concepto de región, lo que permite considerarlo como a) una unidad de jurisdicción definible como un condado, un estado o una provincia; b) un complejo metropolitano más amplio, como la región de Londres o de Nueva York; c) un grupo de comunas que pretende resolver sus problemas sobre la base regional a través de la creación de una nueva unidad integrada; d) dos o más estados, ciudad u otra unidad administrativa que delegan algunos poderes que contemplan los problemas comunes (recursos hídricos, instalaciones portuarias, parques, desagües, etc.) a un ente público creado expresamente a tal fin; e) una parte de una nación que sobre la base de determinadas características fisiográficas (como el aprovechamiento de la energía hídrica de un curso de agua) se presta a una programación que abarca la zona íntegra interesada por el proyecto; f) un curso de agua, una fuente energética o una vía de comunicación de caracteres internacionales, cuya utilización requiera una acción conjunta por parte de los gobiernos de dos o tres países; g) una nueva ciudad, cuyo desarrollo edilicio interesará necesariamente a la zona circundante, en tanto requiere el control de un área tal para una expansión más racional de la ciudad; h) una ciudad ya existente, trasladada a las cercanías de un área subdesarrollada, cuyo futuro desarrollo podría influir sobre la economía de la ciudad o sofocar la expansión; i) un cierto número de zonas rurales interesadas en problemas comunes de irrigación sistematización hidráulica, explotación de los recursos hídricos, transporte y otros servicios. Partiendo de la hipótesis que una superficie regional sea representado por uno de los ejemplos citados, el primer problema por resolver es la definición de los poderes responsables del proceso de programación y de su relativa ejecución en la zona: se descubre, de este modo, que no todos los organismos de programación regional están dotados de poder efectivo o tienen el mismo tipo de poder.

#### Categorías funcionales de la programación regional

Los actuales planes regionales podrían distinguirse, funcionalmente, en planes de con

sulta, restrictivos, de coordinación, de desarrollo, o planes que comprendan, a un mismo tiempo, todas estas características.

En los países desarrollados existen organismos "consultivos" de programación regional, tanto de carácter oficial como privado; no teniendo poderes verdaderos y propios, sus funciones son las de orientar en forma general. El Regional Plan of New York and Its Environs, por ejemplo, fue promovido por una organización privada, teniendo como objetivo el de dar orientación aproximadamente a 400 comunas, pertenecientes a tres estados distintos, sobre la mejor ubicación de autopistas, negocios, zonas residenciales, industriales, redes de transporte, parques y centros urbanos. Una asociación para la programación regional, formada por ciudadanos del sector privado, se ocupa de procurar los financiamientos necesarios, y se encarga de la actualización y de la publicidad de la zona. Los órganos consultivos de caracteres no oficiales aún pueden tener una relevancia política (especialmente cuando hay poderosos intereses en oposición) señalando los problemas a la opinión pública. Las asociaciones del sector privado constituyen, en cada caso, un elemento de notable importancia en la estructura política de los países como Inglaterra y los EE.UU., y representan una importante fuerza dentro de sus desarrollos democráticos.

En los EE.UU. los gobernadores de los estados (4) limítrofes, que pertenecen a una misma zona hipotéticamente definible como región, parecen inclinados a mantener una exigencia de una programación interestatal, cuya realización parece poco probable, mientras tienden a ignorar la posibilidad efectiva de programación regional realizable dentro de cada estado, con la simple aprobación de la Asamblea Legislativa estatal.

En Inglaterra y en Gales, desde hace tiempo, se han organizado los Comités de Programación Regional de diversos tipos para la promoción de superficies comunes a más zonas; pero se trata de organismos de naturaleza fundamentalmente consultiva. Estos comités están limitados, por lo general, a formular objetivos teóricos más que programas en sí. Se pueden citar, a este propósito, los casos de West Middlesex (zona suburbana), de Manchester (zona industrial) y del Valle de Tamigi (conservación de espacios verdes).

Después de la Segunda Guerra Mundial, aún Gran Bretaña tuvo necesidad de mantener las distintas zonas con medidas legislativas, y no sólo promovió la elaboración de planos para la ciudad, sino que puso en marcha medidas de control sobre el desarrollo de las áreas y la ubicación de las industrias, a través de un ministerio especial (Central Planning and Housing Ministry),

4) Con el término "estado", el autor se refiere al tipo de unidad administrativa representada por los distintos estados de los EE.UU.



La legislación para la creación de organismos consultivos oficiales de coordinación regional no deben tener fuertes resistencias políticas, ya que no sacrifica ningún derecho o privilegio. La eficacia de un organismo así está basada, fundamentalmente, en el prestigio o la elocuencia de su portavoz y en el poder de atracción y convencimiento de sus programas. Es muy raro que un plan consultivo sea extraído de los archivos y llevado a la práctica.

Un plan "restrictivo" implica el uso de los poderes coercitivos para impedir el desarrollo incontrolado de la actividad industrial, desmontaje, urbanización, y otras formas indeseables de desarrollo. Esto parte de la hipótesis de que, una vez establecidas las disposiciones principales de carácter negativo, se termina automáticamente con promover el desarrollo en la dirección prevista. La delimitación de las distintas zonas, la concesión de permisos para desarrollar o localizar determinada actividad industrial, y otros variados tipos de control, representan los instrumentos aptos para ejercitar tal poder restrictivo. También las medidas fiscales pueden emplearse para crear restricciones, mediante gravámenes impositivos mayores en algunas zonas que otras.

Un plan restrictivo presenta una serie de interrogantes que tienen distintas respuestas, según los países: ¿no hay que temer, por ejemplo, que las restricciones desalienten las inversiones privadas? ¿es posible asegurar su aplicación, no obstante las numerosas presiones locales y la presencia de los intereses políticos, industriales, sindicales agrícolas y de otro género? ¿Es necesario prever indemnizaciones para las partes que han sido dañadas excepcionalmente por las mismas restricciones? Será suficiente imponer determinadas restricciones, o será necesario integrarlas a las iniciativas de carácter positivo y más amplias?

Se puede decir que, en general, los planes restrictivos pueden tener eficacia parcial a condición de que queden encuadrados dentro de una iniciativa mayor, de la cual la restricción representa sólo uno de tantos instrumentos.

Un plan de "coordinación" tiende, a su vez, a racionalizar los distintos proyectos promovidos por los organismos más interesados. Esto representa el instrumento al que las administraciones urbanas recurren cuando la expansión de la ciudad requiere una intervención multilateral. Pero la posibilidad de suscitar el consenso de las diversas unidades administrativas interesadas depende, habitualmente, de la intensidad de las presiones ejercidas y del grado de importancia y de urgencia de las exigencias consideradas en el plan de coordinación. Si se verifica la carencia de un recurso hídrico o existe un problema crítico de drenaje -como es el caso de la zona de Toronto, en el Canadá- no es difícil llegar a un acuerdo sobre el coordinamiento de las funciones. Pero si la coordinación tiene efectos negativos sobre los intereses o el comportamiento

to político del contribuyente -como, por ejemplo, Copenaghen y Fredericksburg (Dinamarca) o la ciudad de Nueva York o Westchester (Nueva York) - la posibilidad de acuerdo disminuirá considerablemente.

La coordinación requiere un consenso general y éste deriva habitualmente de la comunidad de intereses particulares, temores y crisis, y raramente de un auténtico interés para el beneficio público.

Los planes regionales de coordinación deberían comprender normas para la creación de comisiones de planes locales; la creación de una comisión para el plano, compuesta por representantes de la comunidad local, la definición de las respectivas funciones de las comisiones locales y de las regionales; investigaciones locales y regionales; la obligación por parte de los funcionarios públicos de dar a la comisión toda la información que precise; la adopción de planes generales de desarrollo para la localidad y para la región, más el procedimiento para llevar a cabo los planes en las diversas localidades interesadas; el acuerdo de los planes con iniciativas en el campo de la instrucción, de la consulta, etc... la definición de la posición jurídica del plan luego de su adopción para garantizar que a partir de la fecha de iniciación no pueden emprenderse otras actividades para derogarlo.

El plan regional más importante (y potencialmente más constructivo) es aquél que prevé un mejoramiento concreto de gran envergadura, y para el que se obtienen resultados de importancia determinante. El plan de explotación de los recursos hídricos del río Volta en el Gana, por ejemplo, no sólo prevé la transformación de la bauxita en aluminio, sino también la transformación de las tradiciones y costumbres de vida en una sociedad rural y tribal, la liberación de su economía desde una posición de dependencia exclusiva para la producción del cacao, la creación de industrias secundarias y de actividad comercial, el mejoramiento de las condiciones sanitarias, la formación de corrientes migratorias de las zonas subdesarrolladas hacia la ciudad, con la consiguiente promoción de una demanda mayor de albergues y de servicios públicos. Un plan de este tipo también podría tener consecuencias políticas, sociales y económicas tales como para modificar las relaciones entre el gobierno, la inversión privada, los entes locales y la población y produce otros efectos imprevisibles.

La regulación de un curso de agua -por ejemplo en Pakistán Oriental- podría reducir los daños producidos por las inundaciones, aumentar la superficie cultivable en las zonas circundantes con un consiguiente incremento de la productividad, asegura la navegabilidad del río, creando mercados más amplios, incrementando la pesca y produciendo otras ventajas.

El control del Jordán en Medio Oriente influiría positivamente no sólo en las condi-

diciones materiales de los dos países interesados y sobre sus economías rurales y urbanas, sino también sobre relaciones políticas que mantengan entre sí y con otros países limítrofes.

El desarrollo del Valle del Damodar en la India, por medio de un organismo similar, bajo ciertos aspectos, a la Tennessee Valley Authority, tenía el objetivo de contener las perjudiciales crecientes de ese río y de explotar los recursos con planos de irrigación, de navegabilidad y de producción de energía eléctrica.

### El desarrollo nacional y la programación regional

El desarrollo regional alcanza mayor funcionalidad cuando forma parte de un programa más amplio de desarrollo nacional.

Los entes propuestos para la realización y la coordinación de los planes nacionales y regionales de desarrollo varían en términos de estructura y de competencia en cada país (5); de todas formas pueden subdividirse de manera muy general en seis categorías:

- a) organización central de expertos pertenecientes a la programación económica nacional, a la valoración de los recursos físicos y humanos del país y a la identificación de los sistemas más oportunos para utilizarlo en los intereses comunes. La competencia de un organismo de este tipo comprende: la distribución del gasto público para el desarrollo de la agricultura (obras de mejora y reforestación, pesca, etc.); la asistencia a los pueblos y al desarrollo rural; la valorización de los recursos hídricos y energéticos; los transportes y las comunicaciones; edificaciones; industrias, enseñanza, general y profesional; sanidad; bienestar social; mano de obra y trabajo.
  - b) entes provinciales o regionales que operan en sectores de competencia claramente delimitados, con el fin de realizar localmente las decisiones tomadas en la sede de programación nacional o con responsabilidad de carácter más descentralizado;
  - c) organismos estatales ordinarios o entes públicos extraordinarios, encargados de la ejecución de programas específicos de desarrollo;
  - d) organismos administrativos locales creados para contribuir a la realización de determinadas líneas de desarrollo, a nivel local, en el cuadro del plan nacional.
- 5) se refiere a los planes de los entes del Pakistán, Government of Pakistan Planning Board, First Five-Year Plan: 1955-60.

e) entes autónomos locales que funcionan en colaboración con otros organismos de desarrollo nacionales.

f) entes e institutos financieros creados con el fin de contribuir al financiamiento del desarrollo (en algunas circunstancias, la actividad financiera puede formar parte del ente de desarrollo regional).

También el sistema más racional de medidas legislativas propuesto para promover el desarrollo puede entorpecerse en su aplicación por carencia de personal calificado en los entes propuestos para el desarrollo, conflictos de competencia, falta de coordinación entre los entes locales, insuficiente descentralización de la autoridad, falta de fondos: La responsabilidad debería estar claramente establecida mediante una ley o un decreto, y los ministros, cuya competencia atañe a algunos aspectos marginales y ocasionales del proceso de desarrollo, deberían limitar al máximo sus intervenciones. Prácticamente se hace necesario reorganizar los ministerios y atribuir a uno de ellos las facultades mayores y la responsabilidad directa en materia de desarrollo, evitándose así la pluralidad de las aprobaciones y la inutilidad de las múltiples.

Los programas de desarrollo local, especialmente los de desarrollo rural, deberían prever un alto grado de participación y de cooperación local y alentar la formación de administraciones autónomas a nivel local o de la ciudad, donde éstas aún no existan.

#### Desarrollo regional localizado

Se puede afirmar que el desarrollo regional debería formar parte de un plan nacional más amplio; y esto no significa excluir el caso de una zona que tenga características muy homogéneas y problemas particulares que requieran un proceso de desarrollo limitado a la misma zona y a sus vecinos inmediatos. La construcción de un puerto en una bahía natural donde las operaciones de descarga de los buques se realizaban antes mediante el trasbordo en embarcaciones más pequeñas, podría constituir un elemento de propulsión para el comercio de toda una zona y ampliar la influencia económica ejercitada por la ciudad portuaria interesada.

La construcción de un puerto produce una serie de repercusiones económicas tales como la concurrencia de trabajadores de la construcción de nuevas líneas de comunicación; nuevas calles urbanas y centros de recreación, escuelas y laboratorios industriales, mayor demanda de funcionarios públicos y privados, viviendas para los operarios, empleados, comerciantes, etc. La franja agrícola que circunda a la ciudad sentirá la influencia del nuevo puerto bajo la forma de una mayor demanda de

productos agrícolas y de utilización de algunas áreas para fines urbanos. La posibilidad y la perspectiva de la población rural se transforman, así de tal manera que un viejo centro rural se convierte en un pequeño centro urbano. La construcción de una autopista influiría generalmente en el área circundante de una manera más general que particular. Los operarios tienen la posibilidad de cumplir trayectos más largos y de alcanzar los centros vecinos a la nueva autopista. Se transforman también las costumbres: los peatones y los vehículos a tracción animal ceden el lugar a la bicicleta, al automóvil, al ómnibus y al ferrocarril; los productos agrícolas y los mismos agricultores pueden llegar a los centros urbanos con mayor frecuencia y rapidez. De este modo, la población rural, antes aislada de la ciudad, ha adquirido una nueva posibilidad de trabajo. Las industrias pueden distribuirse dentro de una superficie más extensa y abandonar las zonas de gran concentración mientras a ambos lados de la autopista comienzan a surgir estaciones de servicios, pequeños centros comerciales restaurantes y hoteles; algunas villas o pueblos deben alejarse para facilitar el pasaje de la autopista y se hace necesaria la institución de controles de diverso género. Cuando se realiza un proyecto de este tipo es aconsejable asegurar al organismo responsable de su ejecución, el poder adquirir una extensión mayor de aquella estrictamente necesaria para la construcción de la autopista. Los terrenos excedentes pueden venderse sucesivamente bajo determinadas cláusulas que sirvan para promover el desarrollo óptimo de la zona adyacente y de la misma autopista. Con tal sistema de expropiación de áreas en superávit para el presupuesto, el organismo público responsable también tiene la posibilidad de explotar para su beneficio el aumento del valor consiguiente para la construcción de la autopista.

En todos estos casos se presentan al jurista encargado de elaborar el proyecto de ley, algunos elementos de gran importancia relativa a las jurisdicciones, a la competencia de los distintos organismos propuestos para el plan, a las relaciones con otros entes públicos, a los poderes y límites del plan, a los métodos de financiamiento.

#### Naturaleza del ente propuesto para el plano y sus relaciones con otros organismos.

El éxito o el fracaso de un plan depende de los poderes efectivos atribuidos al ente responsable de su ejecución. La programación regional puede concebirse ya sea como una función separada, ya sea como un complejo de responsabilidad que comprende también a la parte ejecutiva. En el primer caso, el ente programador generalmente tiene deberes limitados a la coordinación y a la aprobación de los intervinientes y de las iniciativas confiadas a los otros organismos públicos. Este tipo de ente no alcanza en muchos casos a superar la oposición de los organismos que tienen la responsabilidad directa de la actividad de desarrollo. En los países subdesarrollados -por ejemplo- el Ministerio de Trabajo, que es el organismo más activo para la realización de trabajos públicos está técnicamente preparado para la construcción de caminos, calles, y a me

nudo se muestra intolerante frente a las exigencias de los programas a largo plazo adelantados por el ente coordinador, y tiende a acelerar los plazos estimados, sobre pasando las directivas de este último. Cuando no alcanza a hacer respetar sus propios términos, el organismo coordinador termina por asumir un comportamiento pasivo y a limitar sus esfuerzos a la exportación o a la difusión. Tal ha sido, en muchos casos, el destino de los entes programadores con funciones netamente separadas de la actividad de ejecución directa. Para dar un mayor prestigio y autoridad al organismo programador se han estudiado varios sistemas, como por ejemplo:

- a) la constitución del ente programador en forma de comisiones representativas de todos los organismos propuestos para el desarrollo, de tal manera de dar a estos últimos una parte directa en la formulación de la política del plano;
- b) la atribución de una función consultiva y de consulta a los organismos propuestos para el desarrollo en el ámbito del ente programador;
- c) la atribución del rango de ministro o de un rango equivalente para el director del ente programador, en el ámbito del gobierno central o provincial;
- d) la asignación de una posición de efectiva responsabilidad y poder de decisión para el director del ente programador en el ámbito del Ministerio;
- e) el encuadre del director del ente programador en el ámbito de la presidencia del Consejo, con poderes y funciones directamente delegadas por el Presidente del propio Consejo;
- f) la constitución del ente programador en forma de comisión compuesta por miembros que representen a los organismos ejecutivos y a los legislativos;
- g) el encuadre del ente programador en la estructura de uno de los organismos propuestos para el desarrollo, como por ejemplo, el Ministerio de Trabajo;
- h) la constitución de un ente programador en forma de organismo autónomo con, entre otras, facultades financieras, o sea, con los elementos necesarios para garantizar la ejecución de sus propias directivas.

Cada una de estas alternativas presenta, obviamente, ventajas y desventajas, y no parece posible formular una norma general válida para cada país y para cada situación. A menudo esto que parece improbable en teoría, se convierte en factible gracias a la acción de un directivo inteligente, mientras la estructura más racional puede deteriorarse bajo la dirección de un incapaz. Una comisión interministerial con funciones

programáticas tiene el mérito de promover oficialmente el pasaje del proyecto a la realización concreta, revelando después su debilidad en la prosecución de las operaciones. Esto ocurre especialmente cuando los directivos de las oficinas interesadas tienden a concentrar sus propios esfuerzos sobre actividades de importancia directa, dedicando esa atención a las actividades que implican responsabilidad de tipo colectivo o responsabilidad indirecta. La capacidad de participación se torna entonces más escasa donde los ministros interesados tengan atribuidas una función meramente consultiva.

La atribución del rango de ministro al director del ente programador puede, efectivamente, darle a la política del plan un mayor grado de autoridad, pero no elimina automáticamente los contrastes de tipos interministeriales, por el contrario, puede aumentarlos. Al colocar al director del ente programador en el ámbito de la presidencia del Consejo, se crea una conexión directa con el máximo centro de decisión, pero esto lleva al riesgo también de acumular sobre la responsabilidad del primer ministro un cargo de responsabilidad directa y personal de gran envergadura, superior a sus reales posibilidades. La ingerencia del director de la programación en el Ministerio respectivo le da una importante posición estratégica, ya que las deliberaciones para las iniciativas del desarrollo pasan, o deberían pasar, a través de estas oficinas, Pero el Ministerio citado a menudo prefiere evitar responsabilidad política o de programación y asumir sólo aquellas obligaciones de carácter estrictamente fiscal. La creación de una comisión programadora con representación en los órganos ejecutivos y legislativos tiene la ventaja de solicitar el apoyo del poder legislativo, pero termina con atribuir a este último una función que debería ser de exclusiva competencia del poder ejecutivo.

Finalmente, la atribución de toda la actividad de programación en un solo sector requeriría darle un carácter unilateral, fuera de una visión global y objetiva que es indispensable para un desarrollo racional y coordinado.

El problema, por lo tanto, no puede tener una solución unívoca o "ex-cátedra". Cada solución particular se presta a una argumentación positiva o negativa, y esto que puede parecer pertinente para Hong Kong, Malta, Singapur, o el Principado de Mónaco, puede revelarse contraproducente para la India, Pakistán, China o Brasil. Cada solución deberá ser examinada sobre el plan administrativo y estará condicionada por las características locales en términos de participación de la población, disponibilidad de dirigentes capaces, tipo de las iniciativas para realizar, medios y medidas financieras y, sobre todo, en términos de distribución de poderes, de intercambio entre organismos e intereses varios, de inclinación y de características individuales de la comunidad interesada.

1.- Ningún plan regional puede, obviamente, tener el apoyo incondicional de cada sector de la comunidad nacional. Distintas formas de oposición pueden surgir por intereses de partes o por comportamientos tradicionales, pero una buena política de relaciones públicas, acompañada por un equilibrado uso del poder puede reducir al mínimo las oposiciones.

2.- Ni el gobierno central ni la unidad administrativa regional o local pueden ser considerados en cada caso el nivel óptimo al cual debe adaptarse la programación. En general, cuanto más amplios son los intereses tocados, tanto más cercano al vértice nacional deberán estar los centros de decisión. Será necesario siempre solicitar la participación activa de todos los niveles administrativos interesados, definiendo la posición y asegurándose la cooperación de cada uno de ellos desde el principio al fin.

3.- Una programación completamente separada de la actividad de desarrollo no integrado en un plan. El simple hecho de redactar planes formalmente imprescindibles puede considerarse válido en términos de propaganda, pero tendrá escaso significado cuando no se traduzca en iniciativas concretas por la ejecución del plan o por la realización de, por lo menos algunas de sus etapas. Los archivos de muchas ciudades turcas y de otras administraciones de Medio Oriente abundan en proyectos que no fueron llevados a la práctica, en cuanto realizaciones cumplidas en el intervalo por el sector privado, y los convierte en proyectos completamente superados. Un plan eficiente debe ser capaz de inducir una reacción en cadena de efectos que respondan a los objetivos establecidos dentro de un lapso de tiempo previsible. Esto no significa que un plan regional no deba tener objetivos a largo plazo, pero estos deberán ser reales, y no capaces de ser considerados con el tiempo prácticamente inalcanzables.

4.- Las obligaciones de la programación competen no sólo a uno sino a muchos organismos. El ente responsable de la construcción de calles debe emplear la labor de los programadores que no conozcan los efectos directos e indirectos y que tengan una gran experiencia en toda la gama de poderes y de medios que no constituyen la instrumentación: medidas fiscales, procedimientos de expropiación, proyectos, individualización de zonas de desarrollo, etc. El ente propuesto para la construcción debe ser asistido por programadores que conozcan todos los aspectos y las implicancias de la expansión urbanística. Análogamente, una comisión para los recursos hídricos, que construyera acueductos en zonas precedentemente inutilizadas, terminará con dar vida a nuevos centros residenciales y a una sucesión de realizaciones que impondrán un conocimiento profundo de las técnicas de programación.

5.- Hasta ahora, entre la programación y el desarrollo en sí se ha manifestado una dicotomía siempre en aumento, equivalente al ejemplo de una nave en la cual no existe comunicación alguna entre el puente de comando y los operadores de la máquina.

6.- Tal desvarío no se solucionará hasta tanto todos los entes interesados no tomen conciencia de su parte de responsabilidad en la programación, y una auténtica coordinación será posible sólo cuando los principios de programación tengan un real conocimiento de cada aspecto y de cada función del desarrollo: cada ente podrá entonces dar también una contribución de ideas a aquellos aspectos de la programación que más directamente los impliquen, y estas ideas permitirán la formulación de un plan más racional y circunstancial.

7.- Esta reorientación de los comportamientos actuales requieren un nuevo planteamiento por cuanto atienden no sólo al proceso de programación sino también a la formación de programadores y de técnicos. Esto significa que en las escuelas de ingeniería civil, hidráulica, etc. será necesario insertar también a la enseñanza de los principios básicos de la programación y que, al mismo tiempo, los entes deberán reunir entre su personal técnico, el mayor número posible de expertos de programación. Será obviamente indispensable también un aumento en el número de los estudiantes y de los cursos de programación.

8.- La racionalización de la programación puede ser, en general, alcanzada mediante una repartición precisa y un riguroso coordinamiento de las funciones. En algunos países, la construcción edilicia, de calles y otras obras públicas, como puertos y diques, son confiadas cada una a la responsabilidad de un ente especializado, pero cada uno de ellos se ocupa al mismo tiempo de "construcciones" en general. Por otra parte, están las organizaciones inmobiliarias que se ocupan del desarrollo de zonas residenciales para las clases más pudientes, mientras diversos tipos de construcciones son realizadas por comunas, ministerios y asesorías para los trabajos públicos, administración portuaria, sociedades eléctricas y otras organizaciones. Esto no constituye un mal en sí, pero produce efectos nocivos cuando la actividad diversa no está correlacionada en el cuadro de un plan general, y especialmente cuando los entes se hacen competencia en la adquisición de materiales y de mano de obra, ya escasamente disponibles. Y son estos los casos en los cuales la solución del problema reside en la precisa distribución de las funciones y en la coordinación.

En Karachi se constituyó un ente público con el encargo de absorber las funciones edilicias y de programación del Karachi Improvement Trust, de la administración comunal y del Karachi Lloint Water Board. El nuevo ente deberá redactar un plan general, instituir centros de estudios y de investigación y realizar trece tipos distintos de planes. El plan mejor para el mejoramiento de numerosas zonas de la región de Karachi será presentado al gobierno, que tendrá noventa días de tiempo para aprobar o rechazar el plano, o reclamar eventuales modificaciones. En el caso en el que el gobierno no se exprese en el término preestablecido, el ente podrá proceder a la ejecución del plan. Esta particularidad de procedimiento tiene la finalidad de reducir los retrasos

provocados habitualmente por la burocracia central. El Ente puede actuar en los alrededores del territorio de la ciudad y comprar áreas con los superávits de su propio presupuesto inmediato y revenderlas más tarde; por otro lado tiene el poder de clasificar una zona como "área de utilización", o sea como zona considerada madura para el desarrollo, pero cuya utilización tiende a alcanzar el triple objetivo de promover el desarrollo zonal, contener la especulación y crear una fuente de rentas para el ente.

### La autoridad pública en la programación regional.

Un mecanismo al cual se recurre a menudo para la programación de una específica iniciativa regional es la comisión o el ente autónomo o semiautónomo. Constituidos en forma análoga a la sociedad privada, tales organizaciones desde hace tiempo abastecen a la construcción de puertos, puentes, casas, instalaciones de riego, autopistas y otras obras. A diferencia de los entes normales administrativos, se valen de procedimientos más rápidos y están autorizados para administrar los ingresos propios en el ámbito del balance autónomo. Este tipo de ente se utiliza no sólo para conseguir una mayor eficiencia en la programación regional, sino también como instrumento municipal para evitar los límites de inversión financiera impuesto a las comunas y facilitar el reingreso de los fondos mediante la emisión de gravámenes. Los poderes relativos, obligaciones y limitaciones son establecidas estatutariamente.

Aún siendo el más eficiente de los normales instrumentos administrativos del estado, estos entes no escapan a las críticas por el hecho de ser excesivamente libres de toda forma de control, mientras la mayor parte se lamenta que la muy frecuente creación de organismos del género termina por complicar aún más la operación gubernativa, antes que simplificarla. Por otro lado, la institución de un ente autónomo para mejorar la eficiencia de una intervención, y después destruir la autonomía al sujetar cada acto suyo a la improvisación de un ministerio es peor que invertir directamente al ministerio en sí de cada responsabilidad; en efecto, sería totalmente ilógico instituir un mecanismo que contemple eliminar la demora burocrática para gravarlo con otros controles administrativos.

En Las Filipinas la proliferación de entes autónomos bajo el control de un "coordinador" representa una de las formas más claras de la mala utilización de este instrumento. Sobrecargado de personal superfluo, ubicado por presiones políticas, el Ente para la Construcción de Viviendas de Las Filipinas (PHHC) se encontró bien pronto en una situación financiera muy grave, ya que la autonomía no es de por sí una suficiente garantía de eficiencia.

El problema es, entonces, el de conservar un suficiente grado de control para garan

tir que el ente autónomo actúe con directivas y una política del organismo adecuada a su control sin sacrificar la elasticidad de la propia acción. El Ministerio central debería:

a) nombrar los funcionarios y los empleados de grado más alto (con excepción de los cargos electivos); b) establecer normas generales sobre temas de interés nacional; c) conceder por lo menos la aprobación de los programas para la utilización del capital del ente; d) efectuar la revisión de las cuentas; e) recibir intercambios periódicos; f) ordenar encuestas e intervenir cuando se manifiesten casos de ineficiencia o de corrupción; g) anular al ente cuando no sea más necesario.

La fórmula del ente autónomo ha demostrado gran eficacia para algunos proyectos regionales que requerían rapidez de decisión y mayor libertad de acción. Un ente portuario, por ejemplo, no debe sólo concluir contratos para la construcción del puerto, sino también determinar y cobrar tarifas y cargas, administrar instalaciones, efectuar reparaciones rápida, construir casas y servicios para los trabajadores, tener acuerdos con la administración de los centros vecinos y con otros organismos públicos interesados, programas en el tiempo, y coordinar las distintas obras, construir canales y la infraestructura necesaria, sin tener que esperar que el Ministerio de Trabajo y otros entes competentes, sobrecargados de trabajo, examinen cada operación y den su aprobación para completar así un procedimiento burocrático que, a menudo, puede requerir meses.

Una de las mejores maneras para asegurarse la independencia y la eficiencia del ente es la de dotarlo de la autoridad y de los medios necesarios para que pueda alcanzar el objetivo sin tener que recurrir continuamente a la aprobación del gobierno. Una vez obtenida la autorización para un determinado proyecto, el ente deberá tener amplia facultad de procedimientos sin que el estado interponga otros obstáculos. La adquisición de un área de fuentes de rédito independientes podrían servir para este fin: el "improvement trust" de Singapur, por ejemplo, está autorizado para cobrar un impuesto del 2% sobre la propiedad inmobiliaria y puede recibir especiales concesiones para determinados fines. Uno de los motivos por los cuales cada uno de estos "Improvements Trust" ha terminado por dedicarse a operaciones de menor importancia social más que rentables, como la distribución de áreas para las clases de rentas más elevadas, es la falta de concesión de un apoyo financiero por parte del gobierno. Si los objetivos de tales entes fuesen establecidos claramente -si por ejemplo fuesen específicamente encargados de construir viviendas populares- y se hubiesen recibido los fondos suficientes en forma de préstamos, subsidios o entradas independientes, los "improvements Trust" tendrían mejor resueltas sus obligaciones.

Uno de los instrumentos más descuidados en las regiones subdesarrolladas es el ahorro privado. Un ente podría, en efecto, contar con su ingreso seguro y regularse emitiendo gravámenes y recurriendo de este modo al ahorro privado; al mismo tiempo,

la disponibilidad sobre el mercado de buenos títulos emitidos por entes públicos con tasas de intereses convenientes, podrían también tener el efecto ventajoso de alentar al ahorro.

No se deberá, bien entendido, excederse en la creación de entes que recojan los propios ingresos por imposiciones fiscales, pero podría ser útil en muchos casos el dar a un ente de desarrollo regional poderes de reembolso fiscal de tal modo de garantizarle un ingreso propio. Los organismos que se encargan de la construcción y de la manutención de los puentes y galerías dependen de la recaudación de los peajes respec-tivos; análoga constatación se puede hacer en mérito a los impuestos para la construc-ción y el mantenimiento de acueductos y desagües, como también los reglamentos y los impuestos a favor de los institutos para viviendas populares. También se utilizan otras fuentes de ingreso que pueden explotarse por un ente regional, como por ejemplo, el impuesto sobre el incremento en el valor efectivizado sobre la propiedad inmobiliaria y los terrenos como consecuencia del desarrollo regional. Con tales ingresos un ente puede con el tiempo, incrementar la propia capacidad de contraer préstamos y financiar así por lo menos una parte de sus iniciativas.

#### El problema de la localización industrial

Uno de los elementos de mayor importancia en su desarrollo regional es el de la localización industrial, la cual determina a su vez la concentración demográfica, la constitución de los núcleos habitacionales, áreas comerciales y mercados, como también las direcciones de la expansión urbana y suburbana. No se puede negar que una expansión urbana excesiva es indeseable y que la mejor localización de la industria está donde ya se desarrolla la vida de una comunidad; pero no basta con afirmar esta tesis para convertirla en realidad. Los factores que influyen hoy sobre las instala-ciones contemplan no sólo la disponibilidad de materia prima de mano de obra y de energía, el acceso a los mercados y los gastos de transporte, sino también la cerca-nía a los centros de instrumentación y de recreación, a las instituciones públicas, si no también la posibilidad de relaciones con otros sectores de actividad y de centros de investigación, la disponibilidad de médicos, abogados, dentistas, cónsules, institutos de créditos, calles, mercados locales, aeropuertos y servicios; la disponibilidad de elegir ya que necesitan de personal calificado, universidad y escuelas afines; la comodidad de la vida urbana y la posibilidad de un mayor anonimato, como también la vecindad a teatros, lugares de recreación, restaurantes, etc. Finalmente, están las comodidades de las que puede gozar la mujer del dirigente industrial en los centros urbanos y de las que se siente su falta en otras localidades, como personal doméstico, servicios de todo tipo, grandes negocios, mejoramiento prospectivo de los jóvenes y mayores posibilidades de vida social. En las zonas donde los dirigentes capaces tienen escasas exigencias familiares, pueden efectivamente tener una fuerza de

convicción mayor sobre todas las argumentaciones estadísticas avanzadas del programador.

La gran ciudad, caótica, que crece vertiginosamente, tiene una incontenible dinámica interna, y las previsiones apocalípticas sufren su suerte expresada por el programador, que no ha podido nunca disminuir o por lo menos contener su proceso de crecimiento y el misterioso magnetismo que ejerce sobre la masa que continuamente ingresa a ella. No se puede aún renunciar a la tentativa de controlar este continuo afluir hacia la ciudad sobrehabitada que ejerce una acción de drenaje de la energía y las instituciones de las regiones circundantes, y de frenar el fenómeno migratorio que crea un desequilibrio social y cargas financieras. La política del plan tiene hoy indudablemente el valor de un instrumento para contrabalancear el cúmulo de los factores imponderables que atraen a la población de la ciudad. Esta puede valerse no sólo de sus poderes coercitivos, sino también de los incentivos constituídos por subvenciones y subsidios.

El problema de la localización industrial engloba a un complejo de acciones y reacciones, de efectos inducidos y encadenados. La mujer del dirigente, por ejemplo, puede adecuarse a las exigencias del trabajo del marido, cuando tenga como contrapartida la perspectiva de unas vacaciones más extensas anuales en París o de una casa más grande, aunque esté en un ambiente menos atractivo. Y, entre las posibilidades de contención del fenómeno del urbanismo, está la perspectiva de crear nuevos centros urbanos con asentamientos importantes como para justificar la creación de atracciones y comodidades en competencia con los centros mayores. Es ésta, entonces, la perspectiva más prometedora, y son estos los instrumentos que pueden constituir el fundamento y el motor de la programación regional.

Para la realización de los objetivos de la programación regional se puede recurrir a uno o más medios entre los indicados a continuación:

- a) "persuaciones": convencer a los emprendedores mediante el razonamiento, la invocación a la solidaridad y al espíritu cívico, como así también a la atribución de reconocimientos públicos;
- b) "incentivación": concesión de préstamos, subsidios, alojamientos, áreas u otras formas de asistencia;
- c) "restricción": determinación de la localidad donde el asentamiento industrial está permitido o prohibido, mediante una oportuna distribución de las zonas y con la emisión de decretos respectivos;

- d) "iniciativas directas": compra de áreas con fondos públicos, construcción de establecimientos o de otras instalaciones por parte de los entes gubernamentales para el uso público o privado;
- e) "iniciativas mixtas": inversión del capital público en la actividad de carácter privado, con la posibilidad del ente público participante de imponer las condiciones de establecimiento industrial;
- f) "necesidad programada": promoción de infraestructura, redes de comunicación y otras inversiones públicas, de manera de encaminar "necesariamente" cada iniciativa industrial hacia la zona prevista.

La elección entre los distintos métodos de acción, como la influencia indirecta sobre la iniciativa privada, el ejercicio del derecho de prelación y las medidas de expropiación de otro tipo, no es por cierto fácil; la correcta solución consiste probablemente en un progreso equilibrado en varias direcciones alternativas, pero cuando los fondos están limitados, una expansión subvencionada en un sentido puede sacrificar la posibilidad de expansión en otro sentido; mientras la renuncia por parte de la administración local de algunos poderes para favorecer a los organismos nacionales, puede comprometer el sistema de descentralización democrática, la eficiencia local y la participación activa de la comunidad.

No existen situaciones de programación regional que puedan ser resueltas mediante la lectura de fórmulas contenidas en libros, así como las condiciones que han tenido éxito positivo en un país no son aplicables "sic et simpliciter" a otras zonas, situaciones o épocas. La descentralización de algunas funciones en la India, por ejemplo, puede resultar administrativamente ilógica en Israel o en Puerto Rico, mientras podrían resultar útiles en Pakistán.

En efecto, no hay principios universalmente válidos en el proceso de programación. A menudo, las fórmulas hechas se muestran contraproducentes, y una política que puede tener una función propulsora en una determinada estructura, resulta excesivamente drástica en otras situaciones. Las experiencias realizadas en los diversos países deberían clasificarse y evaluarse cada una en el contexto particular, y archivarlas teniendo en cuenta que pueden utilizarse con extrema cautela, sólo cuando la situación lo requiera. Se trata de fórmulas que, por ser "adoptadas", deben también ser "adaptadas".

Al imponer a las industrias la construcción de alojamientos para los propios dirigentes, se requiere la consideración de muchos factores, entre los cuales uno de los más importantes es la voluntad o la capacidad del que distribuye el trabajo de ejecu

tar en tal sentido. Por otra parte, las objeciones que en las zonas más desarrolladas se hagan la construcción de alojamientos por una parte de una determinada administración, no tienen validez en otras zonas subdesarrolladas (6). Los mismos distribuidores de trabajo, al instalar una industria en una zona nueva, a menudo están obligados a dar la necesaria apoyatura logística para atraer la mano de obra que necesitan; pero en la mayor parte de los casos, impiden que la posibilidad de encontrar albergue espere exclusivamente al trabajador, contribuyendo de esta manera al surgimiento de las villas que caracterizan las periferias urbanas. Sobre todo cuando los salarios industriales son bajos, parecen existir argumentos válidos para imponer a los distribuidores o dirigentes laborales la contribución a la construcción de alojamientos para los dependientes. Es frecuente la tendencia a dar sólo albergue a los dependientes que pertenecen a las categorías de retribución más alta, pasando por alto las exigencias de las categorías inferiores. Y el fenómeno del aumento de las villas y de las violaciones de la ley, en lugar de ser considerado con el debido sentido de alarma, se ignoran o bien se toleran.

Existen varias formas para dar alojamientos a los dependientes, adaptables caso por caso a las posibilidades de la administración, al número y al nivel salarial del dependiente, al tipo de localidad, al movimiento del flujo migratorio, a los servicios existentes, al tiempo de permanencia en el lugar de servicio, a las nuevas inversiones públicas requeridas, etc.

En la realización de los alojamientos para los obreros, muy frecuentemente se tiende a construir villas costosas que representan una refinada ejercitación arquitectónica pero que provocan graves desequilibrios en el sistema económico de los que toman parte. Las importaciones excesivas y los gastos superfluos terminan con distraer las inversiones de la construcción de plantas y de industrias de fundamental importancia. El sistema de los alojamientos "mínimos" o del "núcleo" de alojamientos que pueden ser ampliados por sus habitantes, a medida que crecen sus ganancias, puede minimizar las inversiones requeridas, mientras la programación racional del desarrollo de la zona y de los servicios indispensables pueden garantizar una expansión sana, a largo plazo, del centro residencial, evitando la proliferación de las villas miserias.

Cada vez que la situación lo permita los trabajadores deberían tratar de comprar sus propias viviendas, con sistemas de pagos a plazos. Para evitar la venta de tales viviendas con fines de especulación, el ente o la organización que las ha construído pue

6) Con todas las fórmulas escogidas hoy en día para la concesión de las viviendas en propiedad y considerada la fuerza actual de los sindicatos, estas objeciones aparecen con escasa validez también en el caso de las zonas desarrolladas.

de reservarse un derecho de prelación y también los pequeños comerciantes y los de más trabajadores no industriales que forman parte de la comunidad competirán en la demanda de vivienda; entonces será necesario también prever esta exigencia en el cuadro de un programa edilicio regional. Los centros residenciales para los trabajadores no deberían concebirse como apéndices aislados de las fábricas sino, como parte de una instalación integrada que comprenda grupos económicos mixtos, mercados, oficinas, instalaciones recreativas.

#### Medidas para contener la especulación en las áreas.

En un mercado libre, cuando una zona pasa por una estructura rural a formar otra de utilización urbana, la especulación emerge como un hecho ineludible, y con más ineludibilidad surgen movimientos de opinión pública que requieren medidas de contención y control. Esto no significa aún que el especulador sea siempre un aventurero sin escrúpulos. Existen casos en los cuales el especulador pueden ser simplemente un inversor que asume riesgos mayores que los normales. La adopción de normas restrictivas y de control más o menos rígidas requiere una valoración estimada de los beneficios y las desventajas ofrecidas por un mercado completamente libre, de sus efectos sobre la construcción, sobre la iniciativa privada y sobre el desarrollo económico del país en general. En un mercado libre la especulación sobre áreas no es más reprochable que la especulación en la bolsa o en otros sectores. Y la perspectiva de utilidad excepcional puede también estimular la iniciativa y acelerar el proceso general de desarrollo. Por otra parte, un aumento desenfrenado de los precios de los terrenos, en una situación de monopolio, puede comprometer gravemente el desarrollo y requerir severas medidas de control. Para decidir la utilidad o al menos las medidas de contención de la especulación, es necesario discutir los aspectos esenciales de cada situación y hacer una elección objetiva y desapasionada, liberándose de los prejuicios ideológicos que a menudo acompañan tales decisiones (7). Se puede generalmente afirmar que, si el simple valor del terreno, (sin servicio) no supera el 25% de los gastos de construcción, su costo no representa un obstáculo para el desarrollo edilicio.

El control de los precios de los terrenos se puede llevar a cabo sin recurrir a medidas de expropiación. Son varias las medidas restrictivas más o menos drásticas, como la reglamentación de los precios y de los alquileres, los planos reguladores, la adquisición de derechos de desarrollo, la compra y venta de áreas en reserva, la

7) Para un análisis profundo de los costos y de las especulaciones sobre las áreas, ver C.ABRAMS, Urban Land Problems And Policies - Town and Country Planning, United Nations Bulletin, N° 7, Nueva York 1953. p

compra de áreas por parte de la administración pública antes de la ejecución del plan o del proceso de instalación, la imposición fiscal discriminada, las compras obligatorias, la clasificación en áreas no fabricables de un número de zonas superior a lo estrictamente necesario, un nuevo loteado, la construcción de otros centros urbanos, y otras medidas financieras y de incentivación. A menudo, la especulación sobre áreas es un derivado de la disponibilidad limitada de medios de comunicación y de transporte, y el "monopolio" de las "áreas" puede ser neutralizado aseguando el acceso a nuevas zonas. Cuando la ley impone vínculos arbitrarios, se termina con generar el desaliento en las iniciativas y en las inversiones privadas de desarrollo que son, en definitiva, indispensables para el progreso de la región.

Cada una de las medidas que se indican presentan aspectos positivos y negativos. La reglamentación de los precios y el control de los alquileres para los nuevos edificios desalientan las inversiones, atenuando las perspectivas favorables, mientras las imposiciones de tipo fiscal sobre los terrenos, en forma de tasa "ad valorem", se revelan como un medio útil para contener el alza de los precios, especialmente cuando la determinación anual de la impositividad y las imposiciones relativas vienen con dilaciones y con el aumento de los valores. La imposición puede también estudiarse de manera de permitir la recuperación de parte de la administración de por lo menos una alícuota del incremento en el valor derivado de las inversiones públicas en todo tipo de servicios.

#### Concurrencia de las diversas utilidades de una misma área

La asignación de las áreas en presencia de numerosos y contrastantes requerimientos de utilización constituye un problema de extrema complejidad. El área de ordinario más requerida es la representada por terrenos poco ondulados, próximos a los grandes centros urbanos. Los intereses que tratan de asegurarse su posesión son múltiples: la industria, las fuerzas armadas, especuladores, constructores, asesores de espacios verdes, estaciones experimentales agrícolas, agricultores y cementerios. En Peshawa, Pakistán, se está gradualmente sustrayendo a la agricultura hectárea por hectárea, para el loteo edilicio, una fértil zona agrícola en la cual se realizan cuatro cosechas anuales. En otras zonas de la misma región, los cuarteles y los campamentos militares ocupan vastas superficies, mientras los trabajadores se esfuerzan en minúsculos recuadros, viejos edificios o ex-templos. La industria trata de asegurarse los terrenos planos en la periferia de las ciudades, para construir establecimientos de una sola planta; la organización inmobiliaria persigue el loteo y la reventa, el especulador o el constructor tratan de realizar sus propias actividades y el gobierno de cumplir sus diversas exigencias, mientras la superficie que no se cubre inmediatamente por edificios, termina por ser invadido por villas de emergencia.

Ningún país ha encontrado una solución simple y segura para el problema de la especulación inmobiliaria. Mientras el desarrollo indiscriminado de la competencia y la ley de los beneficios y de las pérdidas terminan con nivelar los precios en muchos casos, los entes públicos tienden a resolver las propias dificultades mediante las presiones políticas prevalecientes, las cuales no siempre están de acuerdo con los intereses efectivos de la comunidad.

Los poderes de decisión y de programación pueden y deben emplearse para numerosos fines (8) como, por ejemplo, contener la expansión de la especulación descontrolada. Entre los objetivos más importantes se pueden mencionar los siguientes: a) orientar la utilización de las áreas hacia las direcciones más ventajosas para el desarrollo de la comunidad (con la ayuda de proyectos sobre el uso de las áreas industriales, residenciales, comerciales, destinadas a parques, recreaciones y otros usos en el marco de un plan general); b) contener la utilización inútil de las áreas de manera de evitar que los intereses de la comunidad se vean perjudicados (impedir, por ejemplo, la construcción de barrios que no respondan a los requisitos mínimos de higiene y de vida social o a la realización de zonas excesivamente intensivas); c) prevenir el "abuso" en la explotación de las áreas (impedir los loteos irracionales o la utilización contraria a las líneas de desarrollo de la comunidad); d) controlar el no uso o el desuso de las áreas (aplicando, por ejemplo, gravámenes fiscales para obligar a los propietarios a utilizar las áreas, eliminando títulos de propiedad no comerciales que impiden el empleo de un terreno, prohibiendo a los propietarios de los edificios ocupados de suspender su uso, etc.); e) orientar la reutilización de la tierra hacia fines más razonables (como el mejoramiento de la zona urbana, la eliminación de sectores nocivos, etc.) Pero, si bien todos los gobiernos tienen facultades suficientes como para afrontar los problemas de utilización de las áreas, no siempre se transforman en las leyes o en las medidas más convenientes.

#### Necesidad de un reglamento legislativo

Las leyes se consideran un medio para asegurar una administración ordenada de los asuntos humanos, y las leyes de programación regional deberían, a su vez, establecerse para asegurar el desarrollo coherente de una región. Pero la necesidad efectiva de tener leyes adecuadas depende del tipo de la programación regional vigente y de la estructura del estado. La programación regional puede ser el subproducto de una política (9) financiera, mientras el apoyo dado a los establecimientos industriales por medio de subsidios, exenciones fiscales y obras públicas, constituye un aspecto particular de la programación regional. En algunas localidades basta también un simple decreto para llevar a cabo un plan regional, pero en cada caso, ya sea por medio de

8) BRAMS, op.cit., p.34

9) Ver L.RODWIN, Paper Delivered at United Nations Housing Seminar, Tokio, julio 1958.

un decreto o por la promulgación de una ley, los poderes de programación deben definirse y estar atribuidos a un ente específico responsable de la actuación del plan.

Las leyes denominadas de "habilitación" deben jerarquizar al ente, dándole los poderes necesarios para cumplir determinados actos y prohibiéndole, al mismo tiempo, cumplir otros. Una recapitulación sumaria de los distintos aspectos del problema legislativo puede llevar a las siguientes consideraciones generales: 1) el poder sin medios financieros o el poder obstaculizado por vínculos y demoras burocráticas sofoca cada actividad del ente de programación regional. El control y las demandas ratificadas para la realización de las distintas actividades del ente, deben estar contenidas en los límites de lo mínimo indispensable; 2) antes de presentar los proyectos de leyes en el Congreso, es necesario tener resuelto los variados aspectos de carácter general, de manera de reducir al mínimo el debate sobre los artículos más discutibles, y de evitar la multiplicidad de propuestas de enmendamiento ilógico, que terminarán por neutralizar los objetivos del proyecto de ley. 3) es necesario partir del presupuesto que las actividades del ente que no hayan recibido autorización explícita por ley, son consideradas extrañas a la competencia del ente. El texto legislativo debe, por lo tanto, prever todas las facultades indispensables, también en vista a las exigencias futuras y al desarrollo de las situaciones. 4) La concesión de los poderes de carácter general mediante definiciones de tipo amplio y no restrictivas conferirá al ente mayor libertad de acción. Cuando se definen algunas facultades de un modo muy específico, se termina por frenar la acción del ente, a menos que se haga la advertencia de precisar que la especificación no tiene carácter restrictivo. Las limitaciones, aún siendo obviamente inevitables y a la vez oportunas, deberían siempre estar contenidas dentro de lo mínimo indispensable. Una de las formas más racionales para precisar los objetivos de la ley, sin crear obstáculos y complicaciones administrativas, está representada por el enunciado de criterios y de principios generales. 5) aún reconociendo que un administrador experto y dotado de amplios poderes discrecionales puede representar un buen ejecutor, las leyes no pueden elaborarse expresamente para casos individuales. Cuando se piensa en un individuo en particular para la dirección de un ente será necesario, en la medida de lo posible, consultarlo directamente antes de hacerlo responsable del cargo en cuestión. 6) para evitar la necesidad de constituir inútiles superestructuras de coordinación, será oportuno trazar claras líneas de demarcación entre las respectivas esferas de competencias de entes cuyas funciones, a menudo, se superponen. 7) la redacción de un tipo de ley no debe ser, necesariamente, una ejercitación de criptografía. Un buen jurista, a diferencia del médico que extiende una receta para el farmacéutico, debe redactar el texto de una ley de modo tal que pueda ser entendida también por el hombre común. Las normas de interpretación generalmente prescriben que, a los distintos artículos de la ley, se les dé siempre el significado más simple y más usual. 8) la extensión del texto no es una demostración de la habilidad del autor; a menudo la ley más breve es la más eficaz, a fin de que todas las

facultades por ella sancionadas, estén definidas de un modo claro. Dado que los legisladores frecuentemente no son técnicos de programación, y que el redactor del texto termina por ejercer una influencia sobre el significado de la ley, es esencial que este último consulte sistemáticamente a los organismos competentes.

9) las leyes sobre programación regional difieren de acuerdo a los países, las regiones y la finalidad perseguida. La trasposición integral de las leyes de otro país conduce, inevitablemente, a situaciones difíciles.

10) Una ley adecuadamente redactada debería incluir el preámbulo y el título de la ley, establecer los límites de competencia y jurisdicción; definir los términos a los que hace referencia (región, distrito, ciudad, plan regional, esquema, etc.); instituir el ente designado, definir -en él- el órgano directivo -duración del cargo y remuneración de los integrantes, deberes del presidente, del director, de la Junta Asesora, etc.; establecer normas de "quorum", responsabilidades, procedimientos y reglamentar reuniones de los distintos organismos, delegación de facultades, etc.; prescribir la formulación de los planes generales, como así también de otros planos y esquemas, indicando las normas a seguir para obtener la aprobación de los órganos competentes del estado, para la concesión de fondos especiales, fondos de financiación, inversiones de capital, balance, pago de eventuales impuestos; definir algunas facultades de carácter general como la de contraer préstamos, emitir obligaciones, expropiar, adquirir, arrendar, o vender terrenos; prever la cooperación de otros entes, las relaciones con tales entes y las facultades que estos tienen con respecto a los planes regionales; establecer eventuales facultades para la promulgación de normas edilicias y loteos, o poderes de reglamentación para habilitar edificios, manutención de caminos privados y construcción de la infraestructura indispensable; prever impuestos y cánones en beneficio del interés público; infraestructura hídrica y reembolso de los gravámenes mantenidos; prever penalidades para las violaciones, como así también todas las restantes disposiciones aplicables al país o al proyecto considerado.

#### La programación regional a escala internacional

Hasta ahora se han considerado algunos de los aspectos de la programación regional dentro de un país. Se han señalado algunos problemas, muy complejos pero no insolubles: por ejemplo, la forma en la cual un gobierno puede solicitar la colaboración de la entidad política subordinada para la actuación de un plano regional, o asumir directamente la ejecución reafirmando la propia autoridad soberana. Pasar de esta etapa a la programación regional a escala internacional es como salir de una zona oscura, pero conocida, para aventurarse en lo desconocido.

Todavía hoy, cuando se habla de programación regional, no se puede menos que con-



siderar, aunque sea por medio de una cláusula, las implicancias de carácter regional de algunas afirmaciones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas y sus frecuentes alusiones a la "cooperación internacional". Uno de los más importantes principios allí contenido es el que los países implicados en un problema deben, en primer lugar, buscar una solución en la "acción regional", o mediante el recurso para "entes" o "acuerdos regionales" (art. 13, 33 y 52). La alianza entre naciones pertenecientes a la misma región geográfica a los fines de cooperación económica y de mantenimiento de la paz representan uno de los fines más importantes de las Naciones Unidas, y sobre ellos se basan las esperanzas para la regulación pacífica de cada problema y cada disidencia entre países limítrofes.

En resumen, el contrato representa a un instrumento elaborado por la sociedad civil para la definición de derechos y de deberes; pero el definitivo pase al uso de la violencia para el respeto de los contratos -previsto ya desde hace tiempo en las relaciones humanas- no ha sido completamente cumplido entre las naciones. Es probable que el "estado soberano", basado en la transferencia de los poderes militares, comerciales y de control de precios a un gobierno soberano análogo, como ha ocurrido para la unión de los estados americanos, representa ahora una visión muy lejana. Muchos países, todavía, pueden realizarlo aún sin recurrir a una verdadera unión, por ejemplo con la concertación de pactos, convenciones o tratados. Allí están los proyectos que contemplan las cuencas fluviales comunes a varios países, la explotación común de los recursos hídricos y energéticos, la realización de iniciativas comunes en el sector de los transportes, comunicaciones y del desarrollo industrial que, haciendo una demostración concreta de las ventajas derivables de la cooperación multilateral, en las más diversas formas, podrían contribuir a eliminar la causa de las controversias políticas y de los conflictos militares. Una cosa es verdad; en consideración a la gran capacidad destructiva alcanzada por las armas modernas, no existe justificación alguna para persistir en las ambiciones nacionales en perjuicio del bienestar internacional.

El audaz y rápido desarrollo de la programación regional interna en el plano más complejo de la colaboración internacional puede, quizás, justificarse con las palabras que Shakespeare puso en boca de Enrique V, en su diálogo con Gloucester: "Gloucester, es verdad que estamos en gran peligro, pero tanto más grande para esto debe ser nuestro coraje" (10). Tal coraje requiere, en primer lugar, la identificación de los problemas que pueden ser resueltos en base a un contrato y, sucesivamente, a una serie de complejas negociaciones y la formulación de instrumentos jurídicos que puedan transformar los temores, las rivalidades y divergencias en acuerdos claramente definidos. Ya existen decenas de miles de acuerdos internacionales que dan motivo a esperar una más amplia aplicación de tales principios (11).

10) W. Shakespeare, Enrico V, acto IV

11) D.F. MYERS, The control of foreign relations, American Political Science Review, Vol. XI, 1917, pág. 24-58.

Desde la época del primer, y no oficial, "Congreso Europeo" a la actual Comunidad Económica Europea, se han creado, siempre en número creciente, organismos internacionales que han debatido sobre el plano político, económico y social, no sólo en Europa sino en todo el mundo. El "Benelux" que inicialmente comprendía tres únicos países y que ha terminado por ser parte de la Comunidad de los Seis (12), y la Organización para la Cooperación Económica Europea, de la que participan diecisiete países, son los ejemplos más recientes de la siempre mayor difusión de la cooperación internacional, y representan síntomas de buen auspicio para la difusión de tal principio hacia los grandes proyectos de desarrollo de los recursos naturales de las "regiones internacionales".

En el ámbito de la Carta de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales (13) ya funcionan varios entes regionales de carácter político y económico. También funcionan otros entes de las Naciones Unidas que se ocupan de sectores especializados como la Oficina Internacional del Trabajo (14); las Naciones Unidas y los diversos entes organizados participan de la realización del United Nations Expanded

12) La Comunidad Económica Europea fue instituída a comienzos de 1958 y prevé: a) la liberación del comercio de los productos industriales; una política y un mercado agrícola común; b) la constitución de un fondo de desarrollo para financiar inversiones en el extranjero; c) la armonización de la política económica y de las condiciones de la competencia, facilitando la movilidad del trabajo y la reconversión de las industrias, y corrigiendo los efectos negativos de las fuerzas del mercado mediante una programación de desarrollo regional basada en un Fondo de reconversión; un Banco para las inversiones y un Fondo de Desarrollo.

13) Otros ejemplos de entes económicos regionales bajos los auspicios de las Naciones Unidas son: la Comisión Económica para Europa (ECE); la comisión económica para la América Latina (ECLA); la comisión económica para el Asia y el Lejano Oriente (ECAFE); y la reciente Comisión Económica para el Africa. En Europa, en particular, existen varias organizaciones regionales muy activas, con participación reservada a los países de la Europa Occidental. Dado que la mayor parte de los países de la Europa Oriental, miembros del ECE, no deseaban participar en estos programas, no fué posible recurrir a formar organizativas que recayeran en el ámbito de las Naciones Unidas. Por ejemplo: Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE, desde 1961 OCSE), la Unión Europea de Pagos, Consejo de Europa y Organización del Tratado Atlántico (NATO). Según algunas consideraciones, los tratados internacionales en vigencia en 1917 eran alrededor de veinticinco mil: Eran tratados de paz, de alianzas, de neutralidad, etc., acuerdos económicos para el sector del comercio, de los transportes, de la propiedad, etc.; como también acuerdos sobre la sanidad y las actividades científicas y culturales. El sector económico y social es aquél que abarca la mayor parte de los proyectos que interesan al programador regional;

14) otras organizaciones son: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); la UNESCO; la International Civil Aviation Organization (ICAO), la International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Monetary Fund (IMF), la World Health Organization (WHO), la Universal Postal Union (UPU), la International Telecommunication Union (ITU), la World Meteorological Organization (WMO), la Intergovernmental Maritime Consultative Organization (IMCO) y la International Atomic Energy Agency (IAEA).

Program of Technical Assistance que prevé programas voluntarios de asistencia técnica en países determinados, a menudo planteados sobre base regional. También existe el nuevo Fondo de las Naciones Unidas que tiene el fin de financiar los programas de desarrollo económico sin tener en cuenta la ejecución. A estos se debe agregar una serie de grandes organizaciones privadas, compañías internacionales, fundaciones y asociaciones comerciales no gubernamentales que tienen programas e intereses especiales, sobre un plan que incluye la superación de los límites nacionales.

Todavía, la mayor parte de los entes internacionales, inherentes a los problemas regionales, no se ocupa directamente del desarrollo en sí, mientras la actividad de la programación -en términos internacionales como en el ámbito de un país en particular- puede ser eficaz sólo si está ligada a iniciativas concretas en marcha, o de rápida ejecución.

Gran parte de la programación regional internacional se desarrolla, entonces, en el Plan de la mera exhortación. El temor a renunciar a la propia autonomía y las mismas desconfianzas, rivalidades y resistencia tradicional que obstaculizan aún hoy la cooperación entre las ciudades y entre las provincias, reducen a la inactividad a muchos proyectos importantes internacionales.

Persiste una cierta resistencia a coordinar los esfuerzos, que se vence únicamente cuando sobrevienen crisis gravísimas; y entonces se está en presencia de necesidades siempre muy urgentes, mientras las perspectivas de cooperación permanecen vagas y lejanas.

Finalmente, se debe lamentar una gran carencia de las competencias de técnicas necesarias para resolver conflictos y contrastes a través de la tenaz negociación de cada cláusula en particular, con respecto a objetivos específicos.

A la luz de cuanto se ha dicho, se podría afirmar que el desarrollo limitado de la programación regional internacional deja pocas esperanzas para su afirmación a escala internacional. Si el progreso ha sido escaso en los lugares donde existen los recursos necesarios, ¿cómo se puede pretender lograr un resultado en un sector más amplio, donde tales facultades se están aún por crear? Todavía, considerando más minuciosamente el problema, se puede observar que la comparación de los dos distintos niveles de programación no es válido del todo. Los factores de persuasión, incentivos y de "necesidad programada" pueden, en efecto, imponer determinadas realizaciones en varios sectores de la actividad internacional. Los requisitos fundamentales para una acción en tal sentido pueden sintetizarse de la manera siguiente: a) encuestas diferidas sobre las distintas posibilidades de iniciativa común (cursos de agua, diques, líneas de comunicación, desarrollo industrial, etc...) y redacción de un inven

tario con todas las iniciativas que requieren la estipulación de acuerdos regionales;

b) orientación de algunas iniciativas de realización más ágil y que tienen carácter de eficacia demostrativa, con el fin de ejercitar una tarea "piloto" y de representar un ejemplo para la comunidad internacional;

c) creación de un "pool" de expertos calificados para dar asistencia a la programación, al desarrollo y a la gestión de las iniciativas;

d) reconsideración del rol de las inversiones privadas internacionales y de la participación de los intereses privados, con el sistema de las garantías limitadas y con otros incentivos similares;

e) abastecimiento de fondos adecuados -ya sea en forma de préstamos o de subsidios- como incentivos para la realización de los proyectos;

f) perfeccionamiento de las estructuras administrativas, sociales, contractuales y de gestión técnica para la organización y el funcionamiento de las iniciativas regionales internacionales, que contemplan una distribución equitativa de los gastos y de los beneficios y pueden recobrar la confianza de los países participantes.

Uno de los problemas más importantes se refiere, naturalmente, a la renuncia de algunos poderes soberanos por parte de las naciones interesadas. Pero "soberanía" es un término a menudo empleado de manera ilógica, tal como ocurre -en medida aún mayor- cuando se habla de "renuncia" a la "soberanía". Frecuentemente esta pretendida renuncia no es más que una concesión limitada o licencia, mientras existen casos en los que una limitada concesión se revela como una efectiva renuncia a la soberanía. Los gobiernos que otorgan concesiones, licencias especiales o contratos para la construcción de un muelle, para una sociedad extranjera, cumplen con un verdadero acto de cesión de derechos durante todo el acuerdo; en el caso de los países que obran arbitrariamente en la contemplación de los derechos así concedidos, no pagando las deudas contraídas, terminan por desalentar a las inversiones futuras. Este tipo de violación de las obligaciones provoca, casi siempre, sanciones y -en los casos más extremos- intervenciones militares por parte del gobierno de la sociedad inversora.

Se han ensayado hasta ahora varias fórmulas en el campo de la programación regional, como la concesión de estatutos especiales para las grandes compañías privadas; como la concesión de derechos sobre una determinada región para un gobierno o ente público extranjero (como ocurrió con el Canal de Panamá); de derechos mediante contrato u otro instrumento legal hacia varios gobiernos para la realización directa de determinados proyectos; el desarrollo regional ejecutado por un ente estatal o para estatal con capital mixto, público o privado; programas de desa-

rollo regional reglamentados por acuerdos particulares entre dos o más naciones (15).

Las iniciativas realizadas por entes pueden financiarse, sobre el plan nacional, por entes privados, reglamentos estatales, asignación de alícuotas especiales en base a la emisión de determinados gravámenes y otras formas de recaudación fiscal; sobre el plano internacional, mediante préstamos privados o asistencia financiera otorgada por uno o más gobiernos extranjeros, o por parte de un organismo internacional como la BIRS.

En los casos en los que se recurra a las inversiones extranjeras y se concedan derechos especiales a los inversores respectivos, sobrevendrán consecuencias de cierta importancia, que dependen, en general, de los términos del acuerdo estipulado, como así también de la buena fue de las partes en cuestión.

Muy a menudo, estas consecuencias no presentan este tipo de inconvenientes, pero igual existen casos que pueden contener graves riesgos. Aún subsiste la posibilidad de aplicar un mecanismo administrativo y contractual de gran capacidad potencial y escasamente explorado, que podría asegurar las mejores garantías contra los riesgos implícitos en la cesión de determinados poderes soberano: se entiende la referencia a un ente para el desarrollo regional creado bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Un organismo de este tipo, en el que están representadas todas las naciones, sería el instrumento ideal para alcanzar un nuevo tipo de autonomía; se trataría de una estructura dotada de todas las facultades necesarias pero sin las ambiciones de algunas organizaciones de muchos inversores extranjeros. De todas maneras, poseyendo toda la capacidad técnica necesaria, no exigiría un precio exorbitante para el suministro de tales capacidades; y aún estando en el caso de financiar programas importantes, no exigiría una alianza militar a cambio de ello. Pero, para que un objetivo de este tipo pueda realizarse, es necesario que la actividad de las Naciones Unidas pasen de la etapa de "consultora", de la "investigación", del "estudio" y de los "requisitos", a la más concreta del financiamiento efectivo, de la asistencia directa y de la gestión del ente mismo y de sus organismos afiliados.

15) un interesante ejemplo que, si tiene éxito, podrá servir como modelo para una más activa participación de las Naciones Unidas, es el programa de desarrollo del Mekong en el sudeste asiático, en el que cuatro países interesados en el río Mekong (Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam), se han empeñado en el desarrollo común del delta del Mekong. Este proyecto, promovido por las Naciones Unidas, está recibiendo apoyos del Canadá, Japón, Australia y los EE.UU. Es aún muy pronto para prever cuál será el rol efectivo que jugarán las Naciones Unidas en esta iniciativa.

Traducido por ElsaB. de Pierre.-

Las naciones que siguen contrayendo préstamos sobre una base unilateral deberían tener un gran interés para la realización de un ente del género, especialmente si éste tuviera los medios y las facultades necesarias para financiar, subvencionar, construir y ejecutar. Por supuesto, el sistema de los controles deberá estudiarse caso por caso de manera de satisfacer las exigencias particulares de las naciones interesadas.

La mayoría de los sistemas escogidos en el campo del contrato privado, podrían estar sujetos a una elaboración ulterior sobre su aplicación en el plano de la cooperación internacional: se trataría de iniciativas públicas y semipúblicas; formas de participación mixta; constitución de organismos internacionales; en forma de sociedad para acciones; medidas de control basadas en el grado de participación; derechos de voto; etc.; en forma de garantizar una protección a los distintos países participantes; sin requerir una renuncia absoluta, a las formas esenciales de autonomía.

## CONCLUSION

La elaboración de los sistemas legislativos y administrativos para la programación regional, constituye un nuevo y sugestivo campo de estudio, para el hombre político, el economista, el administrador y el jurista. Ya se han realizado progresos en tal sentido pero aún se está muy lejos de un conocimiento completo del potencial contenido en este nuevo sector. Un planteo constructivo requiere la individualización de los proyectos; la definición de las esferas de competencia y de participación local, nacional e internacional; la clasificación precisa de las funciones correspondientes a cada una de las partes interesadas; las facultades y los límites de competencia de los entes responsables para la ejecución, la amplitud y los límites de las zonas de "soberanía"; los medios de financiación; los instrumentos esenciales para la eliminación de las rivalidades y de los desacuerdos que obstruyen el acceso hacia una comprensión mejor entre los hombres.

Hasta que no se completen las investigaciones, como así también la separación entre investigación y ejecución, la programación regional permanecerá incompleta en sus aspectos más prometedores: un camino inexplorado que conduce a la perfección, pero basado sólo de buenas intenciones que considera al artífice del mismo capaz de lograr el ramal de conexión necesario para realizar, por lo menos, aquel tramo de camino que conduce al bienestar y a la paz. Gran parte de las "materias primas" están al alcance de la mano. El problema que permanece sin resolver es cómo encontrar la fórmula más oportuna para transformarla en "productos finales".

F. 3113 Abrams, C.

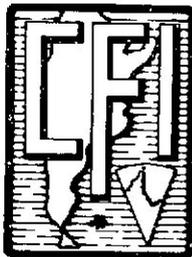
A 12

Legislación para la programación regional en las zonas subdesarrolladas. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, Area de Información, 1975.

30 p. 28 cm. (Serie traducciones, Nº 3).

Título original en italiano: "Legislazione per la programmazione regionale nelle zone sottosviluppate", publicado originariamente en Testi, Alfredo Sviluppo e pianificazione regionale ; le teorie e le politiche. Torino, Giulio Einaudi, 1970. p. 409-440.

Traducido por Prof. Elsa B. de Pierre.



El presente trabajo se terminó de imprimir en la Imprenta del Consejo Federal de Inversiones en la 1a. quincena de abril de 1975. -