

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL MUNDO

35.047(100)

HACIA

UNA

NUEVA GEOGRAFIA

ADMINISTRATIVA

35.047(44)

En Francia se observa un interés creciente por la reforma de las circunscripciones territoriales que han constituido el cuadro tradicional de la Administración Francesa. En un breve plazo se llevará a cabo la primera fase de dicha reforma, con la creación de unas veinte regiones económicas, en cada una de las cuales se reagrupará un cierto número de Departamentos. A la información que sobre esta materia facilitamos en el número anterior, «Documentación Administrativa» añade ahora la transcripción de un artículo de Jean Labasse, profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de París, publicado en «Le Monde», el 18 de septiembre, con el título de «Vers une Nouvelle Géographie Administrative».

Hasta ahora, los realizadores de la reforma han partido de los Departamentos y de los Distritos para la creación de cualquier otra nueva circunscripción. Invocando la prudencia y el realismo, su propósito es el de actuar mediante reagrupaciones territoriales, evitando toda nueva división, con la confianza puesta en el transcurso del tiempo, para llevar a cabo sin dolor el desmantelamiento de la vieja y anticuada fortaleza departamental. Otros, sin embargo, se muestran partidarios de la desaparición inmediata del Departamento y de su sustitución por una unidad más amplia, pero del mismo tipo, ya que una medida semejante garantizaría la presencia de todos los servicios administrativos en contacto permanente con el público en cuarenta y cinco puntos del territorio.

De todos modos, el problema es el de encontrar un denominador común para los cincuenta u ochenta tipos de regiones que actualmente utilizan los diversos servicios públicos, pues la región, en el transcurso de un siglo, ha ido entrando de modo subrepticio en el mundo administrativo, pero en unas condiciones tales que la complicación de la división territorial es, sin duda, mayor en 1958 que en 1790, puesto que cada administración creó a su medida sus propias circunscripciones.

Es necesaria una reforma, ¿por qué? En la época en la que los Ministerios eran poco numerosos, cuando el Ministro del Interior no se había aún desglosado en los llamados Ministerios Técnicos y cuando el Prefecto ofrecía la posibilidad de garantizar una cierta coordinación, el estado de cosas mencionado no era demasiado grave. La actuación especializada de unos servicios podía realizarse sin tener en cuenta sus relaciones con las actividades del vecino. En 1958, por el contrario, la Administración debe de ser global y es incluso preferible la síntesis a una simple coordinación.

Por otra parte, 1958 es el año 1 de un Mercado Común, concebido en

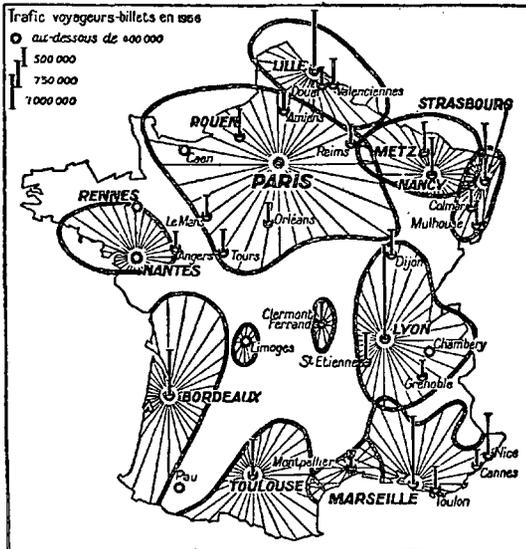
buena parte por juristas y pensadores franceses. Bien es verdad que su realización no ha llegado aún al nivel inmediato de la Geografía y de la Organización; pero esto sucederá pronto. Por ello, el desequilibrio territorial de Francia corre el peligro de acentuarse si no se dota rápidamente al país de capitales provinciales capaces de actuar como centros del desarrollo de las economías regionales. Es cierto que una juiciosa división administrativa es incapaz por sí sola de alcanzar los objetivos generales de una política de organización del territorio; pero no cabe duda de que constituye un paso fundamental y el primero que debe darse en el orden cronológico, pues aunque no tiene ningún efecto creador directo proporciona a la actividad económica y a los fenómenos de la vida social un cuadro y una orientación que multiplica su alcance.

LOS PRINCIPIOS DE UNA REFORMA

La reforma de los cuadros de la Administración de «gestión» reviste una importancia secundaria. El Departamento puede morir sin remordimiento alguno de nadie. Lo mismo da que permanezca en la actual situación o que se amplíe. Lo esencial es dar

con una estructura homogénea y coherente para lo que se ha llamado la Administración de «Misión».

Es evidente que entre una división ideal, que no existe, y un arbitrarismo puramente funcional, es de desear que las regiones económicas y las circunscripciones administrativas coincidan en cuanto a zonas de desarrollo y de decisión, respectivamente, sin olvidar que existen unos imperativos administrativos específicos: aquéllos que hicieron exclamar recientemente a Monsieur Clo-



son, que se hacía sentir la ausencia de una verdadera «teoría del espacio administrativo».

Excepto en algunos casos de poca importancia, se impone el principio de la unificación regional. Y como la base de toda reagrupación son los inter-

cambios, tanto de servicios como de mercancías, todo consiste en determinar lo mejor posible las zonas que deben atribuirse a cada una de las principales ciudades. No es este el momento de realizar el estudio de los métodos científicos de determinación de estas áreas, pero están suficientemente diferenciadas como para poder actuar mediante reagrupaciones y síntesis válidas.

Desde el punto de vista geográfico, en toda la Europa Occidental la región es una unidad de vida, cuya estructura tiende a precisarse cada vez más. Su ámbito se mide en decenas de millares de kilómetros cuadrados, en cuanto a la superficie, y su población en millones, y no en decenas de millones de habitantes. Estas determinaciones, variantes en proporción inversa, pueden concretarse en torno a cifras teóricas, que serían, respectivamente, de 50.000 kilómetros cuadrados y cinco millones de habitantes. Las once circunscripciones inglesas del Board Of Trade y las once Lander alemanas marcan en este sentido el camino a seguir.

Para Francia, que está menos poblada y menos urbanizada, podrían proponerse con facilidad unos nueve centros urbanos, ocho de los cuales son de clara determinación, con un simple examen cartográfico de la Geografía nacional, y el noveno podría situarse a la cabeza del Massif central, cuya falta de unidad constituye, quizá, el principal obstáculo a su desarrollo.

LAS DIFICULTADES

Más que cualquier otra esfera, una acción reformadora en este campo debe apoyarse en la realidad. La Administración de «Misión» conoce hoy dos tipos de divisiones territoriales: veinte subregiones, que constituyen las circunscripciones de los programas del Comisariado del Plan, y, desde 1948, nueve grandes regiones, que tienen a su cabeza un Director general de Administración, en misión extraordinaria (I. G. A. M. E.).

Si partimos, para la Administración de «Gestión», del Departamento actual, las veinte regiones nos dan sin ninguna dificultad un cuadro coherente para la ejecución de los programas económicos y permiten, con un grado mínimo, la reagrupación uniforme de los servicios interdepartamentales ya existentes (P. T. T., seguridad social, etc.). En la gran región, se llevarían a cabo: los trabajos de creación y las medidas de las que depende el desarrollo económico, la investigación estadística (I. N. S. E. E.) y la planificación del territorio (Oficinas de Urbanismo). Los órganos de inversión colectiva (Sociedad Económica Mixta) se podrían organizar también en ellas, en espera de poder ser unificados con otros grandes servicios, cuya técnica o estructura requiere una unidad más amplia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tan sólo una rigurosa división de las funciones evitaría, en tal hipótesis, el entorpecimiento inherente a toda superposición de las jerarquías.

Por el contrario, si la Administración de «Gestión» se integra en el marco de un Departamento nuevo, aproximadamente con una extensión el doble de su actual superficie, el escalón de las veinte subregiones es inútil. La gran región adquiere mucha mayor importancia, ya que absorbe inmediatamente, y no sin grandes dificultades, ciertos servicios cuyo estacionamiento se está realizando—o podría ser previsto—en un nivel intermedio, pues nada sería tan absurdo como limitar la reforma a una ampliación del Departamento.

No queremos volver a tratar las dificultades que supone la delimitación de las grandes regiones, tarea que parece plantear mayores dificultades todavía en el caso de París. ¿Es preciso extender la región a sus límites ya verificados englobando Amiens, Reims, Auxerre, Tours y Lemans, o restringirla, con pocas diferencias, al perímetro de la aglomeración urbana? Ninguna solución se impone por sí misma. En el caso de que prevalezca, en beneficio de las metrópolis provinciales, una verdadera descentralización, tanto económica, cultural y financiera como administrativa, nada se opondría a que se dotase a la región parisien de una verdadera consistencia geográfica.

La reforma aquí trazada no es un fin en sí misma. Su objetivo inmediato puede ser el reagrupar en conjuntos coherentes a esas unidades territoriales anacrónicas, que son los Departamentos, al unificar y localizar los servicios de estudio y de gestión para los que no encuentra lugar ahora; pero prepara al mismo tiempo la sustitución del actual esquema Municipio-Distrito-Departamento por el triptico cantón-país-región.