

rios a la integración en una organización superior que mermaría sus libertades individuales.

Obstáculos legales porque la Administración no ha sabido o no ha podido injertar en su tronco las motivaciones de costo, rendimiento, productividad, eficacia, etc.

Debe procurarse derribar estas ba-

rreras y lograr aproximar los sistemas y niveles de remuneración de las empresas privadas y de la Administración pública, y para ello la Ley de Tasas y Exacciones parafiscales proporciona un momento favorable al permitir mayor flexibilidad en la distribución de sus fondos que las rígidas normas presupuestarias.—J. A. A.

LA REGION COMO CIRCUNSCRIPCION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

353.1

Resumen del trabajo «Le problème de la région en tant que circumscription administrative», de ROGER BONNAUD-DELAMERE, publicado por la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* (núm. 3, 1960).

1.—Introducción

En 1789 se adoptó en Francia la actual división departamental, que tuvo como fin evitar el federalismo a que podían llegar las antiguas provincias, poniendo en peligro la unidad del Estado.

Las causas que motivaron aquella división departamental han perdido actualidad, y esto la hace objeto de críticas frecuentes fundamentadas en las siguientes razones: ocasiona una excesiva centralización que constituye un obstáculo para el desarrollo de las libertades locales; dificulta la eficacia administrativa a causa de la excesiva división del territorio; en general, los territorios departamentales adolecen de una gran falta de medios; la actividad del Estado moderno en todos los sectores de la producción y de la distribución encuentra dificultades ocasionadas por esta división territorial; los modernos medios de transporte y comunicación han acortado las distancias y permiten la di-

rección y el control de las actividades administrativas en unidades territoriales más amplias. En resumen: todas las críticas coinciden en que el departamento no responde a las necesidades económicas actuales y a las exigencias de una gestión administrativa eficaz, y por ello conviene pensar en la región como división administrativa más adecuada al momento presente.

2.—Naturaleza de la región

La región natural no es en la actualidad un criterio útil de división regional. El Servicio Nacional de Estadística realizó en 1943 una encuesta, que demostró la inconsistencia de este criterio como orientador de una nueva división administrativa. Es necesario tener en cuenta factores distintos a los meramente naturales para que la división regional resulte de superior utilidad a la departamental: concentraciones industriales, masas de población, etc.

Las necesidades de la Administración determinan ya cierta tendencia hacia la región como división administrativa, y así han surgido divisiones fluviales, militares, aduaneras, de telecomunicación, etc., con ámbito territorial superior al departamento.

Estas organizaciones regionales, por su propio origen, están totalmente descoordinadas. En la III República existían dieciséis regiones académicas, dieciocho regiones militares, veinte regiones económicas, doce regiones radiofónicas, veintisiete Tribunales de apelación, diecisiete regiones postales, etcétera. Falta de coordinación que ha llevado a la existencia actual de cincuenta divisiones regionales diferentes.

Puede explicarse este fenómeno pensando en la absoluta independencia y en la ignorancia mutua que existe entre los Ministerios, pero existen casos en que el mal excede esta consideración, como prueba el hecho de que en el Ministerio de Agricultura existan cuarenta y una divisiones forestales, setenta y cuatro circunscripciones de ingeniería rural, diez inspecciones generales, siete regiones cinegéticas, etc.

La división no está presidida por unos criterios generales, sino por las necesidades de cada momento, y esto hace que algunos ciudadanos de departamentos hayan de resolver sus asuntos administrativos en quince centros regionales distintos.

El primer ensayo de coordinación fué obra del Gobierno de Vichy, que pretendió restaurar las provincias francesas y creó los Prefectos regionales para la Policía y Asuntos Económicos. Este ensayo sobrevivió muy poco tiempo al régimen que lo había emprendido.

3.—Estructura regional

La estructura regional ha sido planteada con frecuencia por varios

grupos parlamentarios, que han presentado diversos proyectos o proposiciones de Ley. Estas proposiciones pueden ser clasificadas en la forma siguiente:

3.1. *Propuesta de mantener las estructuras actuales, a las que se les superpondría una organización regional.*—Francia se dividirá así en veinte regiones, que serían un escalón intermedio entre el Estado y el departamento. Existiría un Superprefecto, con autoridad sobre los Prefectos. Esta solución ofrece inconvenientes graves, las propuestas de los departamentos tendrían que ser sometidas a aprobación de la autoridad regional y esto implicaría una mayor lentitud en la actividad administrativa, un aumento de los funcionarios, etc.

3.2. *Propuesta de supresión de los departamentos y creación de cuarenta grandes departamentos de carácter regional.*—Esta solución disminuiría notablemente las cargas del Estado con la supresión de una gran parte de los servicios departamentales actuales; contra ella se alzarían los intereses locales, y por ello requiere un poder político fuerte que pueda hacer frente a la oposición de dichos intereses. En 1959 se inició una campaña de prensa en favor de esta solución y se divulgó ampliamente el libro de M. Debré, editado en 1947, «La mort de l'état republicain», en el que proponía la división administrativa en cuarenta y cinco departamentos; la Prensa atribuyó al actual gobierno el propósito de llevar a cabo la reforma; sin embargo, esta afirmación fué desmentida por el Primer Ministro y por el Ministro del Interior.

3.3. *Propuesta de mantener los departamentos, pero con la coordinación a nivel regional de los servicios administrativos, sobre todo en materia eco-*

nómica.—Esta propuesta es menos ambiciosa que las restantes, pero más realizable, y de hecho ya es una realidad; son ejemplo de ello:

3.3.1. La Ley de 1871, sobre los Consejos Generales, prevé la posibilidad de reunir asambleas interdepartamentales para el estudio de problemas comunes. Esta posibilidad resultó poco eficaz porque existen dificultades de procedimiento, que hacen difíciles las reuniones de estas asambleas, y alcanzar la necesaria unidad de criterio, además de que tienen un carácter epistémico.

3.3.2. Los «Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria» (I. G. A. M. E.), creados en 1948 con el fin de coordinar los poderes de Policía de varios departamentos con los mandos militares, para asegurar el orden público. Esta solución fue práctica y eficaz, pero no se extendió a otras ramas de la Administración muy necesitadas de coordinación.

3.3.3. En materia de actuación económica regional los primeros ensayos proceden de 1919, cuando se crearon diecisiete agrupaciones económicas regionales. En 1956 se instituyen veintiuna divisiones territoriales denominadas *regions de programme*. Uno de los prefectos sería designado para presidir e impulsar las actividades de cada una de las circunscripciones que tenían la finalidad de estudiar y proponer medidas de aplicación de los programas económicos. Estas actividades serían realizadas con la colaboración de la Inspección General de Economía Nacional. El Decreto de 2 de junio de 1960 ha fijado el número de estas circunscripciones en veintiocho. No se establecía el jefe de cada circunscripción, y por ello una circular posterior estableció un órgano de di-

rección colegiada, que estaría integrado por los prefectos de la circunscripción y por el Inspector general de la Economía Nacional. Por disposiciones anteriores se habían establecido sociedades de desarrollo regional, organismos bancarios y sociedades de economía mixta, constituidos por representantes del sector público y del sector privado, y estas instituciones son las que facilitarán medios económicos y técnicos a los programas regionales.

4.—El problema en otros países

En Inglaterra, la situación es semejante a la de Francia; existe una libertad e independencia tradicional de los organismos locales. Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial y las modernas condiciones económicas han impulsado ciertas modificaciones en las instituciones tradicionales. Se han creado once regiones, en las que se agrupan los servicios de diferentes Ministerios económicos y sociales. La *National Health Service Act* creó dieciséis regiones sanitarias. La *British Electricity Authority* ha creado catorce divisiones territoriales, etc. Falta, sin embargo, un órgano coordinador de las diversas actividades administrativas en cada región.

En los restantes países que poseen estructuras regionales o provinciales pueden distinguirse tres grupos:

- Países que tienen una división provincial que conservó o siguió las divisiones de los antiguos principados (Bélgica, Suiza, Países Bajos).
- Países en los que la región supone una desmembración del Estado, y es una creación artificial impuesta por diversas circunstancias (Estados Unidos, Rusia, etc.).
- Países en los que coexisten las provincias y las regiones (Italia).

5.—Conclusión

Los progresos técnicos de la automatización y de la cibernética han sido causa de una verdadera revolución, que exige la revisión de las razones que hasta ahora inspiran las divisiones territoriales. El uso de los nuevos medios electrónicos impondrá la agrupación en los servicios regionales de multitud de operaciones administrativas y facilitará los procedi-

mientos de control. La región ha de constituirse así en un centro de trabajo administrativo de gran utilidad.

Las instituciones internacionales, y sobre todo la eliminación de antiguas barreras económicas a que el mundo actual tiende, exigirá un desarrollo unitario y armónico de todas las regiones, y esto dará lugar a una concepción de la política y de la economía menos localista.—J. A. A.