

**PRIMER
CONGRESO NACIONAL
DE ESTUDIOSOS
DE LA
CIENCIA Y TECNICA
DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA**

061.3(45):35.06

Durante los días 10 y 11 de junio de 1960 se ha reunido en Roma el «Primo Convegno Nazionale dei Cultori di Scienza e Tecnica dell'Amministrazione pubblica», cuya organización, contenido y desarrollo expone esta crónica.

Introducción

Con objeto de estudiar los problemas que plantea la reforma y el perfeccionamiento de la Administración pública, el Centro Italiano de Estudios Administrativos y el Instituto para el Progreso de la Administración Pública han celebrado en Roma, el mes de junio pasado, su Primer Congreso Nacional. Con anterioridad, han tenido lugar diferentes congresos de un ámbito más reducido, que desde su celebración han despertado una atención considerable. El interés y la actualidad de los temas tratados y la presencia de eminentes personalidades de la Magistratura, de la Universidad y de la Administración, confiere a estos congresos un elevado rango y una gran efectividad.

Asistieron unos doscientos participantes entre catedráticos, profesores, magistrados, abogados, funcionarios, etc.

Primera ponencia

«Los técnicos de la Administración pública y su formación profesional» fué la ponencia presentada por el profesor Salvatore Cimmino, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia, quien puso de relieve en primer lugar cómo los estudios administrativos presentan una doble perspectiva: por una parte, la investigación científica en sus más típicas y abstractas expresiones de elaboración dogmática, y, por otra parte, la llamada «práctica o técnica», entendida como conocimiento específico y particularizado de los aspectos concretos de los actos y hechos administrativos.

Después de situar el significado del término «técnica» en una dimensión más amplia, señaló la necesidad de establecer *cuál* es la técnica de la que se entiende hablar en las relaciones con órganos y funciones de la Administración pública; *dónde* está la colocación ideal de las técnicas que mayormente interesan a la vida de las organizaciones administrativas, y *cómo* estas técnicas

pueden llegar a ser la base común para la formación de individuos que aspiran a entrar en la Administración pública.

La técnica introducida en la Administración pública no es solamente problema de nuevos servicios auxiliares o de nuevas actividades y funciones o de nuevos mecanismos introducidos en el procedimiento administrativo; es, sobre todo, problema de una valoración científica «nueva», o si se quiere más profunda e integral del arte de administrar. Subrayó más adelante la existencia de una verdadera y propia técnica en el administrador y en la actividad que debe realizar, cualquiera que sea el título de estudio que posea. La función directiva es el puesto ideal donde colocar la técnica en la Administración pública, y, en consecuencia, quien desempeñe tareas directivas debe ser considerado como técnico de la Administración.

En cuanto a los problemas de la formación de los cuadros directivos, indicó que prefería el término «preparación», ya que los dos momentos de la preparación de un funcionario directivo están constituidos por aquello que él recibe antes de ingresar en el servicio y por cuanto aprende en la primera fase de aquél, que casi siempre coincide con el período de prueba.

Segunda ponencia

En su ponencia sobre «La misión de los expertos en ciencia y técnica de la Administración pública en el momento actual» se refirió en primer lugar el profesor Marcello Amendola, de la Universidad Internacional de Roma, al hecho de cómo la opinión pública se va interesando cada vez más por los problemas de organización de la Administración pública, como lo demuestra la reciente encuesta periodística realizada por *Il Messaggero*, periódico de Roma.

El general movimiento de la opinión pública italiana por estos problemas ha renovado el interés de los estudiosos y especialistas debido principalmente al contacto con el mundo anglosajón, muy sensible a un correcto planteamiento de las relaciones entre el público y la Administración pública, y al problema de la ineficiencia administrativa. La petición general de «modernización» en que confluyen exigencias reformadoras de funcionalidad y productividad de la Administración, y exigencias de una más moderna, concreta y menos jurídica preparación de los funcionarios públicos, es, sin embargo, una petición que según el profesor Amendola exige un preventivo y profundo estudio. Se ha ido haciendo cada vez más evidente la necesidad de que la Administración pública se ponga a la altura de los tiempos y aplique los métodos de la gran empresa privada. La realización de la reforma Administrativa puede ser facilitada y sostenida por la presión de la opinión pública, por los votos favorables de los estudiosos y por la iniciativa de los funcionarios más abiertos y modernos. Pero eso requiere, a juicio del ponente, que sea incluida en un programa de gobierno. Recordó unas declaraciones del entonces presidente del

Consejo de Ministros, Sr. Tambroni, en las que, después de señalar la necesidad de una reforma Administrativa, se proponía instituir el «Ministeri della Organizzazione Amministrativa e degli affari Costituzionali», no para crear una nueva burocracia, sino para dar vida a una central viva y dinámica, de iniciativas y necesarias transformaciones.

El mejoramiento en número y calidad de los expertos se manifiesta por la creciente y más notable aportación de monografías, artículos, notas y estudios que se van publicando en revistas de tradicional dirección jurídica. También se demuestra por la continua aparición de grupos, centros e institutos que se interesan por estos problemas.

Para conseguir resultados de cierto valor, propugna el profesor Amendola, el trabajo debe hacerse si no forzosamente en equipo, al menos, coordinadamente. Tal coordinación aparece ciertamente necesaria cuando se trata de examinar problemas que se refieren a la organización y a la vida de un complejo organismo como es el Estado, ya que todos los aspectos de la vida administrativa están íntimamente unidos y no es posible preparar una solución a un determinado problema organizativo sin considerar la posible influencia que aquella solución ejercerá en otros, debiéndose tener en cuenta además los factores a los que la deseada solución está condicionada.

Advirtió que había empleado por comodidad de síntesis la expresión de «expertos», pero con ella quería decir en realidad, no solamente los estudiosos en sentido estricto, sino también los técnicos y funcionarios que advierten la fatiga de trabajar en condiciones irracionales o según esquemas prácticos rutinarios.

Tercera ponencia

Estrechamente relacionada con la anterior, la ponencia del profesor de Técnica Organizativa de la Administración pública en la Universidad Internacional de Roma, Giuseppe Cataldi, sobre «Las dificultades que se encuentran para el perfecto cumplimiento de la misión de los expertos en ciencia y técnica de la Administración pública», despertó gran interés entre los asistentes.

Existe ya un núcleo de expertos en ciencias y técnicas de la Administración. A pesar de ello estos expertos no han sido utilizados debidamente; muchos de ellos están en secciones que no se prestan a un desarrollo de la acción de perfeccionamiento de la actividad administrativa, incluso éstos no han conseguido introducir en sus propios Departamentos los nuevos métodos de trabajo.

La opinión pública, aún en espera de la reforma legislativa, tiene confianza en las nuevas técnicas organizativas para la simplificación y celeridad de la acción administrativa. Reconoce el profesor Cataldi, cómo efectivamente, sin recurrir al complicado mecanismo legislativo, es posible obtener mucho en el ámbito del poder discrecional. Se debe poner a los técnicos, por tanto,

en condiciones de poder desarrollar una acción provechosa. Refiriéndose más adelante a las dificultades que se oponen a su actuación, las dividió en dos grupos:

— Dificultades típicas para el desarrollo del movimiento de la aplicación en la Administración pública de las nuevas técnicas organizativas: confusión entre evolución del derecho público, reforma de la Administración y reforma de la burocracia; consideración casi exclusivamente jurídica del problema; escasa simpatía por la actualización de los funcionarios de alto nivel; interpretación de las intervenciones de los organizadores como sistema de control; estado de ánimo adverso de los empleados; modo de considerar el problema por parte de los hombres políticos.

— Dificultades de carácter general derivadas de la concepción de la organización racional: variedad de estudios y cooperación aportados por los expertos con diversa preparación profesional y necesidad de utilizar tal cooperación; sobre todo imprecisión del concepto «organización». Se podían citar otras, como las diferencias entre el sector público y privado; el diverso fin de las empresas privadas y la Administración pública, es decir, el beneficio de las primeras y el interés público de la segunda; la rigidez de la disciplina jurídica; el fraccionamiento de la responsabilidad; pluralidad de control; escasa simpatía por la novedad, etc.

Para muchos, todas estas dificultades sustancialmente se reducen a dos esenciales: el estado de ánimo de los funcionarios y el modo de considerar la Administración pública los políticos. La escasa remuneración, el régimen de ascensos automático, la desconfianza en la objetividad de las promociones por el mérito no son las mejores condiciones para provocar iniciativas en los funcionarios. Por otra parte, existe el convencimiento que la disciplina técnica, no jurídica, de la actividad administrativa discrecional no puede ser bien acogida por los políticos.

Finalizó subrayando que toca a los expertos el advertir la necesidad de aplicación de las nuevas técnicas que conducirán al perfeccionamiento y progreso de la Administración pública.

Cuarta ponencia

La ponencia titulada «Los estudiosos, expertos y especialistas de la mecanización y automatización del trabajo administrativo», del señor Enrico Vannucci, aludía a un tema ya más concreto, referente a un grupo de funcionarios aún poco numeroso que suple la deficiencia del número con el entusiasmo y su plena dedicación. Con la aplicación cada vez más extendida de la mecanización tradicional e integral y de la automatización a las diversas actividades de la Administración pública, se presenta inaplazable la necesidad, no sólo de

umentar el número de aquellos que se dedican a estas materias, sino incluso de adecuar continuamente su grado de preparación a los conocimientos técnicos más especiales requeridos para el empleo de las modernas calculadoras electrónicas. Es preciso, por una parte, poner a los dirigentes de la organización en grado de armonizar los nuevos medios técnicos en continua evolución con el procedimiento administrativo existente, y, por otra, la selección y preparación cultural y profesional del personal encargado del empleo de los nuevos métodos y de la realización de los nuevos procedimientos. Para ello se debe recurrir a la constitución, en el ámbito mismo de la «organización», de «comisiones» o mejor de «grupos operativos». Grupos compuestos de pocos elementos elegidos oportunamente en los diversos sectores de la actividad de la organización, que vendrán integrados como consejeros externos para completar orgánicamente el cuadro de las competencias específicas.

Estos grupos comenzarán su actividad con preliminares «estudios de prueba», estudios que no se limitarán a examinar la aplicación de nuevos medios a los procedimientos existentes, sino que deberán considerar todo el problema de la introducción de las modernas técnicas organizativas, del cual uno de los aspectos más importantes es indudablemente la elección y puesta al día del personal. Su actividad ha de ser de carácter permanente, dado que este campo está en continua y rápida evolución, y deberán seguir atentamente todas las innovaciones, dando a su vez indicaciones y normas precisas para la selección y formación del personal.

La selección del personal puede venir bien del interior de la «organización» misma, a través de una oportuna obra de especialización de aquellos elementos considerados aptos y atraídos por las nuevas técnicas, o bien del exterior. En general, es más fácil enseñar al propio personal las nuevas técnicas de trabajo de los centros mecanográficos y electrónicos, sobre todo a los jefes. La elección en el interior evita aumentos de personal y permite la máxima utilización y rendimientos del existente. Lo que es importante es una formación seria y completa. Puede ser aconsejable alguna vez que guíe la actividad inicial del personal interno, seleccionado para las nuevas funciones, un especialista externo, de modo provisional o permanente, que tenga una gran experiencia en dicho sector.

Por lo que se refiere a la formación del personal seleccionado, se puede resolver el problema en parte con la asistencia a los cursos de las empresas constructoras o representantes de los complejos mecánicos y electrónicos que van a ser utilizados. Es aconsejable formar mayor número de personas que el estrictamente necesario.

Quinta ponencia

Titulada «La contribución de las Oficinas de Organización y Métodos en la eficiencia de la Administración pública», fué presentada por el señor Michele Selvaggi.

Comenzó señalando el indiscutible mérito de las grandes empresas industriales privadas por haber suscitado estos nuevos estudios contra la clásica desconfianza conservadora de los juristas puros, habituados desde hace casi dos siglos a tener en el campo de la Administración un monopolio casi absoluto y haber indicado la vía maestra, quizá la única por la que era posible desarrollar la actividad administrativa. A pesar del imponente armazón burocrático característico de esta era administrativa, el ciudadano ha acentuado en estos últimos años su insatisfacción respecto a la actividad burocrática, considerándola lenta, costosa y no idónea para realizar las nuevas y complejas funciones que se piden a un Estado moderno.

Es cierto que la Administración pública italiana se apoya aún en estructuras superadas y está dirigida por leyes anticuadas y paternalistas que deberían ser antes que nada revistas y simplificadas, pero no es verdad que pecaría de excesivo optimismo quien sostuviere de proceder a una reforma con sólo el instrumento legislativo. Administración de la cosa pública no es sólo aplicación de leyes o reglamentos, sino también concentración de fines del Estado y de Organismos que en su mayoría no están confiados a normas jurídicas.

El dinamismo de la vida moderna, en cualquier sector, siente la innegable exigencia de atribuir a la celeridad administrativa importancia igual a la legalidad y oportunidad del acto. La tutela de la legalidad era la mayor preocupación de los ordenamientos jurídicos del siglo pasado. Hoy, que las funciones del Estado condicionan la vida misma de la nación, salen a relucir exigencias imprescindibles de eficiencia, oportunidad y racionalidad, que no pueden ser omitidas. Todos están de acuerdo que la crisis de la Administración pública es principal y esencialmente una crisis de organización y métodos. El mundo está hoy día dominado por la organización que, lo mismo que en los seres vivientes superiores, consiste en crear diferenciaciones en el ámbito de una cierta actividad, para conseguir la máxima especialización de los órganos que realizan dichas actividades. Cuanto más completa es una actividad, más necesario es diferenciarla para organizarla. La organización resultante es en sí misma compleja, pues esta nota es la consecuencia ineludible del progreso.

La organización es una continua creación: no es posible mantener una diferenciación si no es a precio de un esfuerzo constante de renovación. Los principios de organización constituyen actualmente un complejo conjunto de conocimientos que han asumido una importancia científica de primer orden que

exige una particular preparación. Dichos principios son el resultado de elaboraciones doctrinales que inicialmente surgieron por la racional organización de las grandes industrias privadas y se van extendiendo, probando y vigorizando en los organismos públicos y en el Estado. La única solución válida al problema del mejoramiento de la Administración pública está en proceder a una reforma permanente desde el interior, merced a la ayuda de expertos en técnicas organizativas.

Cualquiera que dirige un trabajo, raramente tendrá tiempo de efectuar un estudio completo de todos los particulares y de los actos de que es responsable. Comparativamente, cualquier otra persona extraña al quehacer cotidiano se encontrará en una posición ventajosa que le permitirá percibir rápidamente los modos y las condiciones para obtener una mejora. Dispondrá de más tiempo para dedicar toda su atención al examen de aquella actividad. Carecerá de ideas preconcebidas por no formar parte de la organización existente y no tendrá prejuicios respecto a precedentes ya establecidos. Estará también en posición ventajosa para realizar comprobaciones e inspecciones, para confrontar, para colocar aquella actividad en su justa proporción respecto a todo el sector, para coordinarla con las de los diversos sectores, para revisar las estructuras, analizar el fin, la organización, los procedimientos, los métodos de trabajo, las condiciones ambientales, los instrumentos necesarios, etc.

A juicio del ponente, es un grave error opinar que la dificultad de constituir tales oficinas dependa de la imposibilidad de confiarlas a personal especializado que no existe o por la de separar de su trabajo normal a determinados funcionarios. Terminó afirmando que el momento es realmente favorable y recordó las declaraciones programáticas hechas al Parlamento por el Presidente del Consejo: «Considero que se puede y se debe hacer de la Administración del Estado un medio siempre más idóneo para administrar, capaz de ser comparado con cualquier otra organización. Se trata de actualizar la preparación profesional, de introducir procesos de mecanización, de aligerar y abreviar los procedimientos, de facilitar la descentralización del trabajo y de la responsabilidad; de mejorar las relaciones humanas en el interior de la Administración pública y, en modo especial, las relaciones con el público; de reducir el volumen de los controles, de simplificar las obligaciones a cargo del ciudadano en sus relaciones con las oficinas públicas. Y con el mismo fin devolver la dignidad a los funcionarios, adquirir la confianza del público, evitar todos los retrasos y los largos procedimientos ya no tolerables en nuestro tiempo.»

J. A. FERNÁNDEZ CUESTA.