

CONSIDERACIONES SOBRE UNA ENCUESTA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ITALIANA

35(45)

Con este título, el número de octubre de 1960 de la revista *Il Corriere Amministrativo*, publica un artículo de Ezio DARIO, que resume esta nota.

El Centro Italiano de Estudios e Investigaciones (C. I. S. E. R.) ha realizado recientemente una encuesta a través de *Il Messaggero*, de Roma, sobre «El Estado visto por los funcionarios», que ha tenido gran eco entre empleados públicos, estudiosos, parlamentarios, etc.

En la investigación fueron interrogados más de mil funcionarios residentes en Roma, representantes de todas las Carreras y de todos los Ministerios. Contestaron todos a un cuestionario de 46 preguntas referentes a los problemas fundamentales de la organización administrativa.

La encuesta realizada ha mostrado los inconvenientes que en la Administración italiana se oponen a unas claras y abiertas relaciones entre la Administración y el público. Esta encuesta, que debió ser realizada por la Oficina para la Reforma Administrativa, no solamente no ha sido hecha oficialmente, sino que fué necesario acudir a los domicilios particulares de los funcionarios ante las dificultades encontradas en las «oficinas públicas».

Los resultados de la encuesta pueden clasificarse en tres grupos: personal, organización y legislación.

1. Personal

El Estatuto del personal de 1957 no ha resuelto los problemas que tenía planteados el funcionariado italiano, y por ello ha provocado una serie de

reivindicaciones que se concretan en más de cuatrocientas propuestas de modificación que se traducirían en privilegios para determinados grupos de funcionarios amparados en su fuerza y en sus apoyos políticos.

De esta forma, el estatuto jurídico unitario de todos los funcionarios públicos no se ha realizado. Se producen desigualdades injustas en el trato jurídico y económico entre categorías semejantes que crean un estado de insatisfacción impidiendo el normal funcionamiento de la Administración pública. Esta insatisfacción no es producida únicamente por las diferencias económicas, sino también por la provisión de cargos sin previo concurso, y por los defectos y arbitrariedades del sistema seguido para el ascenso y la selección de funcionarios. La discreción que existe para nombramientos políticos de Secretarios particulares y gabinetes ministeriales cubre el 50 por 100 de las previsiones anuales, haciendo inútil cualquier sistema de selección cualitativa del personal.

2. Organización

Los defectos que padece la organización administrativa en general son atribuidos a las siguientes causas: organización confusa e irracional, falta de funcionarios directivos, dispersión de la responsabilidad, etc.

La actuación del Ministro para la reforma de la Administración pública

en el aspecto orgánico ha realizado muy pocos de los objetivos iniciales. Los principios innovadores de 1956 han quedado sin realizar por falta de normas precisas de actuación; de esta forma no se ha podido conseguir la desconcentración a causa de la absorbente concepción jerárquica de la Administración, que hace llegar las más elementales decisiones hasta el vértice de la organización.

Las normas precisas que deben definir claramente las funciones del Estado e identificar los órganos que han de realizarlas no han sido promulgadas por diversas razones. El proyecto de Ley sobre reorganización de la Presidencia no ha pasado todavía, después de dos años, el laborioso camino parlamentario.

La invasión de los gabinetes ministeriales y de las secretarías particulares por una «burocracia política» cada día más numerosa, hace que las decisiones administrativas se aceleren o retarden, se corrijan o deformen por razones individuales y con vistas a intereses electorales. Esto es consecuencia del uso inadecuado de estos gabinetes y secretarías: los primeros han nacido con el único fin de preparar y examinar la documentación e información necesaria para elaborar las directrices políticas del Ministerio, y las secretarías particulares para desbrozar y ordenar las actuaciones personales del titular de un alto cargo, que sean relacionadas con su función; pero ni los gabinetes ni las secretarías particulares deben entremeterse en la acción administrativa propia de los competentes órganos burocráticos.

Esta situación anormal exige la clara definición de las actividades políticas y las administrativas, el Gobierno ha de programar la actuación del Estado, y la Administración traducir a situaciones y relaciones concretas las

directrices políticas, con imparcialidad y oportunidad. Las relaciones entre Gobierno y Administración no deben ser de subordinación, sino de colaboración, porque una Administración subordinada no puede ser imparcial ni responsable. Esto impone la necesidad de fijar las relaciones que deben existir entre los políticos y los administradores y definir claramente las esferas de competencia de uno y otro.

3. Legislación

La copiosa producción legislativa que alcanza las 1.500 leyes y 10.000 decretos anuales priva de toda coordinación con la legislación precedente y es considerada causa fundamental de la crisis del sistema administrativo italiano.

La diversidad de disposiciones existentes y la falta de recopilaciones hace difícil al funcionario público la aplicación de las normas. Por otra parte, el legislador no tiene en cuenta las posibilidades de ejecución de las leyes ni conoce el aparato burocrático para prever suficientemente las consecuencias administrativas de una disposición, lo que hace que muchas disposiciones legales sean de muy difícil, si no imposible, ejecución.

Es urgente corregir la inflación normativa actual restituyendo el respeto debido a la ley, a su generalidad, estabilidad y coercibilidad, realizando una rápida e ingente obra de aclaración y refundición, eliminación de leyes superfluas, etc.

4. Conclusión

La encuesta que se comenta en este trabajo ha puesto en evidencia los aspectos negativos del aparato administrativo italiano, analizando las cau-

sas más propiamente técnicas. Para eliminar los defectos técnicos apuntados es necesario adoptar decisiones encaminadas a:

- Realizar una efectiva desconcentración dejando los problemas de interés local a los órganos locales y reteniendo en los órganos centrales los problemas de interés nacional y el control de los órganos territoriales.
- Delimitar los fines propios del Estado y determinar los órganos, los hombres y los medios indispensables para alcanzarlos.
- Unificar y coordinar la legislación administrativa con la publicación de textos únicos, reduciendo el número excesivo de disposiciones y teniendo en cuenta que la ley debe ser *comune praeceptum* y no *privilegium*.
- Seleccionar al personal con una valoración objetiva de la preparación teórica y la aptitud práctica mediante las pruebas públicas oportunas y eliminar del servicio público a las personas incapaces con criterios de productividad y de eficacia y no de *pietismo* asistencial.
- Mejorar, unificar y racionalizar el sistema de remuneración del personal con el fin de asegurar, de acuerdo con la Constitución, una retribución proporcionada a la cantidad y calidad del trabajo y, en todo caso, suficiente para asegurar una existencia digna a los empleados públicos.—J. A. A.