



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

ENSEÑANZA
E INVESTIGACION
EN EL CAMPO
DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA

378.93 : 35.088.6(45)

Resumen del informe redactado por JAMES R. WATSON y GUGLIELMO NEGRI sobre las actividades y proyectos de la Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative de Bolonia (Nicola Zanichelli Editore, 1960):

La obra de los señores James R. Watson y Guglielmo Negri no es sólo un informe detallado de las actividades de la Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative (SPISA) de Bolonia—que en Italia está cumpliendo las mismas funciones que la ENA en Francia, el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en España o la Escuela de Spira en Alemania—, sino que refleja además el panorama actual de las ideas e inquietudes que van surgiendo en aquel país acerca de las ciencias administrativas, que han adquirido rango universitario y que en todo caso son ya objeto de atención por parte de diversos Departamentos ministeriales. La obra se halla dividida en varios capítulos, al final de cada uno de los cuales los autores presentan una serie de sugerencias que pueden marcar el programa a seguir en todas las organizaciones del género de esta Scuola di Perfezionamento de Bolonia.

1. Panorama de la situación italiana

Los primeros pasos de la organización administrativa italiana se dieron en el reino de Piamonte, cuyos monarcas fueron desde 1827 los portadores del estandarte de la unidad italiana. Tras el fallido intento de 1849, fué Cavour quien emprendió la reorganización de la Administración del pequeño reino, que iba a reproducirse a partir de 1860 a la escala de la nueva nación italiana.

El período que va desde el logro de la unidad hasta la primera guerra mundial presenció el verdadero proceso de formación de la nación italiana y de su máquina administrativa. Fué el mismo Cavour quien, tras la toma de Roma en 1870, dijo: «L'Italia é fatta. Adesso bisogna fare gli italiani.» Este proceso de *making* del nuevo Estado se reflejó en la práctica de una concepción liberal del Estado de derecho, que llegó a crear una administración por el pueblo y del pueblo, pero que conservaba la concepción jerárquica en las relaciones entre el Estado y los administrados.

Por el contrario, el régimen fascista acentuó la idea de una sociedad jerárquico-regimental, de tipo quasi-militar, cuya consigna era «todo para el Estado, todo en el Estado y nada contra el Estado».

En la segunda guerra mundial la recién nacida República italiana se ha planteado el problema de la reorganización administrativa partiendo de bases nuevas, entre ellas la más destacable, que es la de la descentralización, cuyo reflejo se halla en la nueva Constitución, que ha creado regiones dentro de una estructura al estilo federal. Por otro lado, la proliferación y fuerza de partidos políticos opuestos ha servido al menos para la confrontación cotidiana de ideas muy dispares en cuanto a política y a administración se refiere.

En esta situación ha ido surgiendo un interés creciente por las tareas que la Administración pública lleva a cabo, interés que viene subrayado por la intervención creciente del Estado en la gestión de intereses económicos e industriales. Este desarrollo de la acción administrativa, típico de nuestros días, y que hace que ésta se vea envuelta de continuo en cuestiones técnicas, ha hecho surgir la necesidad de prestar una mayor atención hacia los funcionarios públicos y su selección, formación y perfeccionamiento.

Hasta ahora la situación en cuanto a los medios personales de la Administración era la siguiente:

- Por un lado, la industria privada, con retribuciones notablemente superiores, atraía a los mejores licenciados en cualquier carrera universitaria.
- Por otro, la preparación clásica de muchos funcionarios no les capacitaba debidamente para las nuevas tareas técnicas.

En esta situación, las medidas de mayor consideración han sido la creación de una Oficina para la Reforma de la Administración Pública, adscrita a un Ministro sin cartera, y los cursos de programa posuniversitario organizados por los Ministerios de Gobernación (1949), de Hacienda (1949) y de Correos y Telecomunicaciones.

2. Origen y esquema legislativo del programa de Bolonia

Al comienzo de 1955 diversos funcionarios del Gobierno italiano y de la United States Operations Mission para Italia examinaron las posibilidades y oportunidad de realizar un programa de preparación para funcionarios públicos.

Al final de las negociaciones, en las que tomaron parte representantes de los Ministerios italianos del Tesoro y de Instrucción Pública, el Comité Nacional de la Productividad, Universidad de Bolonia, Embajada americana, la Administración para la Cooperación Internacional (de Estados Unidos) y la Universidad de California, se llegó a las siguientes conclusiones:

- Realización de un curso anual de especialización en el estudio de las ciencias administrativas, organizado en el seno de la Universidad de Bolonia.
- La Universidad de California, a través de su Departamento de Ciencias Políticas, aceptaba el colaborar para este fin con la Universidad de Bolonia y con la Facultad de Derecho de dicha Universidad.
- El curso sería financiado por el Gobierno italiano y por la Administración para la Cooperación Internacional americana.
- La Universidad de California enviaría profesores de adecuado nivel científico.
- El Gobierno italiano seleccionaría y dotaría debidamente a los jóvenes funcionarios que habían de seguir el curso, distribuyendo también algunas becas entre licenciados universitarios no funcionarios interesados en la Administración pública.
- Los alumnos más adelantados del curso podrían ser invitados para seguir ulteriores cursos de perfeccionamiento en Berkeley (sede de la Universidad de California).
- Se nombraba director del curso al profesor Lessona (de la Facultad de Derecho de Bolonia), y representante de la Universidad de California, al profesor May (director del Bureau of Public Administration en aquella entidad docente).

El fallecimiento del profesor May retrasó la organización del curso, que se inició, sin embargo, en noviembre de 1955, aunque reducido al principio a un curso de derecho administrativo y economía dado por profesorado italiano.

El Decreto de 31 de octubre de 1955 daba reconocimiento oficial al curso, y el de 2 de septiembre de 1957 reconocía el programa y la denominación de Scuola de Perfezionamento in Scienze Amministrative (SPISA). Hasta ahora el programa previsto en este Decreto—que era de dos años de duración—no ha sido llevado a cabo, y en su lugar se han dado cursos anuales, basados, sin embargo, en la estructura de aquél.

3. Objetivos de la Escuela de Bolonia y su realización

Los objetivos inmediatos de la Escuela son, según los autores, los siguientes:

- a) Promover el interés científico por la ciencia de la administración y establecer las bases para su acogida como disciplina académica por parte de las Universidades italianas.

- b) Preparar en estas materias a grupos de funcionarios del Estado y a licenciados universitarios para que ulteriormente puedan proseguir sus estudios en los Estados Unidos, formando así, a su vuelta, núcleos de personas interesadas e informadas acerca de las ciencias administrativas.
- c) Complementar esta labor con la creación de una biblioteca y la publicación, traducción y redacción de la información necesaria para dar a conocer en Italia el desarrollo de tales ciencias.

Se analiza a continuación la labor realizada por la Escuela hasta ahora y las previsiones posibles de cada uno de los siguientes aspectos:

a) *Preparación de funcionarios:*

- Antes de ser funcionarios.—La enseñanza de la ciencia administrativa como parte de la preparación universitaria o posuniversitaria va encontrando eco en Italia, como veremos más adelante.
- Al ser nombrados funcionarios.—En febrero de 1960 cuarenta nuevos funcionarios del Ministerio de la Gobernación (Ministero dell'Interno) siguieron en la Escuela de Bolonia un curso sobre ciencia de la administración, economía política, política económica y derecho administrativo. Tal programa, de cinco meses de duración, ha sido considerado «programa piloto», y sobre su base se harán las reformas necesarias para cursos posteriores.
- Perfeccionamiento de funcionarios.—Este ha sido el campo de acción más trabajado por la SPISA durante sus cinco años de existencia. Así, la mayoría de los cursos han sido dados a funcionarios con algunos años de servicio en sus respectivos Ministerios. Los autores subrayan la conveniencia de que se organizaran también cursos para funcionarios con más años de servicio y de más alto nivel —jefes de Sección, directores generales, inspectores generales, etc.—siguiendo el sistema americano del «executive development program», tomando como modelo, por ejemplo, el modelo que propone Brian Chapman.
- Cursos breves.—La SPISA ha dado también algunos cursos de breve duración, que se han celebrado en general fuera de Bolonia. Entre ellos cabe citar los concertados con el Comité Nacional de Productividad, con los Ministerios del Tesoro, Instrucción Pública y Marina y con la Casa del Mezzogiorno.

Los autores ven que en este campo las funciones de la Escuela pueden ser las de asesorar a los Ministerios en materia de selección y perfeccionamiento de sus cuadros de funcionarios y la de enviar profesores a aquellos Ministerios y organismos que así lo deseen. Para ello propone la celebración de reuniones

periódicas de los directores generales que tengan relación con problemas de personal para recibir instrucciones de la Escuela. Estas reuniones podrían ser anuales, y ello facilitaría el contacto de la Escuela con sus «clientes», los Ministerios.

b) *Examen de algunos aspectos de los cursos:*

- Organización.—El hecho de haber unido, al menos físicamente, la Escuela a la Facultad de Derecho de Bolonia es considerado por los autores como acertado, pues esta Facultad goza de gran prestigio académico y así se facilitará la introducción de las ciencias administrativas dentro del ámbito universitario, donde existía al principio cierto recelo hacia esta disciplina por su marcado carácter extrajurídico.

Entre las propuestas que sobre este punto de la organización se hacen cabe destacar las siguientes medidas, que sería conveniente adoptar :

- Nombramiento de un vicedirector de la Escuela, con conocimiento perfecto del inglés y alto nivel profesional, que permitiría aliviar la labor del director.
- Nombramiento de un director para el Centro de Investigaciones Administrativas de Roma, centro dependiente de la Escuela, y del que se hace mención más adelante.
- Programación de las actividades de la Escuela, fijando de antemano la fecha de iniciación, calendario y programa de cada uno de los cursos.

c) *Selección de los estudiantes:*

Los asistentes a los cursos se dividen en cuatro categorías:

- Funcionarios invitados por los respectivos Ministerios.
- Estudiantes recién licenciados a quienes la Escuela ha concedido una beca de estudios.
- Funcionarios o licenciados extranjeros.
- Estudiantes que se inscriben voluntariamente, mediante el pago de los correspondientes derechos.

La principal observación de los autores a este respecto es la de que se debe adoptar un criterio restrictivo en la admisión de alumnos. Sólo los funcionarios o estudiantes que puedan demostrar capacidad y dinamismo suficientes —a través de los informes de sus superiores y de sus *curriculum vitae*— podrán aprovechar y hacer fructíferas las enseñanzas de la Escuela. En cuanto a los funcionarios, éstos no deberán ser, en general, mayores de treinta y cinco años ni con más

de tres o cinco años de servicio. Se propone así un cambio de orientación en la Escuela, que hasta ahora ha dedicado más atención al perfeccionamiento de antiguos funcionarios que a la preparación de los nuevos o los recientes.

d) *Métodos de enseñanza:*

Las dos observaciones que con más frecuencia se repiten por parte de los ex cursillistas son las siguientes:

- Aún queda mucho «poso jurídico» en la enseñanza, lo que hace que en muchos casos se trate más de derecho administrativo que de ciencias administrativas.
- Se nota demasiado la «traducción» de ideas americanas aún no adaptadas a la realidad administrativa italiana. El «método de casos», cada vez más empleado, y referido siempre a tal realidad, va paliando, sin embargo, este inconveniente.

Otras propuestas presentadas por los ex cursillistas, y que en parte son incompatibles en la práctica, son las de establecer correcciones en:

- El horario de cursos, que resulta sobrecargado, no dejando tiempo para la maduración y estudio de las enseñanzas propuestas.
- La duración de los cursos, que podría ser reducida a tres meses mediante una concentración de las materias a enseñar y eliminación, en su caso, de las superfluas.

e) *Relaciones entre los profesores:*

El cuadro de profesores de la SPISA se compone en la actualidad de algunos profesores de Universidad, altos funcionarios de la Administración Central del Estado, profesores americanos de la Universidad de Columbia y jóvenes profesores ayudantes de la misma Facultad de Derecho de Bolonia.

Sería procedente que se celebrasen entre los profesores dos tipos de reuniones:

- Una anual entre todos los profesores del cuadro de la Escuela.
- Otras suplementarias y periódicas entre los que están dando un curso determinado en un momento dado.

f) *La ciencia de la administración como disciplina académica:*

Ya se indicó antes que ésta podría ser eventualmente una de las funciones de la Escuela, es decir, la preparación universitaria o posuniversitaria de los estudiantes de derecho en la materia de las ciencias de la administración. Por

otro lado, la creación de auténticas cátedras de esta disciplina en el seno de las Facultades ya va siendo un hecho.

Desde el año académico 1958-59 el profesor Cimmino da un curso «complementario» de ciencias administrativas en Bolonia. Tanto allí como en la Universidad de Roma se han creado cátedras de esta disciplina, que aún no han sido provistas.

En opinión de los autores, este retraso es beneficioso para asegurar la madurez de los estudios y de los estudiosos de esta materia. El proyecto más aceptable sería el de crear en Bolonia una Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en cuyo seno se formaría una cátedra de ciencias administrativas o, mejor aún, una Escuela de perfeccionamiento (Graduate School). Si esto no fuera posible, parece que la solución más aceptable sería la de crear esta Graduate School en la Facultad de Ciencias Políticas «C. Alfieri», de Florencia, que es la de mayor renombre entre las cuatro que existen hoy en Italia. Tal cátedra mantendría estrecho contacto con la Escuela de Bolonia.

g) *El Centro de Investigaciones Administrativas en Roma:*

Fué creado a fines de 1958. Actúa como punto de reunión de antiguos alumnos de la Escuela de Bolonia y como oficina de enlace con los diversos Ministerios. También son objetivos del Centro el estimular los proyectos de investigación, reunir material de estudio útil para la Escuela, reavivar el interés científico hacia los problemas de la administración pública y, previo requerimiento, cooperar con los Ministerios para la realización de estudios administrativos. Hasta ahora la Fundación Ford ha financiado los gastos de la nueva organización.

Además de los ya expuestos, el Centro podría encargarse de la función de coordinar las actividades de la Escuela de Bolonia con otros organismos similares ya existentes en Italia, como el Instituto Don Sturzo, la Universidad Pro Deo, el Instituto para el Progreso de la Administración Pública y la Universidad de Roma.

4. Los profesores de la Universidad de California

Los profesores de esta Universidad fueron la «fuerza de choque» en los primeros años de la Escuela, al no existir profesorado italiano especializado en la materia. En la actualidad tal profesorado ha surgido ya, con lo que se ha conseguido que la mayoría de los cursos se den hoy en italiano, lo cual facilita mucho el acceso a alumnos italianos no bilingües. Parece deseable, según opinan los autores, que para el año próximo la plantilla de profesores americanos se

reduzca a sólo dos. Por otro lado interesará que estos profesores puedan consagrar un período previo a su magisterio a conocer la realidad administrativa italiana e incluso el idioma para poder luego adaptarse mejor en sus explicaciones a las necesidades concretas de la SPISA.

Por otra lado se prevé la posibilidad de que la Escuela puede atraer a Italia a estudiantes norteamericanos que puedan así estudiar *in situ* la actividad administrativa en el Viejo Continente.

5. Problemas de instalación

Como ya se ha indicado, la Escuela está instalada en la actualidad en la Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia, lo que hace que en muchos casos las aulas, y en especial las que tienen instalaciones de traducción simultánea, no puedan ser usadas por la Escuela, por ser requeridas por la Facultad. La instalación de la Escuela con autonomía física, aunque no orgánica, facilitaría mucho sus actividades.

Por otro lado, la biblioteca es aún reducida. En la actualidad se trabaja en su reclasificación según el sistema decimal Dewey. La actual bibliotecaria será enviada por un período de un año a la biblioteca de la Public Administration Office americana para completar su formación.

6. Otras instituciones en Italia

Ya se dijo antes que otros varios organismos han estudiado últimamente en Italia los problemas que las ciencias de la administración plantean. Se destacan aquí, entre otros, el ISAP (Instituto para la Ciencia de la Administración), de Milán; el IPSOA (Instituto Posuniversitario para el Estudio de la Organización Financiera), de Turín, y el proyecto de Instituto de Ciencias Administrativas, original del profesor Massimo Severo Gianini y que se creará en la Universidad de Roma.

7. Aspectos internacionales de la SPISA

En este aspecto las perspectivas son muy amplias. Los autores creen viable el que muchos estudiantes de países hispanoamericanos o de la cuenca mediterránea acudan a ella para ampliar sus conocimientos sobre administración pública. El aspecto internacional se vería completado con las visitas de estudiantes norteamericanos a que nos referimos arriba.

8. Conclusiones

Para concluir apuntan los autores dos posibilidades que podrían hacerse realidad en breve plazo :

- La creación de una Escuela Superior de Administración Pública, ya prevista por una Ley hace algunos años, pero aún no llevada a cabo.
- Reestructuración de los estudios universitarios con la creación de un curso facultativo o complementario de administración pública en las Facultades de Derecho, Ciencias Políticas y Economía y Comercio.

Con ello la labor iniciada por la SPISA podría ampliarse al plano universitario y funcional, justificándose así plenamente su auténtica razón de ser.
J. M. ALLENDESALAZAR.