

# APUNTES PARA LA REFORMA: LA DESCONCENTRACION DE FUNCIONES

Resumen del artículo de DOMINICO DE GREGORIO que con el título *Apunti per la reforma publica* la revista «Burocrazia» (año XVII, núm. 6, junio 1962).

## 1. Introducción

El mayor peligro que puede amenazar al movimiento de reforma de la Administración pública consiste, fundamentalmente, en pensar que se ha hecho todo cuando se ha satisfecho la vanidad de los funcionarios otorgando a la mayoría nombres y puestos más sonoros.

A nuestro juicio, si queremos emprender una reforma profunda y auténtica hemos de iniciar la actuación sobre los siguientes problemas:

- Criterios estructurales sobre los que ha de fundamentarse la actividad de la Administración.
- Las carreras administrativas y la remuneración de los funcionarios.
- Las relaciones entre la Administración directa y la indirecta. Trataremos sucesivamente estos temas. En este artículo nos referimos a una faceta del primero.

## 2. Desconcentración de funciones

La Administración italiana se resiente aún de la excesiva centralización del régimen fascista, por lo que últimamente se insistió en la conveniencia de algunas medidas desconcentradoras. La desconcentración ofrece sus ventajas, pero también tiene sus inconvenientes.

Entre las ventajas se ha insistido en la rapidez y agilidad que da a los procedimientos, mayor relación con la realidad de las autoridades administrativas que adoptan decisiones, incorporación de un mayor número de subordinados a las funciones directivas, etc.

Como inconvenientes, merecen resaltar los siguientes: disparidad en los criterios de interpretación de las disposiciones y un mayor peligro de parcialidad en las decisiones que han de ser adoptadas por las autoridades locales.

La solución de esta divergencia puede encontrarse en el mismo ordenamiento administrativo: será siempre aconsejable aumentar las facultades decisorias de las autoridades periféricas, reservando a las autoridades centrales la posibilidad de revisar estas decisiones, en vía de recurso, cuando hayan lesionado intereses legítimos.

No solamente nos referimos a la desconcentración de funciones en favor de autoridades territoriales o periféricas, sino que también deben desconcentrarse las funciones debidas, en los órganos de línea jerárquica; Direcciones Generales, Inspectores generales, Directores de División, etc.

## 3. La despolitización de la función pública

Si esta desconcentración se realizase se obtendría un importante resultado: la despolitización de la Administración. Despolitización que puede alcanzarse, en gran parte, con este aumento de las funciones decisorias de los órganos administrativos y haciendo vinculantes gran número de los informes de los órganos asesores.

En un sistema político como el italiano, estas medidas desconcentradoras serían un gran alivio para los Ministros y Subsecretarios que viven sometidos a la constante presión de su

clientela política, mal evidente pero inevitable. El remedio más eficaz para luchar contra esta presión política sería, sin duda, el hacer asumir a personas no comprometidas políticamente la responsabilidad diaria de la gestión administrativa.

Esto no significa reducir el poder de los órganos políticos de la Administración, ya que aparte de la posibilidad de revisar los actos de los inferiores en la vía de recurso, quedarían más libres para dedicarse a las propias funciones directivas, en las que, en definitiva, radica el verdadero poder; pro-

moción de reformas legales, planes de actuación del organismo, redacción de directrices para los inferiores, etc.

Pueden darse conflictos entre el superior político y los jefes inferiores, pero éstos pueden ser resueltos con cierta facilidad, ya que el jefe superior tiene siempre la posibilidad de la sanción y de la corrección del subordinado que frecuentemente no se ajusta a sus directrices, y el subordinado se siente menos inclinado a la complacencia del superior, porque sabe que él mismo responde de sus decisiones y que ha de ser juzgado por ellas.

## UNA NUEVA INTERPRETACION DE FAYOL

La obra básica de Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale* (Paris, 1916), ha sido traducida dos veces a la lengua inglesa—en 1929 por Coubrough y en 1949 por C. Storrs—. La segunda traducción, con un excelente prólogo de Lyndall Urwick, es la que ha tenido verdadera difusión en el mundo de habla inglesa bajo el título de *Industrial and General Management*. A juicio de M. B. Brodie, profesor del Administrative Staff College de Henley-on-Thames, esta segunda traducción presenta a Fayol fundamentalmente como un tratadista de administración industrial, mientras que una comparación atenta entre dicha traducción y el original francés revela una concepción mucho más amplia de la administración. La comparación toma como punto de referencia algunos

Extracto del trabajo publicado por M. B. BRODIE con el título de *Henri Fayol: Administration Industrielle et Générale — a re-interpretation* en «Public Administration», vol. 40.

términos concretos, de un dudoso valor representativo.

1. En el capítulo III de su obra Fayol examina la razón de por qué la administración no es enseñada en las Escuelas Politécnicas, llegando a la conclusión de que tal razón estriba en la ausencia de una doctrina administrativa consagrada (*une doctrine administrative consacrée*). El traductor inglés vertió *doctrine* por *theory*, siendo así que el término francés tiene un contenido evidentemente mucho más amplio.

2. En el prefacio del propio Fayol a su obra se habla del papel que desempeña la administración en el *gouvernement des affaires*. También la versión de Storrs peca de limitada, ya