

# BIBLIOGRAFIA

## SINTESIS BIBLIOGRAFICA

### REORGANIZACION DE LA FUNCION PUBLICA EN GRECIA

016 : 35.08(495)

Síntesis del libro *Reorganisation de la Fonction Publique en Grèce*, por Georges Langrod (Col. «Problèmes de Développement», de la OCDE, Paris, 1965, 117 pp.).

El presente libro es un informe preparado por el consultor de la OCDE, profesor Georges Langrod, a petición de la propia OCDE y destinado a la misma, así como al Gobierno Real de Grecia, al objeto de ayudar a fijar algunos datos fundamentales relativos a la reforma administrativa en Grecia y, muy especialmente, a la reorganización parcial de la función pública.

#### PRIMERA PARTE

##### A) Factores que condicionan el desarrollo del país y determinan la situación administrativa actual de Grecia

#### FACTORES ECONÓMICO Y SOCIAL

Desde el punto de vista del desarrollo económico y social hay en realidad dos Grecias al menos, lo que

es motivo de que la misión de los poderes públicos sea particularmente complicada y difícil.

Si la tasa de nacimientos (0,95 por 100 de crecimiento anual) no alcanza tan siquiera la mitad de la de Turquía (2,8 por 100) ni el tercio de la de los varios países de América latina, la renta *per capita* es una de las más bajas de Europa occidental, lo cual provoca el estado permanente de subempleo y de paro, con todas las complicaciones sociales que del hecho forzosamente se derivan.

A consecuencia de la deficiente estructura económica, las condiciones del ejercicio de las actividades económicas son particularmente desfavorables: aproximadamente el 20 por 100 del número total de la mano de obra disponible (770.000) se encuentra en el sector secundario de la producción (las minas, energía eléctrica, gas, construcción, etc.); el número de parados industriales alcanza aproximadamente el 13 por 100 de la mano de obra en el sector de la transformación; el 31 por 100 de la mano de obra total disponible (1.100.000) trabaja en el sector terciario (comercio, bancos, seguros, comunicaciones, transportes, educación, sanidad, administración, defensa nacional, etc.), y el paro se eleva aquí a un 9 por 100 aproximadamente.

Este fuerte porcentaje de la población que ejerce actividades comerciales o relacionadas con las mismas tiene su origen en una concentración de la población urbana. De 1951 a 1961 la población de Atenas ha aumentado en unas 500.000 personas, lo que representa aproximadamente el 63 por 100 del crecimiento demográfico total del país durante ese período. El 56 por 100 de las empresas industriales (en las que trabajan más

de 50 empleados) están situadas en la región de Atenas, donde se recauda el 73 por 100 de la totalidad de impuestos indirectos del país. La población de Salónica, segunda ciudad de Grecia, ha pasado de 297.000 en 1951 a 374.000 personas en 1961. El 41 por 100 del número total de obreros de la industria griega habitan en la región ateniense.

Este contraste espectacular entre algunas regiones privilegiadas y el resto del territorio nacional, desheredado, entre las aglomeraciones urbanas y rurales, entre las posibilidades vitales del 20 por 100 de la población concentrada en la región ateniense y el 80 por 100 que habita en las zonas subdesarrolladas, plantea fatalmente a los poderes públicos graves problemas de toda clase, tanto en el plano propiamente económico como en el social.

El acuerdo de asociación de Grecia a la Comunidad Económica Europea, de julio de 1961, abre perspectivas estimuladoras, tanto desde los dos planos mencionados anteriormente como desde el psicológico. Puede esperarse la mejora sensible—aunque sólo progresiva—de la situación general, gracias, entre otras razones, a la aportación sustancial de inversiones financiadas por el extranjero. La integridad del vínculo entre el desarrollo económico y social de una parte y la calidad del aparato administrativo—su dinamismo, visión, energía, nivel intelectual y eficacia—del otro, salta de este modo a los ojos de cualquier observador imparcial.

#### FACTORES HISTÓRICO Y POLÍTICO

Las vicisitudes de la historia de Grecia son la fuente de ciertas digresiones entre el marco institucional

y la realidad, así como de las diversas particularidades de la vida política y tradiciones específicas de desconfianza popular, incluso de hostilidad innata con respecto al poder.

Grecia no ha experimentado el proceso de formación evolutiva de las ideas políticas auténticas, sino que se ha contentado, en diversas ocasiones, con recibir de forma más o menos mecánica, las concepciones extranjeras.

En Grecia no hay nada de aquello que singulariza frecuentemente a las masas con respecto a las cuestiones políticas, o sea, la indiferencia. La actitud política del griego se caracteriza por manifestar un interés constante, a menudo apasionado, por la cosa pública; exige ser informado, y se ocupa de las relaciones internacionales. Es profundamente democrático, por cuanto que la movilidad social en Grecia—única en su género—crea un sentimiento innato de la igualdad de oportunidades; en efecto, los orígenes sociales no impiden a persona alguna en Grecia llegar a la cima de la escala política (o cualquier otra). Es característico que en una monarquía reinante (con la interrupción solamente del período de 1924 a 1936) no exista ni haya habido nunca una nobleza de títulos.

Esta actitud de los griegos con respecto a la política ha ayudado poderosamente al país a salir de las sucesivas dificultades. Pero esto no impide que el *Estado* sea para las masas griegas una noción más bien vaga, a consecuencia de haber procedido la autoridad estatal del extranjero, directa o indirectamente, demasiado a menudo. El interés manifestado por la política *lato sensu* tiene también una serie de repercusiones enfadosas bajo la forma de degeneración

de los diversos aspectos de la vida pública. A pesar de un cierto éxito en los esfuerzos tendentes en sentido opuesto, subsisten diversos abusos: el «patronage» para el ingreso en la función pública, la acción de las fuerzas centrífugas y descomponedoras bajo el impulso de intereses particulares o bajo la influencia de grupos de presión, molesta «politización» de sectores que—por principio—están llamados a una «neutralidad» política indispensable, supervivencia del antiguo «sistema de los despojos» (*spoils system*) que provoca daños de difícil reparación, etc.

#### FACTOR JURÍDICO (REPERCUSIONES PSICOLÓGICAS DEL «LEGALISMO»)

Por una serie de razones de orden histórico, la implantación del «Estado de derecho» (*Rechtsstaat*) en Grecia independiente ha ido acompañada de una preocupación por recurrir a las precauciones legales en favor de los derechos y libertades garantizados constitucionalmente. La búsqueda a cualquier precio de una legitimidad jurídica—constitucional o legislativa—caracteriza a la mentalidad griega, sin que esto conduzca a menudo a otra cosa que a crear una «fachada» legal en contradicción con los hechos. En efecto, la experiencia demuestra que la ley constituye a menudo un pretexto cómodo, un arma o una defensa, pero raramente una auténtica *línea de conducta*.

Entre los inconvenientes que ocasiona esta mentalidad, hay que anotar su poderosa contribución al enclausamiento entre los diversos órganos—y como consecuencia directa de esta compartimentación—a un

aislamiento de algunos de ellos; así, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas, y, en cierta medida también, el Consejo de Estado, que se limitan a menudo al ejercicio de un estricto control de la legalidad *formal*, sin tener en cuenta siempre las necesidades de la vida administrativa.

Los países europeos, cuyos sistemas de poder constituían modelos para Grecia, han sabido—a pesar de la génesis idéntica de su mentalidad jurídica—progresar entre tanto, acercando sabiamente el derecho a la vida, limitando los males de la rigidez y asegurando a la eficacia un lugar honorable al lado (y en el marco) de la legalidad. La separación de los dos pertenece a un pasado lejano.

#### FACTOR DEL CENTRALISMO (REPERCUSIONES PSICOLÓGICAS)

Imitando el modelo francés, Grecia ha adoptado desde sus principios un centralismo administrativo a ultranza. En efecto, los poderes públicos se encuentran esencialmente en Atenas, y a las autoridades centrales corresponde el tomar cualquier decisión, incluso las de mediana importancia. De ahí resulta que se desalienta cualquier iniciativa que proceda de «abajo», se frenan las energías «periféricas» y se impide el desarrollo del sentido de responsabilidad y del «riesgo» de los servicios exteriores. De arriba abajo de la pirámide jerárquica se crea de este modo un ambiente de pasividad, desde el momento en que los poderes públicos están habituados tradicionalmente a mirar siempre hacia la «cima» antes de obrar.

Las repercusiones psicológicas de este estado de cosas parecen nefas-

tas. En primer lugar, contribuyen al alejamiento de las masas populares de los poderes públicos, y en segundo lugar, a crear una atmósfera de desconfianza. Además, este estado de cosas impide que las innovaciones reformadoras penetren en profundidad, alcancen al público y sobrepasen la «fachada» legal, a menudo engañosa. En fin, desalientan algunas voluntades del personal administrativo, borrando todo rasgo de dinamismo y cualquier tentativa de renovación.

De todo ello resulta un círculo vicioso: se centraliza con la ilusión de que así se gobernará y administrará mejor, y, sin embargo, se crea un abismo entre el centro de la decisión política (y de decisión administrativa) y el conjunto del país.

Si de conformidad con las disposiciones constitucionales en vigor, se ha emprendido un esfuerzo de descentralización y ordenación regional del territorio, éste se ha visto seriamente frenado por la ausencia de adecuados mandos locales, de fuerzas económicas periféricas y de iniciativas regionales.

#### FACTOR CULTURAL (PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN)

A pesar de los esfuerzos de escolarización, el número de analfabetos (sin contar el semianalfabetismo y analfabetismo secundario de los adultos que han frecuentado la escuela primaria en su juventud)—era en 1928 del 28 por 100 de la población—se mantuvo en 1951 al nivel del 21 por 100, sin que desde entonces haya disminuido sensiblemente.

La alfabetización de las masas en todo el país y la elevación de su nivel de civilización constituyen una de las primeras tareas, sin cuya rea-

lización no puede emprenderse nada duradero y verdaderamente eficaz en cualquier campo de la vida comunitaria.

Según el informe emitido por M. Elvin, de la Universidad de Londres, de 9.300 escuelas primarias del país, 4.300 cuentan sólo con un maestro, lo que crea situaciones insolubles. Esas escuelas carecen del equipo más elemental (libros y lápices). De 9.360 escuelas primarias públicas en 1960, con 949.153 alumnos inscritos, no había más que 21.802 maestros. Con arreglo al censo de 1961, de 6.888.100 varones y mujeres mayores de diez años, sólo había 2.991.200 personas que hubieran terminado la enseñanza primaria.

La enseñanza media comprendía en 1960, 544 escuelas públicas, con 233.490 alumnos y 5.687 maestros (relación entre maestro-alumnos: 1/38); más 285 escuelas de segunda enseñanza privadas, con 44.306 alumnos y 3.356 maestros (relación entre maestro-alumno: 1/11. Según el censo de 1961, de una población de 6.888.100 varones y mujeres mayores de diez años, había en Grecia 516.200 personas que habían terminado la enseñanza media, más de la mitad (278.600) en la región ateniense.

La enseñanza profesional carece todavía de un verdadero plan de conjunto. De un centenar de escuelas profesionales con 33.000 alumnos (1961), el 90 por 100 son centros privados. El número total de titulados en centros de enseñanza profesional se elevaba con arreglo al censo de 1961 a 130.900, de los cuales 112.800 eran hombres y 18.100 mujeres; la región ateniense estaba representada por 51.800 personas y el resto del país por 79.100 personas.

La situación de la enseñanza su-

perior constituye «el problema fundamental» para el desarrollo del país. El número total de titulados de la enseñanza superior era en 1961 de 129.000, de los cuales eran económicamente activos 104.500. Aproximadamente la mitad de la cifra total procedía de una de las universidades nacionales: Atenas y Salónica. Es interesante comprobar la disparidad entre el número de diplomas jurídicos, excedidos por las dos facultades de Derecho (23.600) con relación al resto de los diplomas de las dos universidades (Ciencias Naturales, 8.800; Humanidades, 10.400; Medicina, 11.300; etc.) las tres cuartas partes de los estudiantes están inscritos en las facultades de Derecho, Filosofía y Ciencias Humanas en general.

Agrava este estado de cosas y merece ser tomado en consideración el valor desigual de los títulos o diplomas de la enseñanza superior, a pesar de la igualdad formal que se concede a todos. Es un problema de programas de enseñanza anticuados, que se mantienen por la fuerza de la inercia aunque no corresponden a las necesidades modernas. Además, los métodos de enseñanza siguen siendo más o menos superficiales y arcaicos: la lección magistral conserva su preponderancia en detrimento de la auténtica *class work*.

## B) Algunos rasgos característicos del sistema administrativo griego

### PROBLEMAS DE ESTRUCTURA

Dada la tendencia y ambiente centralizadores, la cima de la jerarquía dispone de una autoridad que parece excesiva, con todas las consecuencias que se derivan de la misma, incluso la «congestión ateniense». El apar-

to así concebido es pesado, complejo y, en cierto sentido, «vuelve las espaldas al pueblo». Presenta hoy día un mosaico de organismos no completamente coordinados, aislados el uno del otro y que constituyen tantos «bastiones» separados que se oponen a cualquier iniciativa de reforma que proceda del exterior. Esta existencia de «pequeños imperios» paralelos favorecen la aparición de clanes oportunistas y la penetración de influencias llamadas «políticas». El alejamiento—psicológico y geográfico—de las masas hace que la «fortaleza» administrativa no parezca debidamente integrada en la vida social del país y lleve paralelamente una existencia somnoliente sin estar auténticamente unificada. Se contempla una proliferación de organismos en función de necesidades temporales sin preocuparse de las consecuencias descomponedoras de tales creaciones, y, en particular, de la confusión resultante. Las modificaciones estructurales corresponden también a menudo a contingencias pasajeras y se emprenden sin un programa de conjunto.

De todo lo cual resulta que la distribución de atribuciones entre los órganos administrativos no es clara y que el doble empleo es frecuente, en particular en ciertos campos. Se practica una dispersión de responsabilidades particulares entre los 19 ministerios existentes de una parte y entre éstos y las empresas públicas de otra. Cualquier consideración teórica, cualquier recurso a los principios falla si sigue el empirismo puro y simple y se recurre constantemente a las medidas fragmentarias. La coordinación interministerial tampoco está claramente definida, a pesar de la existencia del Ministerio de la

Coordinación. No sólo hay confusión en las atribuciones y coexistencia de bloques monolíticos, sino que, además, las articulaciones son defectuosas, por lo que el conjunto se asemeja más bien a un ensamblaje carente de armonía y provisto de órganos absurdos y sin coordinar.

#### GRANDES CUERPOS DE CONTROL Y COORDINACIÓN

Al escalón de las autoridades centrales figuran tres grandes cuerpos, a saber: el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Consejo Superior de la función pública. Los dos primeros son creaciones constitucionales y el tercero ha sido creado por la ley 1811/1951.

Aparte la elaboración de los reglamentos de administración pública, el Consejo de Estado carece de cualquier función extrajudicial y, en principio, dentro del marco de la función judicial, sólo posee el poder de anulación. De este modo, esos dos grandes cuerpos, el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas son tan sólo órganos de control de la legalidad «superpuestos» a la administración controlada, sin tomar práctica y directamente parte en la vida administrativa propiamente dicha.

Y aunque el Consejo Superior de la Función Pública (ASDY) constituía, con arreglo al estatuto de la función pública (1811/1951), la clave de la reforma de esta función (a pesar de las altas competencias y de la mejor voluntad de sus miembros), la manera en que sus atribuciones fueron formuladas por la ley y la de realizar esta última en la práctica, no han permitido hasta ahora que este alto organismo cumpla plenamente su importante misión.

De lo que precede resulta que a pesar de la imponente «fachada», la existencia de esos tres grandes cuerpos—que podrían haber desempeñado una función saludable para la administración griega—sólo ha tenido de hecho muy pocos efectos directos y prácticos.

#### PROBLEMA DE LOS «PROCEDIMIENTOS»

Dada la pesadez de las estructuras y la mentalidad burocrática del personal (que sufre aún los residuos psicológicos de la dominación turca), el funcionamiento de la Administración pública está afectado por una serie de graves males: es complicada, lenta y poco eficiente. La orientación del particular es extremadamente difícil, las formalidades son a menudo numerosas e inútiles, las demoras son desmesuradas, las disposiciones legislativas son retorcidas, los métodos de acción muy anticuados y la incertidumbre en cuanto a los resultados posibles es grande.

Se impone una reforma de arriba abajo de las «constituciones» (estatutos) de los ministerios, a menudo demasiado rígidas, a fin de repartir las competencias de una forma razonable y de manifestar a los titulares de las funciones intermedias (directores y jefes de negociado) la confianza indispensable para que puedan funcionar los servicios convenientemente.

#### C) La función pública griega

##### ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN

El estatuto 1811/1951 prevé la existencia de tres categorías de funcionarios:

- La categoría «A» comprende en principio a los titulados de las universidades u otros centros de enseñanza superior, tanto griegos como extranjeros (cuyos títulos tienen concedida la equivalencia con los diplomas de las universidades).
- La categoría «B», que comprende a aquellos que han terminado los estudios de segunda enseñanza, es decir, instituto o escuela equivalente.
- La categoría «C», que incluye a aquellos que no poseen aptitudes formalmente probadas por un título escolar cualquiera.

Los puestos están clasificados con arreglo a las aptitudes formales de sus titulares, sin tomar en consideración el valor intrínseco de los títulos.

Con arreglo a los datos oficiales, el número total de funcionarios de la Administración griega (en los ministerios) se eleva a 36.525 personas, de las cuales el 42 por 100 pertenece a la categoría «A», el 47 por 100 a la categoría «B» y sólo el 11 por 100 a la categoría «C».

A la luz de estos datos numéricos, uno se da cuenta que en Grecia existe una suerte de «pirámide invertida»: la base de la pirámide (pequeños funcionarios) sólo constituye algo más de un tercio del número total de la *élite* de la cima (categoría superior) y un poco más de un cuarto del personal de rango medio (categoría intermedia). Esta desproporción merece la atención por cuanto que la inversa constituye la regla en la administración moderna.

La función pública comprende trece grados jerárquicos (1-13), que se reparten con arreglo al estatuto de

la manera siguiente entre las tres categorías antes mencionadas:

- La categoría «A» comprende los grados 9 a 14.
- La categoría «B» comprende los grados 11 a 4.
- La categoría «C», los grados 13 a 8.

Los funcionarios del primer grado ostentan con arreglo al estatuto la calidad de «altos funcionarios»; los de los grados 2-5 la de «funcionarios superiores». De ahí resulta que los funcionarios de la categoría «A» como los de la categoría «B» pueden, al término de la carrera alcanzar el rango de «funcionarios superiores»; no hay que decir que la calidad de «alto funcionario» está reservada a la categoría «A».

Fuera de los grados, las clases corresponden a las aptitudes exigidas a los candidatos a los puestos administrativos, en función de la misión a realizar por cada uno de ellos.

Aun cuando con arreglo a su descripción detallada ciertas «clases» se asemejan mucho, este número de 788 clases para 37.000 empleos, aproximadamente, parece claramente exagerada, hace la orientación difícil y complica, sin utilidad real, la situación de conjunto.

#### RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

La función pública carece en Grecia del prestigio social que goza en los países occidentales. Los mejores entre los titulados de las universidades buscan los empleos en el sector privado o escogen de preferencia las profesiones liberales. Como falla el interés por el servicio público, el nivel del candidato medio sufre por

la fuerza de las cosas. Parece que se hace carrera en la administración «a falta de otra cosa mejor».

Si la constitución de 1911, el estatuto de 1951 y la constitución de 1952 actualmente en vigor—con la intención de poner fin a toda huella del «sistema de despojos» (*spoils system*)—han establecido como principio de base la carrera de funcionarios de por vida, concediendo al personal administrativo de una parte la permanencia, y la inamovilidad, de otra, no han conseguido eliminar la acción de las fuerzas políticas, ni han asegurado al funcionario la estabilidad psicológica.

En esas condiciones es raro que un funcionario, antes de llegar a la cima de la carrera (si es que llega), experimente una satisfacción profesional que tiene derecho a buscar. Ningún rasgo de movilidad rompe la monotonía de las carreras fraccionadas por ministerios.

Socialmente hablando, las condiciones en las que se sitúa el reclutamiento—y, en su marco, la selección—de los candidatos a la función pública son particularmente desfavorables.

*Concursos con pruebas de ingreso.* Con arreglo al marco legal en vigor nadie puede ser nombrado funcionario de la categoría «A» o de la categoría «B» sin ser admitido al concurso ante un tribunal compuesto de funcionarios y nombrado por el ASDY.

El concurso de ingreso es siempre por escrito y los exámenes orales no se admiten por la ley más que a título excepcional en razón de las circunstancias, y han de ser prescritos por decreto real; en estos casos los exámenes orales son públicos. La ausencia de cualquier *interview* oral

—examen, discusión o cualquier prueba de este género—impide al tribunal el darse cuenta de la personalidad del candidato, comprobar su orientación e inteligencia, y conocer ciertas cualidades de su carácter. El elemento decisivo—la afirmación de la personalidad del candidato, la manifestación de su buen sentido, su iniciativa y dotes de imaginación—no se comprueban en modo alguno.

El descenso del nivel del concurso se debe a que, de una parte, la educación previa (*pre-entry education*) no cumple su misión de modo adecuado y a que, de otra—como ya se ha dicho—la mediocridad de los candidatos constituye la regla.

*Admisiones sin concurso de ingreso.*—Es importante comprobar que a pesar de las normas categóricas del estatuto, varias categorías de funcionarios se reclutan sin concurso; se trata de casos en los que legalmente no se exige ni concurso con pruebas, normalmente prescritos para todos los funcionarios por la ley, ni concurso mediante títulos. Se trata de las categorías siguientes:

a) Todos los funcionarios de la categoría «C».

b) Todos los funcionarios de las categorías «B» o «A» que pasan automáticamente a la categoría superior, en cuanto que, habiendo sido reclutados anteriormente para una de las categorías inferiores, han adquirido entre tanto un título escolar, lo que les da derecho a la categoría superior correspondiente. Nos encontramos en este caso con una movilidad que puede parecer loable, ya que impide que las categorías degeneren en «castas» herméticas, pero la facilidad relativa con que se conceden los títulos y el carácter teó-

rico de la educación hacen que las aptitudes de estos candidatos sean mínimas o nulas.

c) El ASDY concede exenciones de concurso, previstas por el estatuto en casos excepcionales y justificadas por la especialidad del puesto o por las condiciones particulares de cada caso. El porcentaje de éstos está evaluado por el ASDY en un 10 por 100 aproximadamente de los efectivos totales, reclutados normalmente.

d) Ciertos funcionarios son contratados, aun cuando en principio el estatuto 1811/1951 se oponga. Las «constituciones» (estatutos) de los diferentes ministerios prevén, en efecto, la posibilidad de tales situaciones para los puestos reservados a este efecto.

*Periodo probatorio.*—Con arreglo al estatuto está previsto un periodo probatorio para todo funcionario de carrera con posibilidad de despido inmediato en interés del servicio en el curso de este periodo. El número de casos de despido en este periodo parece insignificante.

#### DESARROLLO DE LA CARRERA

*Grado inicial y promoción.*—Si con arreglo al estatuto, el funcionario debe en principio ser nombrado para el grado más bajo en su categoría, prácticamente en la categoría «A», se le recluta directamente en el grado 7.º, o bien es promovido rápidamente a los grados 8.º y 7.º

El reclutamiento directo a las funciones superiores puede hacerse por contrato. En este caso el funcionario no tiene grado y su sueldo contractual corresponde al de uno de los grados superiores.

Según las normas estatutarias, un

funcionario de la categoría «A» puede llegar a través de la promoción —que hasta el grado 6.º tiene un carácter automático— al grado 3.º después de catorce años de servicio; un funcionario de la categoría «B», al 5.º grado después de diecisiete años de servicio; un funcionario de la categoría «C», al 8.º grado después de veinte años de servicio.

*Remuneración del funcionario.*— Los sueldos en la función pública son relativamente bajos y no aumentan por grado más que un 15 por 100, aproximadamente. Además, aun cuando no existe ningún sistema de escalones, el sueldo aumenta automáticamente cada tres años, si no se ha producido una promoción de grado.

Este problema de los sueldos bajos es grave porque desalienta a la *élite* de la juventud a ingresar en la función pública. Si constitucionalmente está prohibido que un funcionario desempeñe dos empleos remunerados o forme parte de más de dos consejos o comisiones, es notorio que esta norma no se respeta siempre en la práctica. Además, existen diversas indemnizaciones, primas o remuneraciones por horas suplementarias de trabajo. Las indemnizaciones ascienden, en casos extremos, hasta un 100 por 100 del sueldo base.

*Cambios.*—El hecho de que el reclutamiento sea fraccionado por ministerios y que, desde 1911, los funcionarios se beneficien de la inamovilidad, constitucionalmente garantizada, entraña que —hablando prácticamente— el cambio de una rama administrativa a otra, dentro de un mismo ministerio, no se lleve a cabo, si bien el estatuto 1811/1951 lo dispone en ciertas condiciones.

*Calificación.*—El estatuto de la fun-

ción pública prescribe que se atribuya cada año a todo funcionario una calificación mediante informe emitido por el jefe del servicio, relativo a la eficacia profesional y que justifique una propuesta eventual de promoción por antigüedad.

El estatuto concede a cada funcionario, al cual la calificación (y la motivación) ha de ser comunicada, el derecho a apelar al «consejo de servicio», que adopta la decisión al respecto.

Con arreglo al estatuto, desde el punto de vista de la promoción, hay —en función de la calificación (del valor profesional del funcionario)— dos «grados» de prioridad: el primero es la «elección absoluta», el segundo es la «elección» (normal). Estos dos preceden a la posibilidad de ser promovido por antigüedad.

Por cuanto que en Grecia el grado depende del empleo, al estar excluida toda disociación entre el ascenso del personal y la estructura de los servicios (entre grado adquirido y empleo ocupado), las carreras están estrictamente limitadas por la naturaleza de los empleos.

#### LA POLÍTICA CONCERNIENTE A LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU INFLUENCIA SOBRE LA MORAL DE LOS FUNCIONARIOS

*El derecho y la realidad.*—En cuanto que la distancia entre la norma jurídica formal y la práctica es en Grecia particularmente grande, la aplicación práctica de las sanas disposiciones constitucionales y legislativas relativas a la función pública ha sufrido bajo el empuje de los acontecimientos políticos. Sobre todo, el estatuto 1811/1951, partiendo de

intenciones excelentes, ha hecho probablemente tanto mal como bien; ha creado sobre todo apariencias engañosas, introducido una «fachada» legal detrás de la cual se ocultaba una realidad a menudo diferente, reforzada por la preocupación de «legalidad» mediante la tranquilización de las conciencias, sin que se perciba la realidad existente.

*La educación previa y las necesidades del servicio.* Los males de que adolece la enseñanza que se dispensa en las diferentes escuelas repercuten fatalmente sobre toda la vida administrativa. Al tiempo, los concursos con pruebas del ASDY sufren de males análogos, al corresponder su programa al de la enseñanza general previa; al no haberse organizado en gran escala ningún perfeccionamiento para los funcionarios, aunque el estatuto 1811/1951 y la «constitución» del Ministerio de la Coordinación lo prevén explícitamente, el funcionario está educado prácticamente por la rutina, es decir, mira fatalmente hacia el pasado y no hacia el futuro.

*El enfoque democrático del problema (Problema de confianza).*—A fin de poder exigir de sus servidores el sacrificio de todos sus instantes y el máximo de su energía, el Estado debe asegurarles las condiciones de una existencia material correcta y (o al menos) un prestigio social, así como la satisfacción de un trabajo bien hecho. Para todos estos fines, hay que manifestar un alto grado de confianza. En su preocupación por asegurar a cualquier precio, de manera formal, su «neutralidad política», el estatuto 1811/1951 ha limitado seriamente los derechos cívicos de los funcionarios, les ha prohibido la huelga; constitucionalmente están excluidos de ser elegidos diputados.

Los funcionarios no pueden participar en las asociaciones profesionales de cualquier clase, salvo en sus propios sindicatos. Al tiempo, los «consejos de servicio» tienen en su seno jueces (ordinarios, magistrados del Tribunal de Cuentas, incluso del Consejo de Estado) representantes de la Universidad y de los altos funcionarios (de los grados 1 y 2), todos nombrados; no está prevista ninguna representación sindical ni ningún elemento elegido por los funcionarios. Y, sin embargo, la función de los llamados consejos, en cuanto organismos disciplinarios y cuasijudiciales y colegios que regulan el curso de la carrera, es particularmente importante. No hay la menor traza de los *Whitley councils* británicos o de las «comisiones paritarias» de la Administración francesa.

Es ciertamente de la mayor importancia para los miembros de la función pública que éstos sean, en cierta medida, llamados a participar en la regulación de sus propios asuntos y gocen así de la confianza del poder público al que deben servir.

*La gestión de los asuntos del personal.*—En una época en que la administración de personal en la Administración pública constituye una rama administrativa muy desarrollada, en la que abundan los modelos modernos, no se encuentra casi ninguna traza en Grecia. De hecho, es cada director quien se ocupa de esa gestión, en contacto con el ASDY. La oficina de personal parece jugar frecuentemente el papel de intermediario entre el director general y el ministro en los asuntos de personal y estar sometido a las influencias políticas paralizadoras.

Toda la gestión de los asuntos de personal está orientada por la ruti-

na, propia a cada ministerio, y no se relaciona con ninguna regla general aplicada de modo uniforme. En el fondo, toda política unificada y metódica de la función pública, sin embargo indispensable, falta en la presente hora, lo que contribuye a reducir la moral de sus miembros.

## SEGUNDA PARTE

### Propuestas relativas a la reorganización de la función pública

#### OBSERVACIONES GENERALES

La obra de la reforma administrativa en general y de la reorganización de la función pública, en particular, era inmensa y compleja.

Si las propuestas concretas que siguen están precedidas de algunas observaciones de orden general, es porque no parece que en Grecia se hayan dado cuenta suficientemente, incluso en los medios más competentes, de esas condiciones preliminares de cualquier reforma. Profundamente sumida en una rutina secular, la Administración griega permanece aislada de las corrientes contemporáneas de la administración moderna.

En primer lugar hay que evitar cuidadosamente la frecuente tendencia al perfeccionismo. Como todo no puede ser modernizado al tiempo, como fatalmente hay que proceder por etapas, hay que evitar por lo mismo las soluciones demasiado cortantes y consideradas como óptimas. Buscando lo que es mejor, se permanece hundido en lo que es malo y —como lo prueba la experiencia— nada se hace. Hay que impedir con insistencia tanto la imitación ciega

de los modelos extranjeros como la búsqueda a cualquier precio de las soluciones perfectas. Hay que proceder por retoques parciales reformando simultáneamente sobre varios planos lo que parece particularmente perjudicial o pasado de moda, en función de un orden de prioridad establecido. Hay que intentar que nazca una sana tradición administrativa nacional, que permita después realizar a medida un programa de reforma de gran aliento, partiendo de la reorganización realizada de inmediato.

En segundo lugar, hay que evitar crear instituciones nuevas, donde la adaptación de lo que existe a las necesidades modernas es posible. Este proceso de adaptación progresiva es fatalmente menos espectacular, pero evita trastornos inútiles y hace posibles las mejoras progresivas.

Pero, en tercer lugar, si la acción a emprender está limitada fatalmente, debe sin embargo ser rápida. Hay que actuar con valor en los sectores en los que, según el plan establecido, sea indispensable en interés superior del país. Si, sin tardanza, Grecia no logra sanear su Administración, modernizándola y adaptándola a las tareas que serán mañana las suyas, si no logra atraer a la función pública la verdadera *élite* de las jóvenes generaciones y conseguir que esta *élite* encuentre satisfacciones dentro del marco del servicio público, corre el riesgo de perder la batalla pacífica de la competición y de condenarse a una situación económico-social muy difícil. Numerosos ejemplos de los países en vías de desarrollo demuestran sin duda alguna que es cosa perdida y dinero gastado el facilitar ayuda a un país que no puede o no sabe ayudarse a sí mismo, mediante

la organización y el mantenimiento de un aparato moderno del poder.

En cuarto lugar, no hay que olvidar que la reforma administrativa no es nunca una tarea aislada y esporádica; antes al contrario una acción permanente que —para ser conducida al éxito— exige la existencia de organismos estables, especializados en la materia.

En quinto lugar, hay que darse cuenta de que la reforma administrativa es un problema de los hombres que serán llamados a realizarla. No son las estructuras, incluso las más ingeniosas, sino los hombres y las mujeres, bien elegidos, debidamente preparados para sus tareas, al día de las necesidades modernas, capaces de iniciativas creadoras y que dispongan de un prestigio necesario, los únicos que podrán lograr un éxito auténtico. Es necesario que puedan actuar sin trabas de orden político o cualquier otro.

En sexto lugar, para que la reforma a emprender no tarde en producir efectos tangibles, es necesario que el esfuerzo en cuestión esté debidamente coordinado en el seno del mecanismo estatal total. La Administración pública forma parte integrante, por definición, del medio económico y social; no puede abordársela aisladamente, sin inclinarse simultáneamente sobre los problemas de educación general, de formación profesional, de ordenación del territorio (y ante todo de desarrollo regional), de promoción social. Asegurándose el apoyo de las fuerzas políticas (así como de la prensa, de las asociaciones, de los órdenes profesionales, de los medios intelectuales), hay que saber «despolitizar» la reforma administrativa, presentando claramente el

alcance general, su vínculo con el desarrollo económico y social del país.

En séptimo lugar, hay que actuar de acuerdo con un plan de antemano, fundado en análisis sobre la realidad, repensarlo debidamente antes de aplicarlo, hacerlo público desde el principio, sin disimular los motivos que lo han dictado. No es en la sombra de un gabinete ministerial donde puede emprenderse esta lucha «dramática» con éxito. Como se ha dicho, para poder disfrutar del apoyo de la opinión pública (favorable *a priori* a la reorganización del aparato administrativo actual y de sus métodos de acción), el plan de reforma debe ser conocido de aquella, incluso en sus detalles. No debe ocultarse el mal existente por razones de patriotismo mal entendido ni exagerar los beneficios de la reforma a fin de evitar desilusiones.

En octavo lugar —y en relación directa con las consideraciones precedentes— hay que saber comprender que a fin de cuentas las modificaciones a realizar son de orden psicológico sobre todo. Se tratará a largo plazo de transformar la mentalidad para obtener una inspiración nueva y un sentido de la responsabilidad. Es evidente que los males actuales del «legalismo» mal entendido proceden precisamente de la preocupación por evitar la responsabilidad personal, sin lograr, sin embargo, paralizar la «ingerencia política» en la Administración. El problema es, por tanto, el de la educación cívica generalizada a fin de reestablecer la noción del Estado y purificarla. Sólo así es como la reconversión de las administraciones públicas puede lograrse progresivamente y que el sa-

neamiento duradero de la Administración griega corone los esfuerzos pacientes y continuos de los reformadores.

Seguidamente el libro comprende

las propuestas concretas que el autor sugiere para solucionar los numerosos problemas con que se enfrenta la función pública en Grecia, y que dan fin al libro.—G. LASO VALLEJO.