

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA BUROCRACIA CENTRAL EN ITALIA. ANALISIS SOCIOLOGICO

35.08(45) : 301

Resumen del libro del mismo título, realizado por el Instituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, editado por Giuffré, Milán 1965, 364 páginas.

El problema de la burocracia se convierte en objeto indispensable de estudio dentro de un programa de investigación sobre la Administración pública, que recoja los diversos aspectos jurídico, económico y sociológico, en un punto ideal de convergencia para las diversas ciencias sociales y las problemáticas más relevantes de cada uno.

El estudio jurídico examina la burocracia pública en el ordenamiento jurídico de los poderes públicos y de los ciudadanos, ofreciendo los elementos necesarios para comprender qué es y qué debe ser la burocracia

italiana en sentido subjetivo y sentido objetivo.

El análisis económico, a su vez, responde a la misma cuestión, partiendo del desarrollo de las retribuciones públicas y proponiendo los criterios para su determinación óptima.

Los estudios jurídico y económico se completan con la investigación sociológica, que considera la actitud de los funcionarios ante el confrontamiento de la Administración pública consigo mismos, obteniendo de la experiencia directa los elementos para conocer lo que los funcionarios piensan de la Administración y la con-

figuración que consideran más deseable para la misma.

1. La posición de la burocracia estatal en la sociedad italiana es presentada partiendo del desarrollo histórico, sin cuya consideración no es posible comprenderla. El fenómeno burocrático tal como aparece en la actualidad no pudo ser previsto por los pensadores de hace cien años; en la simplicidad de sus pronósticos sociológicos, la Administración pública, accesible por turno a todos los ciudadanos capaces y situada bajo la dependencia de gobiernos libremente elegidos, no hubiera creado ningún problema social; no pudieron prever, y lo hubieran calificado como una fatalidad, el poder de los funcionarios públicos acompañando la expansión de la industria, de la democracia y del bienestar y que va asumiendo proporciones impresionantes y difícilmente controlables. La burocracia ha sido la gran sorpresa; la sociedad no estaba preparada para acogerla y ha reaccionado con aspereza, con irritación, con medidas caóticas y con críticas demolidoras, actitudes de las cuales se hace eco con frecuencia la prensa.

Es preciso contar, por otro lado, con el fenómeno que está surgiendo, también a través de la prensa, de una apología, reivindicando para la Administración el mérito indiscutible de haber contribuido a la realización de los ideales y de los proyectos del bienestar público en todos los sectores de la actividad social.

Dos acontecimientos han sido la causa de que se interesen los estudiosos y el público de esta polémica sostenida acerca de la efectividad de la Administración: la celebración de los centenarios de la unificación ita-

liana en 1961 y la de las grandes leyes administrativas.

La centralización administrativa ocupa un lugar preponderante, respondiendo a la evolución histórica del proceso de unificación de Italia.

La investigación histórica debe encuadrar, indudablemente, con la mayor objetividad posible, el fenómeno burocrático, pero tampoco puede dejar de contemplar los interrogantes planteados por la opinión pública de nuestro tiempo: la centralización, que se opone a determinadas disposiciones de la Constitución; la tradición del anonimato, que se opone a la responsabilidad de los funcionarios; la colaboración a la dirección política, la racionalización organizativa, la corrupción y la dilapidación del erario público. Son los temas de siempre, aunque la sucesión de los acontecimientos les prestan tonos y grados diversos.

Los estudios históricos revelan que los malos presentes son males antiguos. El Estado italiano, a pesar de los esfuerzos de Cavour, nació concentrador, antirregionalista, preocupado por controlar una realidad social heterogénea y una población indiferente, si no hostil, a la unificación política en un ambiente internacional adverso.

La burocracia subestimada de este Estado convierte la centralización en un principio de sabiduría administrativa; en la actualidad, extraer de la burocracia el mito del centralismo equivale a inducirla a renegar del Estado en cuyas condiciones históricas está involucrada.

La burocracia estatal italiana, por una adaptación excesiva a la voluntad política en su pasado histórico, ha terminado por sobreponerse a la voluntad política de nuestro tiempo.

El origen y la evolución de los mandos vienen determinados por la procedencia piamontesa de la burocracia del Estado italiano, que influyó no sólo en el número mayoritario de piamonteses en los altos puestos de la Administración, sino también en la orientación filofrancesa de la legislación administrativa. El estilo ministerial, la práctica del oficio, el modo de proceder del joven Estado italiano tenía una clara impronta piamontesa; los métodos de las comunicaciones internas, la etiqueta informal, el trato con el público realizado al estilo de la Real Casa impedía que se interesasen en la Administración personas originarias de otras provincias.

La relación fiduciaria tradicional que vincula a una fidelidad recíproca entre el dirigente protector y el dependiente protegido condicionó un aspecto de la burocracia en su trayectoria histórica, al afluir hacia la Administración personas procedentes de las provincias meridionales, que pasaban a ocupar puestos de categoría intermedia o inferior, y que en algunos casos paliaban la ineficacia operativa con la ostentación de actos de fidelidad. La evolución posterior de esta tendencia, vinculándose a la política, motivó una reacción conducente a sancionar la obligación, para los funcionarios públicos, de mantenerse imparciales frente a los partidos políticos. En este sentido se pronuncia el Estatuto de 1908, que establece la inamovilidad de los funcionarios para poder lograr su imparcialidad política.

La tradicional resistencia a la evolución racional se señala progresivamente moderada en el proceso de las normas, en la tecnificación de los

informes, en la racionalización organizativa, etc.

En la Administración civil italiana se siente en fecha temprana una preocupación por la eficiencia y la organización racional del trabajo. En 1866, Bettino Ricasoli intentó fijar algunos «criterios sanos de organización: responsabilidad de los funcionarios, reorganización de los órganos consultivos, simplificación del procedimiento, distribución de competencia de acuerdo con la capacidad de los sujetos»; sin embargo, al no estar estas ideas bien delimitadas y ser expuestas en términos empíricos y apropiados, no producen los resultados que podía esperarse de su enumeración, y el ritmo de la acción administrativa continúa lento hasta nuestros días. Giovanni Abigmente, en su estudio publicado en 1916, *La reforma de la Administración pública en Italia*, señala como una de las principales causas de la ineficacia de la Administración «la hostilidad de la masa de empleados a la simplificación de los servicios públicos», y que es también recogida por tratadistas posteriores, que analizan las causas de esta aversión orgánica de la alta burocracia hacia la simplificación de los servicios.

Junto con la evolución histórica es preciso valorar la influencia del pensamiento sociológico, ya que, si bien la historia finaliza con la comprobación de los aspectos individuales e irrepetibles de los fenómenos sociales, no se puede evitar que surja la advertencia de situaciones constantes que trascienden todo límite cronológico y ambiental y que se proyectan en el presente. La sociología se afirma, en cambio, como investigación científica de los aspectos generales y recurrentes de la realidad

social. El presente estudio centra la investigación sociológica sobre aquellos procesos lógicos internos al proceso burocrático que se presentan en términos análogos en otros países: la expansión de la burocracia como elemento de la «cuestión social», análisis de la estructura y de las funciones del fenómeno burocrático, hipótesis de las repercusiones de los estudios sociológicos sobre la Administración italiana.

Uno de los problemas más difíciles actuales es el de poder aislar el aparato burocrático de las instituciones públicas del correspondiente a instituciones privadas, económicas, culturales, etc., puesto que surgen interferencias en cuanto a la selección del personal, retribuciones, modelos organizativos y otros varios aspectos que se ponen de relieve de forma creciente conforme se expande el campo de actividad del Estado y de los entes locales y de la Administración institucional.

Tampoco puede aislarse burocracia y política. El actual régimen político de Italia se basa en una clase dirigente de filiación antifascista y formación cultural heterogénea que ha intentado crear una plataforma ideológica unitaria sobre la cual puede reconstruirse la vida pública; la Constitución de 1948 fue el resultado comprometido entre los teóricos de cuatro grandes partidos. La burocracia no participó en su elaboración, y cuando trató de aplicarse fue ella quien se encontró con dificultades difíciles de superar.

Las iniciativas para la adecuación de la burocracia a la realidad es tema plenamente vigente en la actualidad.

La apertura mental de los funcionarios a las innovaciones depende en primer lugar de su extracción social

y la posibilidad de seleccionar personal bien preparado y dispuesto a la colaboración, susceptible de perfeccionamiento y actualización continuos requiere por lo menos tres condiciones: la atracción de un *status* socioeconómico elevado, la capacidad de las instituciones docentes del país para preparar un personal culturalmente adecuado a las exigencias del momento histórico y una organización interna capaz de valorar a los hombres y seleccionarlos de acuerdo con su capacidad y las funciones que van a desempeñar.

El análisis de los precedentes históricos y de la situación actual determinan el postulado de una investigación empírica, que ha de considerar las variables de neutralidad afectiva, la adecuación, la especialización y la universalidad, puesto que la racionalización de la Administración pública por la doctrina sociológica no es un proceso histórico de alcance general.

2. La investigación empírica sobre la burocracia central del Estado recoge las dos corrientes más extendidas: una, la de Gaetano Mosca, que revela una cadena de difusiones latentes, que impiden el progreso de la burocracia: la especialización, la supervisión minuciosa y la formalidad de los informes siempre creciente en el intento de reducir la arbitrariedad; otra, iniciada por Karl Mannheim y que prevé la posibilidad de un desarrollo innovador, bien mediante técnicas de estímulo aplicado a la infraestructura humana, bien a través de presiones de ambiente externo, o bien en virtud de una disminución de grado en la disciplina por motivos tecnológicos. Las actividades mentales del personal al servicio de la Administración, la compa-

ración con las actitudes del profesional independiente y las posibilidades de actitudes innovadoras en la burocracia estatal italiana son objeto de estudio en este capítulo.

El método seguido en la investigación ha sido el de encuesta por muestreo, señalado por P. Blau como el mejor para estudiar las actitudes y la carrera de los miembros de las organizaciones.

La muestra seleccionada no constituye ni el tipo ideal en sentido sociológico ni en sentido ético, sino el tipo medio de burócrata a través del cual pueden estudiarse las variables socioprofesionales y socioculturales.

La representatividad de la muestra es limitada, puesto que se restringe al personal directivo de la Administración central del Estado, es decir, destinado en los Ministerios, y que, dada la centralización de la Administración estatal italiana, es el que detenta la mayor responsabilidad.

La utilización del material empírico, constituido por el resultado de las entrevistas y las contrataciones de los cuestionarios debe encaminarse a identificar la auténtica expresión sociológica del fenómeno burocrático considerando los aspectos cualitativo, cuantitativo y etiológico.

3. Entre las actividades de los funcionarios hacia la estructura administrativa se consideran la valoración de la situación actual, la conveniencia de una reforma, la preparación y la utilización del personal.

Sobre un total de ciento veinte funcionarios que han expresado claramente un juicio sintético sobre la estructura actual de la Administración pública y su funcionalidad, la mayoría asume una actitud negativa, un sector intermedio expresa una

desaprobación moderada y sólo una minoría absoluta se declara satisfecha de la situación actual de la Administración pública.

Como causas del ineficaz adiestramiento de los funcionarios, los entrevistados señalan:

a) La escasez de personal en relación con el volumen de trabajo, que impide la interrupción del servicio para dedicarse al estudio.

b) La movilidad excesiva de algunos funcionarios que son trasladados con demasiada frecuencia.

c) Aceptar como móvil para asistir a los cursos el conseguir un traslado en vez del enriquecimiento cultural.

d) Un cierto temor en los dirigentes antiguos al pensar que pueden ser desplazados por los nuevos valores.

e) La costumbre de enviar a cursos de perfeccionamiento a los funcionarios más ineptos para librarse de su presencia y no a los mejor calificados, cuya colaboración es necesaria.

El juicio de los funcionarios sobre la utilización del personal en la Administración tampoco es lisonjero al considerar que no tiene en cuenta, dentro del volumen de trabajo, la valoración de su capacidad específica, ni se atribuyen las responsabilidades de manera proporcional entre la capacidad individual y las competencias.

Los funcionarios no pueden reformar la Administración pública porque la esfera política incide en ella con todo su poder y sofoca los mejores esfuerzos, y el equipo que realiza el estudio pone de relieve ciertas aspiraciones de los funcionarios hacia una reforma racional, sobre las que no debía existir razón alguna

para arbitrar los medios necesarios en su realización; a ello se oponen tres obstáculos fundamentales:

a) La carencia de un sistema de compensación o incentivos.

b) La desorientación en el sistema de comunicaciones internas, que impide que las actitudes mentales de los individuos y de los grupos pequeños lleguen a convertirse en opinión dominante.

c) La escasa seguridad con que el contexto social de la burocracia estatal apoya y justifica el propósito y las iniciativas eventuales de reforma.

El objeto de estos obstáculos se analiza y estudia en los capítulos siguientes.

4. Los incentivos son considerados necesarios para conseguir el rendimiento óptimo del personal de una empresa, y no han de ser una excepción los funcionarios y la Administración pública; sin embargo, dado el escaso éxito conseguido en este campo, se limitan a aspirar una reforma, pero tienen pocas motivaciones para esperar que se logre efectivamente. Esas aspiraciones todavía no se plasman en unas ventajas directas y adecuadas, en términos de prestigio o de retribuciones, de seguridad o de poder, a lo que es preciso añadir el aumento de las exigencias profesionales y vitales, que, no encontrando compensación, provoca lagunas en el equilibrio psíquico y en la posición social de los individuos; la resistencia por parte de muchos sectores influyentes de la Administración que no son partidarios de introducir innovaciones, dificultan la puesta en marcha de un sistema de incentivos.

Los estudios sobre incentivos están de acuerdo en reconocer una gama

de estímulos para el trabajo personal que trasciende de la simple retribución personal; el personal de una organización atribuye gran importancia al tratamiento moral, a la seguridad, al prestigio interno y externo, etc. La insistencia de los funcionarios de los ministerios entre los que se ha realizado la encuesta refrendan esta opinión al manifestar que se sienten capacitados para aceptar mayor responsabilidad que la concedida en la actualidad.

Los incentivos en vigor se concentran con evidencia notoria en tres aspectos: el prestigio, la retribución y la carrera.

El proceso de la puesta en marcha de un sistema de incentivos es complejo, puesto que intervienen muchos factores que solamente de forma indirecta se relacionan con la vida profesional de los afectados; por ejemplo, no se concibe el comportamiento de los políticos, que desde hace veinte años han promovido la reducción del prestigio y de la retribución de los funcionarios. Hasta estos momentos los sistemas de incentivos aceptados lo han sido bien por intuiciones generales, bien por la práctica de costumbres paternalistas, bien por presiones sindicales, pero en ningún caso por sondeos metódicos o valoraciones racionales, y con frecuencia olvidando algunos aspectos psicológicos de comportamiento, que requieren una observación atenta. Sobre este punto se presenta como necesario el conocer la obra de Simon y March *Organizations* (New York, 1961).

Considerando en primer lugar la valoración del prestigio, los funcionarios de calificación superior ejercen una gran influencia en la formación de las actitudes del personal y detentan la opinión dominante en

la sociedad sobre el papel desarrollado por el empleado público.

El prestigio de que ha gozado la Administración cerca de la sociedad rural ha sufrido un espectacular descenso, fenómeno que no es exclusivo de Italia; la causa se atribuye a la tendencia igualitaria que, revalorizando al ciudadano, ha desplazado la posición de superioridad del funcionario. Para el equipo que realiza el estudio existe otra causa importante, que generalmente no se toma en consideración: la transformación de la sociedad rural en sociedad industrial.

Mientras el ambiente rural, poco preparado para discernir la relación directa que existe entre medio y fin, estaba dispuesto a identificar el Estado con el funcionario y atribuir al segundo el prestigio de que gozaba e: primero, sin valorar la amplitud concreta de los poderes efectivos del funcionario; el ambiente industrial, en cambio, atribuye al funcionario un prestigio estrictamente reducido a su efectivo poder de mando.

La investigación realizada ha puesto de manifiesto que la burocracia está impresionada del descrédito en que se precipita desde hace veinte años en la opinión pública.

Los jóvenes están más resignados que los funcionarios veteranos, pero no menos impresionados, porque proceden casi exclusivamente del sur rural, donde creían que podrían ser más influyentes de lo que son en la realidad; la acusación de incapacidad lanzada contra los funcionarios es soportada con dignidad y registrada con amargura. Las acusaciones, generalmente injustificadas, causan grave daño, más que a los individuos de la función pública, a los jóvenes mejores.

La investigación analiza las causas que contribuyen a seguir aumentando este descrédito, acusando en primer lugar a la prensa, que, según los entrevistados, siembra un descrédito inútil; en segundo, a los políticos, que debiéndose enfrentar con la opinión pública descargan sobre la burocracia la responsabilidad de los errores y de la insuficiencia del Gobierno, y, por último, a la evolución social, casi dinámica, que obliga a aprobar leyes rápidamente y el funcionario llamado a defenderlas y aplicarlas es investido de un desprecio que crece con el tiempo. La mayoría de los entrevistados, como causa común de este desprecio progresivo, citan la insuficiencia de las retribuciones respecto de las del sector privado.

En cuanto a la retribución, tiene la finalidad de permitir al trabajador hacer frente a los costes de la vida, de modo que de forma periódica reciba los recursos que debe consumir a cambio de las prestaciones realizadas en la empresa en donde trabaja, con una cierta tranquilidad al contemplar el porvenir. Las prestaciones de un funcionario directivo son o deben ser siempre cualificadas, lo que le obliga a una actualización cultural permanente y a una vida de relación con sectores diversos; por tanto, la retribución será suficiente si le permite hacer frente a aquello que su trabajo le exige.

Otra condición que debe cumplir una retribución suficiente es que permita enfrentarse con las exigencias sociológicas y culturales de la familia que depende del funcionario, sin que al aumentar ésta tenga que descender el nivel de vida.

No es fácil, por tanto, determinar el valor económico de estas tres con-

diciones, y en el caso de los funcionarios italianos se advierte que:

a) Los consumos vitales están en ascenso permanente, debido a la especulación de la construcción y a la congestión del tráfico interno de la población en la cual deben trabajar.

b) Los consumos culturales son extremadamente clásicos, a causa de la imprecisión de las competencias de gran parte de los funcionarios.

c) Los consumos familiares están absolutamente subvalorados en el actual sistema retributivo.

Los funcionarios han introducido sus propios correctivos para compensar la tacañería del legislador:

a) Aceptando trabajo fuera de la Administración.

b) Asociándose con personas que les puedan proporcionar beneficios.

c) Limitando la prole a una media de dos hijos (solamente el 61 por 100 de los funcionarios directivos tienen hijos a su cargo, y el 93,7 por 100 de éstos tienen de uno a tres hijos).

Un aspecto interesante de las cuestiones retributivas es la queja general sobre la insuficiencia de los ingresos de los funcionarios del Estado respecto a los paraestatales, que debido a las razones y al momento político que dio origen a la proliferación de organismos autónomos están mucho mejor tratados.

La carrera viene a ser el incentivo tradicional y típico de la burocracia y resume en un esquema claro y simple todas las aspiraciones de aumentar el prestigio, el poder y la retribución que puede poseer un funcionario.

La carrera, por otro lado, ayuda a la institución, porque el ascenso de los funcionarios a los altos puestos coincide siempre con los criterios de eficacia administrativa.

En el sistema italiano prevalece el criterio de la antigüedad, corregido en los puestos de inspector general; prevalece el sistema de mérito, muy amplio, para los nombramientos acordados en Consejo de Ministros.

Se considera detalladamente las causas que entorpecen el ascenso y los métodos actuales de promoción. El sistema de los estímulos a la productividad y a la colaboración del personal directivo en la Administración central del Estado está apoyada esencialmente en dos puntos:

a) Incremento de los complementos del sueldo.

b) Ayuda en la carrera.

La voluntad y deseo de reforma que el equipo ha podido constatar que existe se orienta hacia criterios de racionalización estructural y operativa, que puede convertirse en incentivo importante de carácter moral, que ha de exigir estos dos requisitos:

1. La difusión rápida a través de un buen sistema de comunicaciones.

2. Una visión clara de la función administrativa adecuada a las exigencias de una nación democrática e industrial.

Todas las organizaciones complejas han debido afrontar con particular interés el problema de las comunicaciones, puesto que es uno de los elementos exigidos por la teoría de la organización para que ésta exista.

Con frecuencia se puede constatar las valoraciones tan diversas que hacen los funcionarios de aspectos comunes de la Administración, según sean más o menos jóvenes, de reciente ingreso o con abundantes años de servicio y según estén destinados en un Ministerio o en otro. Por medio de un buen sistema de comunicaciones se puede conseguir la ho-

mogeneidad de juicio y la laboriosidad del personal.

Es imputable la insuficiencia de las comunicaciones a la superficialidad del espíritu de cuerpo, que en la mayoría de los casos no trasciende del ámbito de una Dirección General.

Los funcionarios se comunican entre sí por razones oficiales y por motivos personales, y estas dos formas de comunicaciones se entrelazan entre sí, dando lugar a tendencias convergentes o divergentes que originan situaciones favorables o dañosas para el desarrollo de la integración del personal. Los entrevistados consideran, en un 53 por 100, que las comunicaciones horizontales se desenvuelven en condiciones positivas.

Para el análisis del desarrollo de estas comunicaciones es preciso tener en cuenta:

- a) Los grupos funcionales.
- b) Las influencias regionales y de partidos políticos.
- c) La línea jerárquica y de mando.

Los obstáculos más difíciles de vencer provienen de la falta de integración de los tres grupos funcionales: los funcionarios de carácter administrativo, los políticos y los técnicos. La dificultad de colaboración entre estos grupos son generales y se presentan todos los días, acentuándose con la posición preeminente que en cada Ministerio tiene el grupo de procedencia histórica.

La procedencia regional no suscita dificultades de convivencia y de colaboración, parecidas a las de los

grupos funcionales, sino un mínimo de adaptación que es exigencia de toda organización burocrática.

Los dos grupos que prevalecen son el romano y el napolitano, y, en general, se considera que domina la mentalidad meridional en el personal administrativo actual.

La filiación política de los funcionarios, ya sea abierta o encubierta, puede también condicionar la fluidez de las relaciones facilitando o interponiendo la circulación de información.

Con sentido amplio puede considerarse que la dificultad de las comunicaciones en sentido horizontal depende más que de la matriz sociocultural del funcionario, de la socio-profesional.

Las tendencias innovadoras de la burocracia estatal: Este capítulo presenta las conclusiones del equipo investigador respecto a las tendencias positivas que se apuntan en la evolución de la Administración central italiana en cuanto a los procesos disfuncionales, resistencia a la apertura hacia nuevos enfoques y el grado de intensidad de estas tendencias.

Este estudio aporta datos interesantes dentro de un campo poco explorado por las investigaciones sociológicas cual es la Administración pública, y todas las conclusiones se apoyan en los datos provenientes de las entrevistas que se intercalan en el texto.

La obra contiene abundante bibliografía a pie de página.—MARÍA LUISA JORDANA.

