

ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA
DE LA COORDINACION
ECONOMICA
EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA ITALIANA

354.047(45) : 336.121

Estudia este tema la organización administrativa de Italia para la coordinación y programación económica. Distingue las diversas clases de comisiones interministeriales y analiza diversas comisiones de ministros, exponiendo su composición y sus funciones.

I. INTRODUCCION

La ampliación de los fines del Estado y el desarrollo técnico, que exige una mayor división del trabajo, son las causas inmediatas de la tendencia que existe en la Administración pública hacia el aumento de sus estructuras. Por otra parte, la división del trabajo no es siempre posible en forma absoluta.

Los intereses públicos se encuentran cada vez más objetivamente ligados entre sí, y, en consecuencia, un acto de un órgano influye sobre la actividad de otro aun siendo sus actividades completamente independientes en teoría.

Todos estos hechos postulan una actividad administrativa que coordine los fines y la acción de los distintos órganos públicos, y de cada uno de ellos con las estructuras privadas, así como entre estas mismas.

Esta necesidad es reconocida unánimemente por la doctrina italiana, pero en la práctica sólo tímidamente van surgiendo nuevas figuras organizativas, así las oficinas de Organización y Métodos, que realizan una actividad coordinadora dentro de cada Ministerio.

En un proyecto de Ley presentado a las Cámaras en 1955, y todavía no aprobado, se prevé la creación en la Presidencia del Gobierno de un *ufficio* que se ocupe de las funciones de coordinación que a este alto organismo atribuye la Constitución y la institución de Comisiones interministeriales para posibilitar la coordinación de la política del Gobierno, no sólo en materia económico-financiera, sino también en otros sectores.

II. ORGANOS DE COORDINACION

Nos referiremos aquí a los órganos típicos de coordinación estatal en el sector económico;

1. PRESIDENTE DEL GOBIERNO.

Constitucionalmente, le corresponde la función de mantener la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los Ministros. A ello provee, además de a través de la acción concordada de los diversos Ministerios interesados, por medio de ciertos institutos, dependientes o bajo la vigilancia de la Presidencia. Así, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Nacional de Investigaciones, el Instituto Central de Estadística, el Comisariado de Turismo, el Comisariado General de Pesca, etc.

Ejerce también sus funciones de coordinación económica en calidad de Presidente de la Comisión Interministerial de Reconstrucción, de la Comisión Interministerial de Precios, de la Comisión Interministerial del Patrimonio y, eventualmente, de la Comisión de Ministros para la Italia meridional. Puede además designar un Ministro sin cartera para formar parte, en su representación, de la Comisión Interministerial de Crédito y Ahorro.

Es, sin embargo, característico de la actividad de coordinación del Presidente del Gobierno el entranar un sistema de relaciones de confianza, más que jerárquicos o disciplinarios, con los titulares de funciones de alta administración en algunos sectores económicos.

2. CONSEJO DE MINISTROS.

En estos últimos años, los problemas económicos, por su generalidad, han adquirido una gran importancia en la actividad del Consejo. Por ello han nacido algunas de las Comisiones interministeriales existentes, las cuales deben considerarse vinculadas a las directrices políticas del Consejo de Ministros.

Al Consejo de Ministros corresponde asimismo establecer las directrices económico-financieras para el estudio y la elaboración de programas económico-generales.

3. MINISTROS.

En el sector económico revisten particular relieve los Ministerios de Hacienda, del Tesoro y del Presupuesto, que desarrollan la actividad financiera del Estado en Italia.

Un Ministerio típicamente coordinador en este sector es el del Patrimonio. Existen propiedades estatales en todos los sectores de la vida económica, constituyendo un instrumento de la Administración para controlar y dirigir cada sector, por lo que la política orgánica de las participaciones estatales tiende a constituir un aspecto esencial en la política económica del Gobierno.

Por ello se ha creado este Ministerio, al que la Ley constitutiva atribuye la función coordinadora, respecto a las empresas patrimoniales del Estado y

a las empresas con participación estatal directa e indirecta, que antes correspondía, no sólo a diversos Ministros, sino también al Consejo de Ministros, al Presidente, o a Comisiones interministeriales.

Existe también para coordinar esta materia una Comisión Permanente de Ministros, que puede ser presidida por el Ministro del Patrimonio por delegación del Presidente.

4. LAS COMISIONES INTERMINISTERIALES.

Los órganos de coordinación más característicos en el campo económico son las Comisiones interministeriales.

4.1. CLASES DE COMISIONES.

Existen Comisiones interministeriales burocráticas o de funcionarios y Comisiones de Ministros. Las Comisiones de Ministros pueden ser constituidas ocasionalmente en el seno del Consejo de Ministros por el Presidente del Consejo para la solución de problemas especiales o ser instituidas por Ley. Estas últimas se diferencian, a su vez, en Comisiones de composición rígida—cuyos miembros son determinados por la Ley—y Comisiones de composición elástica, cuyos miembros pueden variar.

De las Comisiones de Ministros pueden formar parte, a veces, expertos funcionarios.

Las Comisiones constituidas en el seno del Gabinete por iniciativa del Consejo de Ministros o del Presidente del Consejo pueden ser constituidas ocasionalmente para cuestiones particulares o de modo permanente. Entre las permanentes podemos citar la Comisión de Ministros encargada de coordinar los programas legislativos para la ejecución del «Esquema de desarrollo de la ocupación y del rédito en Italia en el decenio 1955-1964», constituida en 1956.

El proyecto de Ley presentado a las Cámaras en 1955 prevé la institución por Decreto del Presidente del Consejo de análogas Comisiones de Ministros, con el objeto de facilitar la coordinación de la política del Gobierno en materia económico-financiera.

Algunas de las Comisiones instituidas por Ley tienen prevalentemente la misión de armonizar la acción económica de las varias administraciones, estudiando los problemas y elaborando las medidas que deberán después ser desarrolladas concretamente por cada administración; otras tienen la misión de ejercitar de modo orgánico los poderes de dirección y de control sobre sectores económicos de relevancia nacional; a las primeras pertenece la Comisión Interministerial de Reconstrucción (C. I. R.).

4.2. COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE RECONSTRUCCIÓN.

La Comisión de Reconstrucción estaba presidida por el Ministro de Reconstrucción, y tenía las siguientes funciones:

a) Determinar los criterios a seguir para la coordinación de la obra de los Ministros competentes en materia de reconstrucción.

b) Coordinar los planes de reconstrucción preparados para las diversas administraciones, según las directrices acordadas, y formular planes generales relativos a la reconstrucción.

Con la supresión del Ministerio de Reconstrucción, en diciembre de 1945, las atribuciones de éste fueron transferidas al Ministerio de Industria y Comercio, y la presidencia de la Comisión fué encomendada al Presidente del Gobierno.

Instituída con vistas a las necesidades urgentes de la posguerra, ha trascendido de dicho fin ampliando su misión al ámbito económico-social.

Está compuesta por los Ministros llamados «económicos»: del Tesoro, de Hacienda, de Industria y Comercio, de Agricultura, de Obras Públicas, de Transportes, y de Trabajo y Previsión Social. Intervienen también otros Ministros en las materias de su competencia que se refieran a problemas de la reconstrucción. Pueden además ser llamados a participar, para determinadas materias y en calidad de miembros agregados, representantes de instituciones y organizaciones económicas y profesionales.

4.3. COMISIÓN PERMANENTE DEL PATRIMONIO.

Fué instituída por Ley de 22 de diciembre de 1956, con objeto de coordinar la acción del Ministerio del Patrimonio con la de otros Ministerios interesados.

Está integrada por los Ministros del Patrimonio, del Presupuesto, del Tesoro, de Industria y Comercio, y de Trabajo y Previsión, pero pueden ser invitados otros Ministros interesados. La preside el Presidente del Consejo.

4.4. COMISIONES DE EFICACIA EXTERNA, INSITUÍDAS POR LEY.

Podemos citar la Comisión Interministerial de Precios, la Comisión de Crédito y Ahorro, la Comisión para el Mediodía y la Comisión para las Zonas subdesarrolladas centro-septentrionales.

4.4.1. *Comisión Interministerial de Precios.*

La Comisión interministerial para la coordinación y regulación de los precios, y sus Comisiones provinciales, fueron creadas en 1944 para fijar los precios de cualquier mercancía, en cada fase de cambio, así como los precios de los servicios y de las prestaciones, y modificar los precedentemente fijados por las autoridades competentes.

Vino a sustituir con un bloqueo elástico el bloqueo rígido de los precios que rigió durante el estado de guerra.

Estaba presidida por el Presidente del Consejo, que podía delegar en el

Ministro de Hacienda, y compuesta por varios Ministros y dos expertos nombrados por el Presidente.

Tras diversas disposiciones (1946-1947), su estructura actual es la siguiente:

a) Es Comisión interministerial de composición rígida, pero mixta en cuanto que algunos de sus miembros no son Ministros; en efecto, junto a los Ministros del Presupuesto, de Hacienda, de Trabajo, de Agricultura, de Transportes, de Industria y Comercio, de Obras Públicas, de Comercio Exterior, del Patrimonio, del Alto Comisario para la Alimentación, figuran tres expertos nombrados por el Presidente del Consejo, que, por sí mismo o por delegación en el Ministro de Industria y Comercio, preside la Comisión.

b) Existe una Junta constituida en el seno de la Comisión, presidida por el Ministro de Industria y compuesta por los Ministros del Tesoro, de Agricultura y del Alto Comisario para la Alimentación, que delibera en caso de urgencia, sometiendo luego las deliberaciones a ratificación por la Comisión.

c) El Presidente de la Comisión puede dictar normas ejecutivas resultantes de las deliberaciones de la Comisión. Además, suscribe las resoluciones de la Comisión de eficacia en todo el territorio nacional; puede nombrar inspectores que comprueben los costes de las mercancías, de los servicios y de las prestaciones, según las directrices de la Comisión; puede, además, tomar providencias disciplinarias de carácter administrativo contra los infractores en materia de precios.

d) La Comisión Central de Precios cumple las instrucciones que recibe de la Comisión, y por su iniciativa puede hacer propuestas a la Comisión. Junto a representantes de los Ministros de la Gobernación, de Agricultura, de Hacienda, de Transportes, de Industria, de Trabajo, de Comercio Exterior, del Comisario para la Alimentación, del Instituto de Comercio Exterior, del Instituto Central de Estadística, forman parte de ella los representantes de los trabajadores y empresarios de la industria, el comercio y la agricultura, así como representantes de los consumidores y usuarios.

Puede el Presidente constituir Subcomisiones para diversos sectores productivos y para el comercio exterior.

e) El Instituto Central de Estadística, que registra, elabora y publica los precios de las mercancías y de los servicios fijados por la autoridad.

Periféricamente, la regulación de los precios está encomendada a las Comisiones provinciales de Precios, que gozan de las mismas facultades que la Comisión Interministerial, y se vale de una Junta Consultiva provincial. Para los precios ya fijados por la C.I.P., las Comisiones provinciales sólo tienen poderes de determinación limitados a las fases de cambio sucesivas a las consideradas por la C.I.P.

La vigilancia de la observancia de las resoluciones sobre precios está encomendada a la C.I.P., a las Comisiones provinciales, a las Delegaciones provinciales de Industria, Comercio, Trabajo, que pueden valerse de los órganos de policía.

4.4.2. *Comisión Interministerial de Crédito y Ahorro.*

La Comisión Interministerial de Crédito y Ahorro, suprimida en 1944, fué reconstituída en 1947. Está integrada por el Ministro del Tesoro—que la preside—, por los Ministros de Obras Públicas, de Agricultura, de Industria y Comercio, de Comercio Exterior, así como del Ministro sin cartera eventualmente designado por el Presidente del Consejo para la presidencia de la Comisión Interministerial de Precios, por el Ministro del Presupuesto y por el Ministro del Patrimonio.

Esta Comisión es competente para fijar directrices al Banco de Italia, con el fin de adecuar la formación del ahorro y la política de crédito a las exigencias de la economía nacional.

4.4.3. *Comisión Interministerial para Italia meridional.*

Esta Comisión fué instituída en 1950 con la misión de preparar un plan general decenal para la ejecución de obras extraordinarias dirigidas al progreso económico y social de Italia meridional, coordinándolo con los programas de obras proyectadas por los organismos públicos.

Los programas de actuación del plan, elaborados por la Caja del Mediodía, al objeto constituída, son sometidos a la aprobación de la Comisión y sucesivamente comunicados al Parlamento. La Caja tiene personalidad jurídica.

La Comisión está presidida por el Presidente del Consejo o por un Ministro designado al objeto por el Consejo de Ministros y compuesta por los Ministros de Agricultura, del Tesoro, de Industria, de Obras Públicas, de Trabajo, de Transportes y del Patrimonio. Es, por tanto, una Comisión rígida y puramente interministerial.

Al Presidente de la Comisión están atribuídas funciones de control sobre la Caja.

La Caja provee al financiamiento y a la ejecución de las obras previstas en los programas, subrogándose en algunos casos a las administraciones estatales u otros entes públicos; participa, a tal objeto, incluso en la constitución de especiales fondos de dotación constituidos en los institutos para el financiamiento a medio plazo a las medias y pequeñas industrias de la Italia meridional e insular, previstos por Ley de 11 de abril de 1953.

El Presidente de la Comisión de Ministros responde ante el Parlamento de la actividad de la Comisión y de la vigilancia sobre la Caja.

4.4.4. *Comisión Interministerial para las zonas subdesarrolladas de Italia septentrional y central.*

La Comisión para las zonas subdesarrolladas de Italia septentrional y central, prevista por la Ley de 10 de agosto de 1950, está compuesta por Mi-

nistros designados por el Consejo de Ministros. Son de su competencia la declaración y delimitación de zonas subdesarrolladas hechas en cada caso de acuerdo con el Ministro del Tesoro y la aprobación de los programas anuales de las obras a ejecutar dispuestas por los diversos Ministros.

4.5. OTRAS COMISIONES.

Nos queda por examinar algunas figuras de difícil encuadre en las categorías de Comisiones Interministeriales que hemos distinguido.

Así, existen Comisiones que, aun instituidas por Ley y con eficacia externa, son llamadas a dar simplemente su parecer, aunque sea preceptivo. Así, por ejemplo, la Comisión Interministerial para la Financiación de las Industrias debía dar su informe preceptivo antes de la autorización, por parte del Ministro del Tesoro, de anticipos a algunas empresas industriales cuya actividad fuese particularmente relevante para el reajuste económico del país.

Análogamente fueron atribuidas funciones consultivas a la Comisión Interministerial para las Importaciones y Exportaciones, instituida en 1945 y compuesta de Subsecretarios y funcionarios. Posteriormente, parte de las funciones consultivas de esta Comisión han sido transferidas a una Subcomisión de la Comisión Central de Precios, y otras, a la Comisión Central para el Comercio Exterior, instituida en 1946.

Fueron también atribuidas funciones consultivas a la Comisión Central de Industria, cuyo informe era solicitado para las resoluciones del Ministro de Industria que prohibieran la instalación o la ampliación de nuevos establecimientos industriales.

Las Comisiones últimamente citadas han sido suprimidas por la Ley de 5 de enero de 1957, constitutiva del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo.

Es dudoso si debe clasificarse entre las Comisiones interministeriales la Comisión Nacional de Productividad, instituida por Decreto del Presidente del Gobierno, en 22 de octubre de 1954, y compuesta de un experto del Ministerio del Tesoro, de expertos de otros Ministerios y de expertos elegidos entre los designados por otras organizaciones. La acentuación del calificativo de expertos parece excluir el carácter interministerial y dar paso a un tipo de Comisión técnica, que reagrupa personas competentes diversamente elegidas, más bien que representantes de organismos, como sucede respecto de la Comisión Nacional para el Estudio de la Coyuntura, instituida en 28 de noviembre de 1953, o de la Comisión para el Desarrollo de la Ocupación y de la Renta, instituida en 11 de octubre de 1956. No obstante, la formulación es híbrida, y los expertos de cada Ministerio, nombrados como los otros miembros por el Presidente del Consejo, son de hecho designados por los diversos organismos. Algunos autores incluyen la Comisión Nacional de Productividad entre las interministeriales.

Una particular categoría de Comisiones interministeriales es la de las Comisiones integradas por Subsecretarios de Ministerios y funcionarios o por Subsecretarios sólo bajo la presidencia de un Ministro.

III. CONCLUSION

Las Comisiones interministeriales ofrecen un aspecto de técnica organizativa muy interesante, que es la integración de la actividad de dirección de cada Ministro respecto a su propio Ministerio, con el Consejo, la directriz y la deliberación colegial de otros Ministros. Se trata de una especie de institucionalización, por materias o sectores determinados, de la coordinación entre varios Ministros.

En opinión de Bachelet, estos órganos marcan una tendencia a transformar el carácter de la dirección de los Ministerios, o al menos los más importantes, de personal en colegiada.

Otra tendencia que perfilan estas Comisiones es la de estructurar particulares sectores de la Administración—en vez de la forma tradicional del Ministerio con una sola persona a la cabeza, órgano al mismo tiempo político y administrativo—según un módulo que prevé una Comisión de Ministros con funciones de directriz política, un Ministro responsable del sector y organismos autónomos a menudo con distinta personalidad jurídica que desarrollan la actividad puramente administrativa.

La tendencia puesta en evidencia por algunas de las estructuras examinadas (Comisión Interministerial de Crédito, Comisión Interministerial para Italia meridional, etc.), parece ser característica de la intervención económica del Estado en Italia.—F. L. C.