

EL FENOMENO BUROCRATICO EN LA REFORMA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO *

Por FRANCESCO SIDOTI

Sumario: 1. LAS REGIONES TRAS EL DPR NÚM. 616.—2. EL FENÓMENO BUROCRÁTICO EN EL «ESTADO REGIONAL».—3. PROBLEMAS DE VALORACIÓN DE UNA INVESTIGACIÓN.

1. Las regiones tras el DPR núm. 616

La Ley número 382, de 22 de julio de 1975, fue considerada cuando apareció como una intervención entre las más significativas del intento de diseñar de una nueva forma las relaciones entre Estado y sociedad en Italia. Esa opinión se basaba tanto en la consolidación de la nueva disciplina de la relación de empleo público, cuyo tratamiento económico en virtud del artículo 9 de dicha Ley tenía que ser establecido en base a acuerdos sindicales, recogidos en decretos del presidente de la República, como en el imponente complejo de funciones que el Estado transfería a las regiones, delegando en ellas la nueva disciplina de distintos sectores económicos, sociales, administrativos. El Decreto número 616 de ejecución de la Ley de 1975, que entra en vigor desde el 1 de enero de 1978, aparecía en consecuencia como la fase culminante de aquella que había sido denominada la «reforma de las reformas», es decir, «la reforma del Estado». Pero al llegar a este punto se interfirieron varios fenómenos, cuyas consecuencias están

* En *Quaderni di Studi Regionali*, núm. 10, Edizioni di Comunità, Milano, 1979.

aún por valorarse. Baste pensar en la introducción de la contratación colectiva en el empleo público, que ha hecho resurgir problemas no resueltos de interpretación y de gobernabilidad en este sector (1). En cualquier caso, la aplicación concreta del artículo 117 de la Constitución ha seguido poniendo en primer plano los problemas relativos a la contribución determinante que se esperaba habrían aportado las regiones al resaneamiento radical y a la renovación global del viejo ordenamiento estatutario, tanto en sus estructuras económicas y sociales como institucionales.

Por lo que se refiere a las regiones, las diferencias ideológicas y de principio, que en un tiempo fueron muy duras (2), han ido confluendo poco a poco en una unanimidad sobre la fórmula de república de las autonomías; los campos de decisión, gracias a la aplicación de la 382 y a otras muchas leyes (empleo juvenil, etc.), se han ampliado, y se ampliarán más aún hasta el punto de superar hasta el final aquellos temas que habían sido el principal objeto del contencioso polémico entre Estado y regiones. El DPR número 616 ha afirmado el poder regional de dirección, control, transformación y supresión de entes y organismos públicos de carácter tanto económico como asistencial, reconviniendo bajo la responsabilidad de las asambleas electivas funciones que antes estaban fragmentadas en un montón de organismos de estructura fundamentalmente asociativa. Los datos relativos a las quince direcciones generales y a los casi 25.000 entes suprimidos permiten hacerse una idea de los cambios cuantitativos introducidos por la aplicación de la Ley número 382; otros cambios cualitativos no menos importantes se refieren a la nueva articulación de los poderes estatutarios que se deriva de la plena aplicación del proyecto diseñado por el DPR número 616: reformas de las administraciones municipales, provinciales y centrales recalificadas por la expansión de los poderes de las asambleas electivas municipales, de circunscripción, regionales, nacionales. En el curso de dicha evolución tienden a ser sensiblemente modificadas las connotaciones históricas de un sistema administrativo caracterizado por la mediación particularista de los centros de decisión, del parasitismo, de la descentralización, de la lentitud de procedimiento, de la prevalencia de cuerpos separados y entes paralelos (3).

Y, sin embargo, de acuerdo con recientes opiniones, por otra parte ampliamente difundidas, a pesar de que sea concretamente posible una nueva forma de ser de la administración, «malestar» y «cerrazón interna», «pérdida de credibilidad política» y «debilitada capacidad de incidir» son las connotaciones preocupantes de la evolución de los gobiernos regionales, de manera que son presentados como incumben-

(1) Un buen análisis de este caso particular se puede encontrar en M. GIGANTE: «I sindacati di fronte all'attuazione della legge 70», *Queste Istituzioni*, núm. 23, julio-diciembre de 1978.

(2) Véanse las polémicas y los enfrentamientos iniciales, E. ROTELLI, B. DENTE, P. KEMENY, S. PESSO: *Regioni, forze politiche e forze sociali*, Officina Edizioni, Roma, 1974.

(3) Véase para todos F. BASSANINI: *Le regioni fra Stato e comunità locali*, Il Mulino, Bologna, 1976.

tes los riesgos de «crear monstruosidades administrativas y políticas», y de «acentuar en lugar de eliminar la no gobernabilidad del ordenamiento democrático, alimentando ineficacia y confusión» (4). La aplicación de la Ley número 382, el ulterior desarrollo de las autonomías locales, todas las innovaciones institucionales que se presentan, ha sido dicho por los comunistas, pueden provocar «formas nuevas de fenómenos de ruptura y disgregación»; pueden en cambio recibir un sentido cumplido a través del «reforzamiento del ejecutivo», que «no humilla, sino que exalta la capacidad de dirección y de control de toda la red de las asambleas electivas, desde el Parlamento hasta las asambleas de base» (5).

Profundizaciones y replanteamientos se desarrollan por la existencia de datos objetivos que parecen modificar el marco de las expectativas insertadas en los modelos organizativos prefigurados sobre la propuesta política de renovación de la Administración a través de la expansión de las asambleas electivas y una mayor participación sindical. Uno de estos datos objetivos es el que se refiere a la gran masa de los residuos pasivos regionales.

En la Administración pública, para la constitución de un parámetro de eficacia y de productividad, se deben escoger indicadores indirectos. Entre ellos el constituido por los residuos pasivos es uno de los más relevantes. En las regiones, los residuos pasivos acumulados para inversiones suman miles de millones; en 1976 alcanzaban una cifra que oscilaba entre el 30 y el 40 por 100 de las cantidades totales (6).

Tampoco las regiones septentrionales han conseguido delimitar rápidamente sus áreas deprimidas para beneficiarse de los nuevos sistemas de incentivos, pero el tema es especialmente delicado en lo que se refiere a las regiones del sur: el acuerdo Gobierno-Regiones-Parlamento-Caja para el Mediodía, previsto para la Ley número 183, de 2 de mayo de 1976, que había sido acogida hasta por los industriales como

(4) G. FANTI: «Per le regioni é tempo di proposte», *Rinascita*, núm. 41, 20 de octubre de 1978, p. 11. Y confrontar con lo que el mismo Fanti había afirmado anteriormente: «Ya hoy las regiones —a pesar de todas sus carencias— asumen sus funciones logrando unos resultados sin duda superiores que los de las viejas organizaciones estatales (...) la vía seguida hasta hoy ha llegado a su término; si no se produce una ruptura del sistema centralizado de poder, se podrán jugar, sin duda, otros ajustes, mejoras y pequeños avances, pero no se conseguirá soltar el nudo de fondo». AA. VV.: *Dalla parte delle regioni, Bilancio di una legislatura*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, pp. 323-27.

(5) A. BARBERA: «La 382 e la riforma dello Stato», *Democrazia oggi*, núm. 7, julio de 1978, p. 8. BARBERA subraya que el reforzamiento de la presidencia del Consejo había sido solicitado expresamente por el PCI en el informe de Berlingue al Comité Central que preparaba el XVI Congreso; sin embargo, el reforzamiento del ejecutivo, en su conjunto, es un problema «preliminar y absorbente (...) cualitativamente nuevo respecto a la línea tradicional que pivotaba en torno al desarrollo de las asambleas electivas o en la reforma y democratización de los cuerpos separados del Estado» (id., p. 4). Cfr. Idem, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, De Donato, Bari, 1977.

(6) S. CASSESE: «La riforma del potere locale nello "stato regionale"», *Politica del diritto*, núm. 12, abril 1978, p. 34.

una «buena ley» (7), prefiguraba un nuevo modelo institucional de intervención financiera en el que las regiones asumían un papel de coordinación del programa. Pero este nuevo régimen de la política de intervención extraordinaria en el Mediodía ha provocado la semiparálisis de la Caja y unas enormes faltas de adecuación por parte de los poderes locales. Los residuos pasivos de la Caja han llegado a los cinco billones de liras, los de inversiones de las diez regiones meridionales a los tres billones. Mientras muchos han propuesto reducir la capacidad de decisión reconocida anteriormente a las regiones, se ha dicho, de manera irónica, que en el Mediodía terminan por perderse en un «triángulo de las Bermudas», formado por el Ministerio para el Mediodía, la Caja y las Regiones (8).

Sin duda, hay responsabilidades conocidas que desde fuera han condicionado la evolución del tema regional. Las resistencias del poder burocrático central y la jurisprudencia del Tribunal constitucional son aspectos en los que el «frente de las Regiones» ha polemizado muy a menudo; más adelante nos pararemos en otros aspectos señalados lúcidamente por Rocco di Passio. De cualquier manera, no dejan de tener importancia estas connotaciones tradicionales de la vida italiana, como es, por ejemplo, una producción normativa y un control de su actuación caracterizados por el concurso de todas las fuerzas políticas (9); lo cual ha implicado también a nivel regional la demostración de esa otra cara de la *Conventio ad excludendum* representada por el pragmatismo administrativo y por la relativa homogeneidad de una clase política que, desde algunos puntos de vista, parece «dividida más por lógicas de aparatos que por contraposición de programas» (10).

(7) E. GIUSTINO: «L'industria e la "183"», *Il Sole-24 Ore*, 11 de julio de 1978.

(8) G. LA MALFA: En *Il Corriere della Sera* del 26 de junio de 1978. Véase, además, las intervenciones al respecto de las regiones «soñolientas» del Sur, contenidas en los artículos de F. COMPAGNA y P. RENDE en *Il Sole-24 Ore* del 25 de junio y del 30 de julio de 1978, y la de F. VENTRIGLIA en *La Stampa* del 29 de julio de 1978.

(9) Véase la investigación sobre las formas de gobierno llevadas a la práctica en Piemonte, en Lombardia y en Emilia Romagna en AA. VV.: *Le assemblee e le leggi delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1976.

Esta amplia colaboración, a menudo se ha expresado de manera no propiamente innovadora. Por ejemplo, el acuerdo parlamento-regiones podía encontrar como vía de desarrollo en la forma indicada en el segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución, y por el contrario se realizó al margen de toda lógica institucional, mediante una «salida estratégica que se apoyó en un amplio abanico de instituciones y procedimientos: desde la figura del «parlamentario en la sombra», verdadero hombre de confianza en el Parlamento, hasta el intercambio de llamadas telefónicas; desde los expertos amigos de todos hasta la correspondencia estrictamente privada y confidencial; desde el partido de las regiones hasta las audiencias informales». Véase V. SPAZIANTE: *L'iniziativa legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1978.

(10) F. LEVI: *Studi sull'amministrazione locale e regionale*, Giappichelli, Torino, 1978, pp. 16 y 17. A partir de un análisis comparado entre Italia y Francia, Tarrow señala que, frente a la polarización francesa, la oposición entre progresistas y moderados en la administración es en Italia poco relevante en el plano de la colaboración concreta y mucho menos significativa que la oposición entre administradores centrales y periféricos. Cfr. su «Partisanchip and Political Exchange in French and Italian Local Politics. A contribution to the Typology of Party Systems», en *Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology*, vol. I, 1974.

A pesar de las inadecuaciones y de los retrasos, una crítica demolidora sin más de la experiencia regional nos cerraría la posibilidad de comprender lo que de hecho ha cambiado en nuestro sistema institucional, porque «los Consejos regionales han constituido una innovación real (...) para bien y para mal» (11). En el momento mismo en que se introducían grandes cambios formales y substanciales en el ordenamiento del estado italiano, hasta el extremo de que ponían las bases para superar aquella cláusula de nuestra constitución material que condenaba al PCI a la oposición, la innovación se desarrolla, sin embargo, en los cauces de una relación entre intereses, partidos, instituciones que, «a pesar de todo, es a lo que nuestra historia nos ha acostumbrado» (12). En efecto, «muchos de los defectos atribuidos al funcionamiento de las regiones no son más que las limitaciones del sistema político italiano (...). Son limitaciones generales, pero, dado que quien las está señalando se está refiriendo a las regiones, termina por adscribir las a la región. Era una ilusión pensar que la llegada de las regiones podría hacer que el sistema político italiano fuera distinto del que era» (13).

Estos límites del sistema italiano han influido de modo distinto en la experiencia regional.

Pero, señalando el papel decisivo desarrollado por el Gobierno, los partidos, el Tribunal Constitucional, las burocracias centrales, es, sin embargo, necesario no olvidar los aspectos inherentes a las estructuras internas del ente regional, a los círculos viciosos del fenómeno burocrático tal y como se han desarrollado en las regiones, a instancias de esas propias estructuras, sin recurrir necesariamente al chivo expiatorio del nivel nacional y central.

2. El fenómeno burocrático en el «estado regional»

Los modelos organizativos que caracterizan la normativa regional en materia de oficinas y de personal nacieron en la época de una legislación innovadora, que pretendía contestar la burocracia tradicional y el conjunto de los vínculos estatales.

Los Estatutos regionales, unificados por un acuerdo político y por la acción del sindicato, exaltan, desde su fase constituyente, el papel del trabajador en el ordenamiento administrativo a través de la creación de un organigrama organizativo a partir de una serie de principios radicalmente innovadores respecto del tradicional modelo jerárquico, que era el que había inspirado los esquemas ministeriales típicos, tanto de la Administración estatal como la de las regiones con Estatuto especial. La movilidad y la rotación del personal, la articulación

(11) P. INGRAO: *Masse e Potere*, Editori Riuniti, Roma, 1977, pp. 397-80.

(12) G. AMATO: *Presentazione*, en AA. VV. *Dalla parte delle regioni*, cit., p. 18.

(13) E. ROTELLI: En *Dalla parte delle regioni*, cit., p. 255.

de las funciones orgánicas, ya no según los títulos, sino según las calificaciones, el departamento, el grupo de trabajo, las conferencias de organización, la agilización de los procedimientos, tienden a valorizar el aspecto colegial, la cualificación, la colaboración y la responsabilización del empleado. El elemento estatutario de la programación regional se basa en la consulta y en la corresponsabilización de los intereses sociales, de las entidades locales, de los sindicatos. Pluralismo, descentralización y participación son formalmente reconocidos como principios básicos en la determinación de la política regional. De otro lado, los sindicatos (14) son llamados a colaborar de manera determinante, por las leyes regionales, sobre las decisiones de fondo relativas tanto a la elaboración y puesta en práctica de los programas como en las cuestiones que afecten al estado jurídico y al tratamiento económico del personal. El reconocimiento general en los Estatutos de la contribución sindical al buen funcionamiento y a la eficacia de la Administración obliga a una reglamentación de la relación del empleo público en las regiones, no ya por actos unilaterales, sino a través de un proceso participativo basado en el acuerdo y en el contrato colectivo, sobre todo por lo que se refiere a la revisión trienal del tratamiento normativo y económico de los empleados regionales.

Con relación al ordenamiento formal, desde la fase inicial de la experiencia regional, estos modelos organizativos fueron sensiblemente modificados en su aplicación práctica administrativa por el concurso de múltiples factores. Ante todo, pesó el imperativo constitucional de la VIII disposición transitoria, en virtud del cual el personal de las regiones tenía que tomarse del del Estado y del de las entidades locales. Aunque los Estatutos regionales hayan ampliado la posibilidad de reclutamiento a través de la posibilidad de obtener personal empleado de las entidades públicas y de la posibilidad de contratar personal directamente, la primera constitución de las dependencias administrativas quedó fuertemente condicionada por la transferencia de personal de las oficinas periféricas de la Administración estatal, es decir, de «funcionarios acostumbrados más a recibir circulares que a elaborarlas, y por funcionarios a las órdenes de las entidades locales, cuyos administradores obviamente son muy remisos en consentir que se vayan sus mejores colaboradores» (15). La variopinta gama de *status* heterogéneos, jurídicos y económicos, que confluían en las oficinas regionales, con diversas modalidades de ascenso en la carrera y de tratamiento económico incluso en el caso de cualificaciones iguales, estimulaban la promoción de valoraciones de confianza para el encuadramiento en las distintas funciones, con todos los problemas ligados a una valoración discrecional (aunque se pretendiera crear un mecanismo automático) de la cualificación que procedía de la carrera originaria. El intento de homogeneizar situaciones jurídicas y económicas

(14) Sobre la participación del sindicato en el ordenamiento regional, cfr. S. BELLINI: *L'impiego pubblico nell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milán, 1977.

(15) F. LAVI: *Studi*, etc., cit., p. 66.

de procedencia tan distinta, determinó la prevaencia de la cualificación funcional como criterio ordenador, con la significativa aceptación de ello por parte de las fuerzas sindicales, así como la fuerte presión de intereses particulares, que se expresaban bien de manera dispersa, bien a través del sindicato mismo (16), o a través de los habituales tráficós para atribución de los cargos al personal de confianza y también a través de la constitución de miniaparatos basados en el clientelismo y en la política.

El concepto innovador de la cualificación funcional única, con el que el legislador se había propuesto superar los precedentes criterios de desarrollo retributivo y de promoción, también fue sometido a la presión de los comportamientos tradicionales. Una herencia viscosa, difícil de eludir aun cuando se tuvieran las mejores intenciones de primar la responsabilidad directa e individual en el sistema del empleo público regional. En efecto, en el nuevo sistema de cualificación única, la búsqueda de la gratificación particular se separaba de los viejos pasos de carrera al nuevo sistema más agilizado de nuevas cualificaciones. De otro lado los criterios de desarrollo horizontal sobre la base de la antigüedad y de las escalas de méritos valorados con mecanismos objetivos de referencia, no bastaban para gratificar a un personal a menudo frustrado por varios fenómenos de descualificación profesional y por problemas en el tratamiento económico.

Las presiones de los nuevos componentes, así como de los tradicionales del personal regional, ejercían una influencia decisiva en la organización de los servicios, junto con la enorme masa de compromisos y de adecuaciones que se derivaban de la obligación de ejercer funciones cada vez más complejas en un proceso de expansión continua. La obligación de asegurar la continuidad de la administración ordinaria al tiempo que había que transformar los procedimientos anteriores, se sumaba a la necesidad de gestionar nuevas competencias. Pero un conjunto de factores diversos y coincidentes contribuían a debilitar el conjunto de las motivaciones de trabajo: el hecho de que en ciertos sectores faltara personal y el que en otros sobrara; la descualificación respecto a situaciones iniciales en casos específicos de profesionalidad; o bien, en el caso contrario, la pura y simple falta de preparación profesional para hacer frente a un nuevo tipo de problemas; tensiones respecto de los políticos y los consultores; desesperadas exigencias de que se garantizara el puesto de trabajo; fenómenos de igualación retributiva, y hasta la modificación de las viejas prácticas de ascenso y de la política de propinas.

Los contenidos estatutarios en materia de organización del personal y de las dependencias administrativas enunciaban los criterios que iban a constituir un nuevo modelo organizativo: los principios de la

(16) Sobre los problemas de carácter general inherentes a la inserción de los intereses, a través del sindicato, en las estructuras de la administración pública, cfr. S. RISTUCCIA, D. SERRANI: «Sistema amministrativo e sindacalizzazione delle classi medie», *Queste istruzioni*, núm. 6, julio de 1976.

descentralización, de la delegación, de la participación, de la publicidad y de la agilización de los procedimientos. Se hizo pronto evidente la desproporción entre los principios estatutarios y la resistencia de las fuerzas reales; como dice Marco Cammelli, en el ensayo que figura en este volumen, el resultado fue un progresivo «gripaje» de los viejos y de los nuevos modelos de organización del personal y el sibilino establecimiento de un modelo administrativo centralizado y burocrático. De hecho, los mayores espacios dejados a la iniciativa y a la responsabilidad individuales, poco determinados y ligados entre sí, terminaban por ser muy a menudo una participación voluntarista y ocasional, y, frente a la previsión de formas de organización más amplias y articuladas, renacían los compartimentos estancos. Las unidades operativas, los niveles de dirección o de colaboración se pulverizaban, se parcelaban en numerosas pequeñas oficinas que pretendían demostrar su propia insustituibilidad. Los procedimientos se complicaban y se hacían más lentos en una celosa defensa de las reservas de la información y de la importancia de la propia función, llegando en algunas ocasiones a esa conocida paradoja inherente, a la relevancia sistemática del fenómeno burocrático en virtud de la cual «los esfuerzos de democratización intentados en la vida administrativa terminan siempre por provocar procedimientos más complicados, mayores retrasos y un conservadurismo más difícil de combatir» (17).

La lucha del personal, atrincherado en sus aparatos, por obtener un reconocimiento de la autonomía de sus propias funciones, coincidía con tendencias paralelas procedentes de la cumbre de la Administración por lograr una análoga autonomía operativa que tomó la forma de una progresiva «ministerialización» de los aparatos. En las regiones se afirmaba un modelo organizativo de tipo ministerial, tradicional y centralizado, a medida que prevalecía la autonomía decisional de las asesorías: era una Administración repartida sobre la base de casiministerios, con burocracias contrapuestas y no comunicantes dentro de la misma asesoría, con una organización dispuesta «en vertical», precisamente lo contrario del modelo «horizontal», previsto en la cualificación funcional. Y, además de la natural consecuencia de que prevalecían las actividades de sector frente a una confrontación sistemática de la competencia, la afirmación de la figura de los asesores respecto de la de la Junta desnaturalizaba el significado innovador de las disposiciones estatutarias en materia de descentralización y de colegialidad a múltiples niveles: desde el departamento al grupo de trabajo, reducidos a funciones sectoriales y subalternas, desde los entes locales a los Consejos regionales, ambos superados por la centralización de las intervenciones en las estructuras de asesoría de gestión directa. En el curso de esta evolución, los esquemas operativos habituales de la Administración estatal se superponían a los modelos organizativos previstos en los Estatutos regionales, tendentes a una Admi-

(17) M. CROZIER: *Il fenomeno burocrático*, Etas Kompass, Milán, 1970, p. 277.

nistración no burocrática, que delega en los entes locales, que desempeña tareas de «alta administración», legislación, programación y coordinación.

Los aspectos del fenómeno burocrático de las regiones con Estatuto ordinario, que hemos señalado, plantean cuestiones de cierta importancia, tanto en relación al desarrollo administrativo del sistema italiano como a cuestiones clásicas de interpretación del problema burocrático. La convicción según la cual los cambios de régimen político, incluso los cruentos, no sirven por sí solos para cambiar enraizadas características históricas de una Administración, fue expresada por Tocqueville, en sus reflexiones sobre aquel poder burocrático que sobrevivió indemne en Francia a varias vicisitudes revolucionarias, consiguiendo incluso reforzarse en lugar de debilitarse. Al respecto de la radical reforma administrativa de 1787, él decía lo siguiente: «las nuevas Administraciones pecan por exceso de celo y por demasiada confianza en sus fuerzas; en ellas existe una efervescencia inquieta y perturbadora, que las induce a querer cambiar de golpe los antiguos métodos y a corregir rápidamente los abusos más inveterados. Con el pretexto de que ahora les corresponde toda la actividad de tutelar las ciudades, se meten en la gestión de todos y cualesquiera asuntos públicos; en una palabra, terminan por crear el caos, bajo el óptimo propósito de poner en orden todo» (18).

Dichas advertencias premonitorias para todo tipo de reformadores puede parecer innecesario en el contexto de la situación italiana y europea. El esfuerzo de crear una Administración regional forma parte de un proceso más general que se desarrolla en el sentido de constituir autonomías administrativas a escala general en toda Europa, para hacer frente a las evidentes dificultades que las Administraciones centralizadas ochocentistas tienen al enfrentarse a nuevos tipos de demandas políticas y sociales, a menudo articuladas precisamente a niveles locales y regionales (19).

Una de las notas específicas de la situación italiana está constituida por el particular contexto político en el que ha tenido lugar el esfuerzo regionalizador. Tras un intenso debate político y doctrinario, hecho sobre las bases de la cultura anticentralista y antiautoritaria difundida a finales de los años sesenta, fuerzas amplias y aguerridas, y al final victoriosas, que se encontraban en el partido comunista, en los sindicatos y en amplios sectores del partido de la mayoría relativa, jugaron un papel de gran importancia en la construcción regional, tanto en lo que se refiere a la puesta en práctica de algunas de las líneas inspiradoras de la reforma como en lo que se refiere a la gestión en pri-

(18) A. DE TOCQUEVILLE: «L'antico regime e la rivoluzione», en *Scritti politici*, Il Mulino, Bolonia, 1969, pp. 783-84.

(19) Para ver una intervención muy lúcida sobre el problema, cfr. R. PETRELLA: *The Demands of Periphery*, European Cooperation Fund, Bruxelles, 1977. Sobre el mismo tema, cfr. R. PETRELLA (a cargo de): *Le développement regional en Europe*, Moulton, L'Ais, 1971.

mera persona de las estructuras. Y, además, sobre tan amplio abanico de fuerzas, supervivieron las características de la inercia histórica de un sistema administrativo burocratizado, centralizado, ineficaz, parcial, que entregaba recursos ante demandas políticamente seleccionadas y que era poco receptivo a las demandas generales y a una integración de éstas en la comunidad nacional. A la luz de la capacidad de resistencia y de adaptación del fenómeno burocrático bajo la falsa apariencia de una renovación nominal, vuelve a la actualidad la clásica cuestión ochocentista sobre la posibilidad de que el control de la Administración quede delegado en manos de las mismas fuerzas que están implicadas en su degeneración burocrática, lo cual constituye la más evidente negación del gobierno de la ley según las célebres y controvertidas tesis de Albert V. Dicey, en la *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 1885 (20). Los filtros internos, bajo la forma de los Tribunales administrativos separados, fueron la salida por la que optaron el *Rechtsstaat* y el *Conseil d'Etat* (21); el control del sindicato penal, ejercido por los jueces ordinarios sobre los actos administrativos, fue, en cambio, la opción de los países anglosajones (22). Ciertamente son problemas y soluciones en gran medida de otros tiempos, frente al irrefrenable crecimiento de la Administración y a las consiguientes nuevas dimensiones, cuantitativas y cualitativas, que asumía la demanda de justicia administrativa. Basta pensar, en lo que se refiere a nuestro objeto de análisis, en los más de 71.000 recursos pendientes ante los TAR que había en marzo de 1977 (23). La evolución burocrática de las regiones plantea serios problemas, a los que no puede darse una respuesta superficial y tal vez tampoco unívoca respecto a la posibilidad de deshacer la *carcasa* que impide la renovación de las sociedades bloqueadas. La descentralización de las operaciones, las formas concretas de diálogo, la participación y cooperación consciente del personal en un esfuerzo común, un modelo flexible de administración basado en la movilidad, la concurrencia y la negociación (24); en definitiva, todos los remedios antiburocráticos que habían sido propuestos por corrientes democráticas de distinta extracción sobre cuáles han de ser los aspectos críticos que han de ser enriquecidos, a la luz de los aspectos contradictorios y problemáticos del devenir regional, ¿cuáles han de ser?

(20) Cfr. E. STRAUSS: *The Ruling Servants*, Allen and Unwin, Londres, 1961, páginas 281-93.

(21) Para apreciar la función positiva desarrollada en su tiempo por el *Conseil d'Etat*, cfr. W. R. SHARP: *The French Civil Service, Bureaucracy in Transition*, Macmillan, New York, 1931, p. 69.

(22) Sobre la convergencia de los dos sistemas, anglosajón y continental, cfr. la introducción de M. S. GIANNINI a D. WADE: *Diritto amministrativo inglese*, Giuffrè, Milán, 1971.

(23) Cfr. E. ROSINI: «Giustizia amministrativa e partecipazione democratica», *Queste Istituzioni*, núm. 20, junio de 1978.

(24) Esta es una lista a título de ejemplo de algunos de los remedios propuestos por M. CROZIER: *La société bloquée*, Seuil, París, 1970, pp. 106-8.

Y en lo que se refiere a las perspectivas todavía abiertas de una reforma total del ordenamiento del Estado italiano, ¿hay que dar cabida mayor al problema de una «democracia asociativa con latente vocación totalitaria» (25), o bien «a la crisis de la cultura política de los años cincuenta, para la cual administrar bien significa gestionar servicios tradicionales con eficacia y parsimonia»? (26).

3. Problemas de valoración de una investigación

Una contribución a la respuesta a estos interrogantes viene constituida por los informes de investigación que a continuación se publican, y que constituyen el primer material informativo de una investigación que continuará de modo más amplio y profundo. En esta primera fase, él Fornez y la Fundación «Giovanni Agnelli» han colaborado con el Centro de Estudios de la Fondazione «Adriano Olivetti». Los informes publicados son los primeros y provisionales resultados de la investigación que se refiere a la organización de los servicios y al Estatuto del personal en nueve regiones de Estatuto ordinario. Estos informes fueron presentados en un seminario que tuvo lugar en Roma, en julio de 1978, y en el que participaron investigadores de las entidades promotoras, así como investigadores del CESPE y del Instituto de Estudios sobre las Regiones del Consejo Nacional de Investigaciones. Después de las verificaciones y valoraciones discutidas en este seminario, los redactores de los informes revisaron sus textos antes de entregarlos al editor, de tal manera que el largo debate que entonces tuvo lugar queda recogido en los escritos publicados. También hemos considerado oportuno recoger algunas de las intervenciones que tuvieron lugar en el curso del encuentro de julio, puesto que plantearon otros puntos de reflexión y otros testimonios que eran especialmente significativos, puesto que constituían ejemplos de una actitud disidente, correctiva o completadora del cuadro trazado bien en los informes bien en esta introducción.

En su intervención, Rocco di Passio hace una lectura crítica de los informes que en parte resumimos y en parte reproducimos fielmente en la copia estenográfica de la sesión. Empezó subrayando que las propias oficinas y consultores, sobre todo universitarios, que elaboraron los primeros proyectos de organización regional, se encontraron frente a una diversa realidad de hecho y han llegado posteriormente

(25) Cfr. G. AMATO: «Riforma dello Stato e alternativa di sinistra», *Mondo operaio*, núms. 7-8, 1977, y F. STAME: *Società civile e critica delle istituzioni*, Feltrinelli, Milán, 1977. Para un comentario sobre estos temas, precisamente en relación a los problemas regionales, cfr. A. BARBERA: «Dopo la 382: problemi aperti per la riforma dello Stato», *Democrazia e diritto*, núm. 3, julio-septiembre de 1977.

(26) S. RISTUCCIA: *I poteri locali nella crisi del sistema politico*, introducción a F. FERRARESI-P. KEMENY, *Classi sociali e politica urbana. Destra e sinistra nelle amministrazioni locali*, Officina Edizioni, Roma, 1977, p. 10.

a conclusiones precipitadamente negativas que no tienen en cuenta la situación particular que se creó en las regiones en los años 1972-1974; una situación diametralmente opuesta o distinta de la que figuraba como hipótesis en los Estatutos regionales.

En realidad no se puede negar, según Di Passio, que en la actualidad la región hace en un 80 por 100 administración, en un 20 por 100 legislación y poquísima programación. Pero se puede discutir el porqué. Se podrá decir que no se puede programar la región si no se programa el Estado; se podrá decir que la lluvia de funciones administrativas o la continua transferencia de funciones administrativas está sepultando la región; se podrá decir que ello es constitucional o inconstitucional, lógico o ilógico, justo o injusto; se podrán sacar todas las valoraciones políticas que se quieran, pero lo cierto es que la realidad es ésta y seguirá siéndolo durante siete u ocho años más. ¿Qué hará la región frente a la próxima ley sobre la reforma sanitaria?

Quién sabe cuándo serán reformados los municipios y los demás entes locales y quién sabe cómo serán reformados, si en base a los textos legislativos propuestos por el gobierno o en base a las propuestas de los diversos partidos o grupos políticos existentes en el Parlamento.

Lo municipios serán reformados, ¿y hasta que los municipios no sean reformados será posible delegar en ellos? Y hasta que no se deleguen las funciones administrativas delegadas a las regiones o transferidas a las regiones, ¿desaparecerán o no? Es inútil, por tanto, según Di Passio, repetir las letanías al respecto de lo que tenía que haber sido la región. La región es lo que es, y precisamente porque es lo que es de hecho, la organización administrativa de la región en el procedimiento, en la organización del personal o en las estructuras, se ha adecuado a la realidad, tanto en el caso de las regiones que habían previsto una cierta estructura a través de una ley propia, como es el caso de Toscana, Emilia Romagna, Umbria, etc., como en el de aquellas regiones que sólo habían trazado, esbozado, su estructura o el de aquellas que no habían dicho ni hecho nada al respecto.

¿Cómo es posible hablar de eficacia o ineficacia de la Administración regional—prosigue Di Passio—, cuando la Administración regional funciona mal que bien a pleno régimen desde hace tres años, es decir, con las dependencias administrativas constituidas? La eficacia no se conquista en una primera legislación, sino que se adquiere con una praxis, y antes de que exista una práctica administrativa en la región hay que esperar, como mínimo, diez años. Es difícil hablar de eficacia cuando no pueden elaborarse los planes porque los fondos destinados a ello por el CIPE están ligados a su término, y el CIPE fija los principios, los criterios directivos; ¿cómo puede una región programar o hacer planes con independencia respecto del CIPE?

Por tanto, ¿ha de atribuirse la eficacia o la ineficacia a la región o a órganos extrarregionales? Y mientras esta situación se mantenga,

¿se puede hablar de eficacia? ¿Cómo se puede hablar de eficacia o dar un juicio tajante sobre la Administración regional cuando el personal es tan heterogéneo y tan mal inserto o integrado en la región?

Casi siempre, el Estado ha descargado sobre las regiones funcionarios cansados y desilusionados; por tanto, no hay que sorprenderse de que el personal haya modelado las estructuras y no al contrario. Además, detrás de la uniformidad del dato legislativo siempre hay realidades diversas de una a otra región; por ejemplo, el Piemonte ha heredado un limitadísimo número de funcionarios directivos, Las Marcas han heredado un solo funcionario directivo y han tenido que crear los demás. ¿Pero cómo? ¿Dónde los han conseguido? ¿En las regiones prevalecen los empleados estatales o, por ejemplo, los de los entes locales? ¿Y qué empleados estatales? Los empleados estatales que en el 72 fueron a la región, salvo los de los departamentos transferidos, ¿eran tal vez los frustrados de la Administración estatal? ¿Quién fue a la región en los años 72-74? ¿Sólo los que no podían aspirar a ser gobernadores civiles? De lo contrario, tal vez se hubieran quedado en el Ministerio del Interior y no hubieran ido a las regiones.

De otro lado, los condicionamientos de la Administración regional no siempre aparecen muy claramente, puesto que es difícil ver en qué medida condiciona la legislación regional las directrices reservadas a los delegados del gobierno, quienes luego las imponen a través de disposiciones administrativas o del rechazo de aprobaciones. Es difícil valorar plenamente el peso de estos condicionamientos invisibles. Por ejemplo, es difícil valorar las distorsiones que se producen a través de la actividad de los TAR. Los TAR dependen de la presidencia del Consejo de Ministros y no del Consejo de Estado. En la presidencia del Consejo de Ministros y formalmente también en el Consejo de Estado existe un Consejo de Dirección de los TAR, pero el organismo de dirección de los TAR está en la presidencia del Consejo de Ministros. De otro lado, no hay que olvidar cómo se formaron los TAR: mediante funcionarios del Estado. El examen se hizo mediante títulos y muchos antiguos funcionarios estatales que no querían permanecer en la Administración estatal forman hoy los centros neurálgicos de los Juzgados administrativos. Por estos motivos, concluía Di Passio, la mejor perspectiva de análisis consiste en reconocer que el aparato, la organización de la región, planteada inicialmente de cierto modo y llevada a la práctica de modo totalmente distinto, tal vez pueda, dentro de cinco o seis años, sufrir una evolución sobre la que es bueno preguntarse ya desde ahora. Por el contrario, habría que evitar los juicios de eficacia; es mejor hacer una radiografía lo más fiel posible y desde dentro de la Administración regional para decir qué es el aparato, sin adelantar juicios de valor que, utilizados por algunos, únicamente servirían para decir: «En definitiva, teníamos razón. La región puede funcionar o puede no funcionar y, por tanto, son necesarios determinados controles, hay que restablecerlos, hay que reconstituirlos, etc.»

De una lectura superficial de los informes, se podría llegar a la conclusión de que el grupo de trabajo, la coordinación, etc., no se han realizado y *no se pueden* realizar, y tal vez ello cambiaría radicalmente la opinión en torno a estos tipos de organización y métodos de trabajo. Por el contrario, hay que subrayar que el grupo de trabajo no se ha llevado a la práctica, porque, dadas las circunstancias, es decir, habida cuenta del vuelco, de la mole de actividad administrativa, la región se ha tenido que dedicar a hacer decretos y no ha podido hacer ni planes ni programas. No se ha hecho la coordinación y la programación regionales porque las regiones han tenido que dedicar un 80 por 100 de su actividad a hacer administración, es decir, a hacer decretos, y no han podido coordinar, sino sólo dirigir. Mientras que varios centros de estudios, oficinas legislativas y grandes organizaciones estatales tratan de asumir los nuevos modos de organización, contra los que existe una fuerte resistencia por parte de las estructuras tradicionales, que se opone a la introducción de la cualificación funcional en el empleo público o que se niega a discutir una nueva reestructuración de la dirección de los asuntos estatales y se defiende argumentando el ejemplo del «caos regional», estas fuerzas podrían, si se hiciera una falsa lectura de la actual situación de las regiones, ver reforzados sus propios planteamientos y actuaciones, que desde hace tiempo se han demostrado eficaces para retrasar la introducción de nuevos sistemas de trabajo en la Administración pública.

La intervención de Franco Levi conecta en cierta medida con la intervención de Di Passo. Es cierto —observa Levi— que estudiar las burocracias regionales sin tener en cuenta los datos del sistema político global es siempre arbitrario. Pero, desde el punto de vista metodológico, esta arbitrariedad es inevitable, a menos que se quiera escribir cada vez la historia del universo. Ello no quita que en el fenómeno burocrático regional infuyan, junto a elementos digamos externos respecto de esta realidad, tendencias internas a la misma. Algunas tesis fundamentales de los clásicos de la sociología, desde Corcier a Mannheim, pueden ser inmediatamente verificadas empíricamente en el plano de las burocracias regionales sin tener en cuenta variables externas; por ejemplo, ¿de qué manera han influido los dirigentes regionales en la innovación organizativa? ¿Han tenido una actitud de apertura o de resistencia a la innovación? ¿Se puede decir que han sido un factor de cambio o de conservación? Y aún más: ¿están motivados para actuar los dirigentes regionales? ¿Tienen motivaciones de orden económico o político? ¿Están motivados por un efectivo poder decisional o desarrollan actividades de mero soporte de las decisiones de los políticos? Y al contrario: ¿Tienen garantías respecto de los políticos? De la respuesta a estos interrogantes de fondo podrían extraerse significativos elementos de valoración en torno a las diversidades (o analogías) entre las burocracias de las distintas regiones y entre éstas y la burocracia estatal.

Otra importante intervención que integraba las tesis sostenidas en los informes fue hecha por Augusto Todisco (27), que empezó por señalar las sensaciones de desilusión y cansancio que se evidenciaban en los informes y en el debate en torno a los mismos en relación con la constatación de la prevalente actividad administrativa de las regiones. Pero una interpretación centrada sobre una «traición de las expectativas» sería demasiado simplificadora, añadía Todisco, y tendría el riesgo de impedir la comprensión de los cambios institucionales reales inducidos por la lenta realización de la autonomía regional. El cansancio y la desilusión son en parte imputables a la existencia de un viejo modelo de referencia y a la falta de uno nuevo; el viejo modelo es el que en gran parte ha sido definido por la literatura que se hizo desde la constituyente en adelante en torno a la función de las regiones. La fuerza de este modelo de referencia es todavía dominante, pero es mejor liberarse de ella, pues de lo contrario no se entenderá lo que en realidad está ocurriendo.

Si, para interpretar el fenómeno de la llamada administrativización de la actividad regional, se intenta definir un nuevo modelo interpretativo, podría aparecer más claro que la actividad administrativa de las regiones no es por sí misma un hecho negativo, sino que incluso podría convertirse en un factor de innovación. En relación con el fenómeno general de complejización creciente de la demanda social que se ha verificado, las regiones han tenido que reaccionar inmediatamente, mediante una acción administrativa, puesto que no les era posible actuar de otro modo para hacerle frente.

Si es cierto que todo el sistema social del país se está caracterizando por dicha complejidad, puede ocurrir que la respuesta de las regiones constituya un intento de diferenciar su propio papel y su propia capacidad institucional.

La necesidad de adaptarse a la complejidad del medio ha inducido a las regiones a buscar una función específica propia, capaz de devolver vitalidad a la institución. La búsqueda, obviamente, aún no ha terminado. Pero está claro que no se hace a través de la normalización de los procesos sociales cuyas reglas de actuación y causas que los producen sólo parcialmente son conocidas; por el contrario, se hace mediante el dominio, la organización y la gestión de los hechos reales que los constituyen. De ahí esa prevalecencia del «aspecto administrativo» en la acción del gobierno regional.

Ahora bien, si este aspecto es la respuesta del ente regional a los requerimientos procedentes del ambiente externo, como tal ha de ser valorado para comprender su contenido y sus limitaciones.

En cuanto al contenido, no hay duda de que la región, entre incertidumbres y contradicciones, ha conseguido, al menos como tendencia, mantener una relación más rica con los intereses sociales, y no sólo

(27) Cfr. A. Todisco: «La Regione amministrativa: un nuovo autonomismo?», *Comuni D'Europa*, julio-agosto de 1978, pp. 7-8. Las citaciones entre comillas son de esta publicación.

ha recuperado intereses anteriormente excluidos, sino que también ha conseguido gestionarlos asegurando un más directo y articulado control de la dirección política sobre ellos.

Después de haber subrayado que el modelo de referencia para hacer la organización regional ha sido la Administración estatal, «aunque en los Estatutos y Reglamentaciones regionales se hagan numerosos cantos a la llamada democracia organizativa», Todisco prosiguió insistiendo sobre la contradicción entre la organización formal y la real, que substancialmente repite el viejo modelo. En efecto, la burocracia regional «por la tradición y por la cultura profesional de los sectores de procedencia constituye un contrapoder complejo de difícil gestión, tanto por la propia fuerza específica de aparato como por la potencialidad de antagonismo que está en condiciones de expresar a través de las estructuras del sindicato». Pero las culpas de que las regiones funcionen de modo distinto a como estaban proyectadas no pueden echarse totalmente a la incapacidad de los sectores dirigentes o de la clase burocrática. Las personas están condicionadas por el tipo de estructura en la que actúan. El proceso de descentralización implicaba una diferenciación de la periferia en una serie de subsistemas enriquecidos en su especificidad con contenidos técnicos, políticos y, por tanto, de valor. Este proceso implica una reestructuración del centro, del estado. Las estructuras centrales, el estado, son culpables no tanto de haber retrasado el proceso de descentralización como de haber retrasado su propio proceso de transformación.

Otras intervenciones requirieron una profundización y una posterior verificación de los primeros resultados surgidos de la investigación, bajo distintos puntos de vista. Sergio Ristuccia subrayó que la conexión entre los problemas de las estructuras administrativas y de las políticas regionales ha hecho que algunos principios innovadores introducidos en los Estatutos se hayan quedado en simples enunciaciones. Observó que, para romper los círculos viciosos del fenómeno burocrático, causas principales de la superposición de regiones de tipo administrativo y regiones que desarrollan tareas de coordinación y programación, es necesario poner en primer plano el tema de una adecuada definición de la profesionalidad del personal administrativo. Los papeles de dirección atribuidos a las regiones exigen «el soporte diario de una profesionalidad de nuevo tipo» (28), definida de forma que no repita modos operativos tradicionales, caracterizados por la «llamada de la selva» de las relaciones clientelistas y «por el atraso cultural en temas como la organización del trabajo» y la «política de retribuciones».

Sobre el tema de la «nueva profesionalidad exigida a la organización regional también intervino Vincenzo Spaziante. Observó que, en el interior de las Administraciones regionales, no habían faltado in-

(28) Estos temas han sido recogidos en parte en una nota al margen en la convención. Cfr. S. RISTUCCIA: «Il tarlo della burocrazia sta già rodendo anche le regioni», *Il Sole-24 Ore*, 5 de julio de 1978.

tentos de establecer formas de democracia organizativa. Los grupos de trabajo, las conferencias de organización y otras análogas innovaciones semánticas y de proyecto relativas a una organización de los servicios y del trabajo, basadas en criterios de colegialidad, nacían en la perspectiva de crear un tipo de Administración distinta. Los intentos dirigidos a ampliar las formas de participación, iniciados desde el punto de vista interno, por así decir, del aparato burocrático, no han tenido una continuación detectable en el plano externo de las Administraciones regionales, es decir, en lo que se refiere a las entidades locales, a las asociaciones y a los grupos de opinión. Más allá de los enunciados contenidos en los Estatutos regionales no se ha valorado plenamente la interdependencia entre la Administración regional y las exigencias externas a dicha Administración. Después de algunos ejemplos prácticos para ilustrar esta tesis, que se refieren a una investigación en curso de realización sobre los procedimientos de localización de las grandes instalaciones de energía eléctrica, Spaziante concluyó subrayando que buena parte de la responsabilidad de esta falta de apertura al exterior por parte de la Administración se debe a un personal acostumbrado a trabajar sobre todo detrás de una mesa, habituado a interesarse en la regularidad de los actos y en la verificación de los procedimientos; por el contrario, las nuevas tareas de la Administración regional exigen otro tipo de competencia y de preparación, requieren de un personal capaz de descubrir y de promocionar, así como de estimular la expresión de las instancias de las necesidades sociales organizadas y no organizadas más allá de los aparatos administrativos regionales.

En la fase de conclusión del debate sobre los primeros resultados de la investigación, los redactores de los informes aquí publicados, los representantes de las entidades promotoras y los demás observadores presentes trazaron la perspectiva de una fase de investigación que, de acuerdo con las indicaciones sugeridas por Marco Cammelli, tendría que centrarse en un sector restringido de la intervención regional, a fin de captar de manera profunda, y en sus mecanismos institucionales específicos, el *continuum* de las dependencias recíprocas entre regiones, poderes centrales y entidades locales.

