

RENATO D'AMICO: *Regionalización y sistema administrativo. Problemas de la descentralización en Italia*. Cooperativa Universitaria de Libros de Catania.

Hace poco más de un año, julio de 1982, el profesor Renato D'Amico fechaba un libro corto (123 pp.), pero denso y enjundioso.

En pocas líneas de prólogo establece que ha partido de las lecciones y seminarios de los cursos de Ciencia de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas de Catania y en la Escuela Superior de Administración Pública de Reggio Calabria.

Los apuntes de tales cursos, elaborados, han resultado un extraordinario compendio histórico y analítico de las características de la Administración italiana, del proceso de autonomía regional iniciado en 1947 y de la

influencia del primer factor sobre el segundo.

Interesante la parte histórica, próxima y remota; meticoloso y crítico el análisis del sistema administrativo italiano, se plantea cómo ensamblar el proceso de regionalización dentro de las características de la Administración pública. Más claramente lo expresa con una frase: «las Regiones *en* (subrayado el original) el sistema administrativo»; este enfoque es la principal clave de la lectura del libro. El último capítulo presenta un balance equilibrado de pesimismo y esperanza.

El proceso de regionalización no ha servido hasta ahora, eficazmente,

para una transformación del sistema administrativo; y, sin embargo, es la vía para crear una Administración pública en la que la distribución de funciones entre los distintos poderes públicos, la organización y funcionamiento de los servicios y el tipo de funcionario público, presenten las características que reclama el tiempo actual. El potencial innovador que supone la aparición del Ente político Región autónoma, debe ser capaz de crear el sistema administrativo adecuado.

La abundancia de citas acredita sobradamente, de una parte, como señala, la abundancia de literatura sobre el tema; y de otra, el valor del libro como compendio.

Aunque, normalmente, es innecesario subrayar lo evidente, no puede por menos de hacerse referencia a nuestra historia más reciente, a las características de la Administración española (tan parecidas que, a veces, se tiene la impresión de estar leyendo en italiano una descripción de nuestro sistema) y al proceso en que estamos inmersos. Por todo ello, y por el ritmo acelerado que, al menos por comparación, presenta el proceso de estructuración de nuestras Comunidades autónomas, se hace conveniente una consideración extensa del libro del profesor Renato D'Amico.

1. Región y regionalismo a partir de la Constitución de 1947

1. LA CREACIÓN DE LAS REGIONES EN LA CONSTITUCIÓN

El final de la guerra mundial, la caída del fascismo y la implantación de la República significan el punto de

arranque para un replanteamiento de la distribución del Poder entre los distintos ámbitos territoriales y abordar la cuestión del «decentramiento» regional (1).

Es sabido que la Constitución italiana de 1947 crea las Regiones, pero su artículo 5.º únicamente se refiere al reconocimiento y promoción de la autonomía local, a la más amplia descentralización en los servicios que dependan del Estado y a legislar según las exigencias de autonomía y descentralización.

Obviamente, resulta mucho más claro nuestro artículo 2.º que «... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y Regiones...».

Aun cuando la Constitución italiana llega a enunciar las distintas Regiones autónomas, se parte en ella de un planteamiento de ambigüedad en el diseño constitucional, y así lo expresa claramente D'Amico, aun reconociendo la existencia de opiniones que consideran la creación de un Estado de

(1) En italiano existe la palabra «descentralizzazione». Es interesante, sin embargo, constatar que ésta es escasamente utilizada, predominando «decentramento» para referirse al mismo proceso. Las dos palabras son sinónimas, pero «decentramento» produce una imagen más gráfica, un matiz que se hace difícil recoger en castellano; nuestro «descentramiento» daría una imagen de desequilibrio, cuando su homónima italiana quiere referirse a la disminución de predominio del centro y aumento de la importancia de otros puntos supeditados relativamente a él. Mientras que descentralización, «decentralizzazione», se limitaría a expresar lo que en nuestro lenguaje político-administrativo es la desconcentración.

Sirva esta nota de precisión, porque cuando utilicemos la palabra *descentralización*, lo mismo que *regionalización*, referidas al contexto italiano, estaremos hablando de lo que aquí entendemos como «creación del Estado de las Autonomías».

Autonomías como una concesión al anacronismo.

Atribuye esa indefinición del texto constitucional, por una parte, a la gran fragmentación política de la Asamblea Constituyente y, por otra, a las distintas «filosofías» sobre el tema, con lejanas raíces históricas: cierto anticentralismo, criterios técnicos de organización, sentido vigente aún de pluralismo político territorial, magnificación de las comunidades locales como punto primario de atención a los intereses colectivos, etc. Y deja flotando la sospecha de si esa ambigüedad no es una de las causas fundamentales del lento proceso de configuración real del regionalismo.

Por otra parte al englobar en una sola frase en la denominación del capítulo V («Regiones, provincias, municipios»), y establecer en los artículos 114 a 133 que todos ellos son entes autónomos con poderes y funciones propias, parece aumentarse esa ambigüedad inicial, ese sentimiento de acercarse con timidez al tema de la regionalización, a una especie de inclusión de la Región como una instancia territorial más, añadida e interpuesta entre las clásicas «Estado, provincia, municipio», en una relación de complementariedad de los dos últimos, reforzando las autonomías locales aun cuando, también, es la Región un ente dotado de autonomía política y área de participación democrática capaz de elaborar y actuar en una dirección política propia.

¿Cómo se llegó a esa formulación constitucional? D'Amico dedica varias páginas a exponer los detalles de la distribución de fuerzas en la Asamblea Constituyente y los comportamientos, variables, de los distintos partidos políticos. Sinceramente re-

gionalistas eran el Partido de Acción, numéricamente insignificante, el Partido Republicano y una reducida fracción de los liberales, con Einaudi a la cabeza.

Favorable a una robusta autonomía regional era la Democracia Cristiana, como heredera del Partido Popular, defensor que fue del fortalecimiento municipal como freno a la ingerencia del Estado y en el principio de la subsidiariedad. Esta postura de la Democracia Cristiana presentaba, sin embargo, un importante matiz: sólo apoyaría la regionalización e incluso la autonomía municipal en la medida que el mismo Partido (que gobernaba), obtuviera también el poder en las Regiones y en los Ayuntamientos. Posición, por tanto, ambigua en sí misma y fluctuante, a tenor del peso del Partido en las demás áreas del Estado. «De las Regiones, cita D'Amico a Gianini, interesaba únicamente que fueran centros de poder político, desde los que pudieran provocarse tensiones en la hipótesis de que las elecciones políticas inmediatas dieran la mayoría a los partidos de izquierda». Las elecciones de 1948 dieron la mayoría a la Democracia Cristiana. Por tanto...

La mayoría de los liberales y la derecha eran contrarios a toda forma de autonomía regional.

La izquierda, cautelosa y preocupada fundamentalmente de que no terminasen resultando inviables las distintas formas de planificación que se estableciesen por el poder central.

Ni los partidarios ni los contrarios al regionalismo tenían la mayoría, por lo que unos y otros necesitaban el voto de la izquierda. Así pues, se fueron sucediendo órganos para la redacción de sucesivos borradores, distintos

a tenor de las modificaciones en las posiciones de los partidos.

La fórmula final, como repite D'Amico, resultó ambigua y por tanto, abierta a todas las interpretaciones; producto de un equilibrio entre tensiones distintas y, en alguna medida, no proclives a un resultado integrador. Es decir, más que fruto de un consenso, parece una de esas clásicas «combinazione» que, sin suponer un resultado positivo, resultan el menos negativo de los posibles.

En un punto, sin embargo, resulta más clara la Constitución italiana que la española. En los artículos 114, 115 y 116, especialmente, se perfila la concepción filosófica del tema y se enuncian las Regiones de Estatuto especial: las Regiones son una «división», como las Provincias y los Municipios. Por su parte, el artículo 131 (modificado en 1963), establece las 20 Regiones en que se divide la República (2).

No puede obviarse la comparación con nuestra Constitución, especialmente con los artículos 137 («el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se

constituyan...»); el 143, que sólo establece el marco geográfico para poder constituir una Comunidad autónoma y la iniciativa, con las excepciones del 144; el 146, por quién y cómo se redacta el Estatuto... Todos ellos, evidentemente, más expresivos. En cambio queda menos rotundo, pero suficientemente claro para nosotros, el texto de las disposiciones transitorias primera y segunda; un pasado inmediato (la existencia de regímenes preautonómicos) y un pasado próximo (1931-1939), condicionaron esa redacción.

2. EL DESARROLLO DE LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES

A) Regiones de Estatuto ordinario

Crítica seria, que se deduce claramente de la manera en que recoge la secuencia temporal, es la que expresa D'Amico en este punto. Quizá la palabra que más emplea es *rinvio* (aplazamiento).

La propia Constitución establece el plazo de un año a partir de su entrada en vigor (1 de enero de 1948), para la celebración de elecciones en Regiones y Provincias. A final de ese año, el plazo se prorroga en nueve meses; después en quince meses más... Y, en fin, las primeras elecciones para los Consejos Regionales tienen lugar el 7 de junio de 1970. Ha sido precisa, antes, la Ley 104, de 17 de febrero de 1968, que encomienda al Gobierno la reorganización de la Administración pública.

Ahora bien, la fecha de junio de 1970 sólo significa la elección y constitución de los Consejos Regionales; aún deben situarse las Regiones en

(2) Art. 114. La República se divide en Regiones, Provincias y Municipios.

Art. 115. Las Regiones serán constituidas en Corporaciones Autónomas con poderes y funciones propios, conforme a los principios establecidos en la Constitución.

Art. 116. A Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta se atribuirán formas y condiciones particulares de Autonomía, según Estatutos especiales adoptados con leyes constitucionales.

Art. 131. Se constituirán las siguientes Regiones: Piemonte, Valle de Aosta, Lombardía, Trentino-Alto Adigio, Véneto, Friuli-Venecia Julia, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbria, Marcas, Lacio, Abruzzos, Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Cerdeña.

condiciones de funcionar, dotarles de instrumentos legislativos, financieros, de organización, etc.

Los sucesivos aplazamientos, entre 1948 y 1970 responden a la estructura y conceptos de una sociedad que no empieza a transformarse en profundidad hasta finales de los años sesenta. La reorganización de la administración estatal, la descentralización de funciones y la revisión de la carrera administrativa y retribuciones de los funcionarios, se establecen como objetivos en la Ley 104/1968, en parte, por la presión de los sindicatos tras un lento proceso de unificación; se registra igualmente en los años sesenta una evolución favorable a la regionalización por parte de los grupos económicos importantes.

Pero la elección de los Consejos Regionales en 1970 sólo supone la apertura de una segunda fase en el proceso de regionalización, sembrada también de obstáculos. La Ley de Financiación, aprobada en 1970, sólo entrará en vigor dos años más tarde; los Estatutos de los Consejos Regionales se aprueban en 1972; las Leyes marco que debía aprobar el Parlamento no se elaboran; y el Gobierno debe regular, por Decretos, las transferencias de funciones, servicios y personal. El resultado es insatisfactorio y desordenado; en lugar de transferir bloques orgánicos de materias, se asignan a las Regiones funciones que fragmentan las competencias, limitando en lo posible la reducción de las que se mantienen en el Estado, de manera que el proceso de transferencias influya mínimamente sobre la estructura de la Administración estatal.

No es difícil, asegura D'Amico, reconocer en estos mecanismos retardadores y limitativos, la influencia de

importantes sectores de la burocracia estatal, reacios a ver disminuidas sus funciones y poderes, que lograron, en todo caso, que los traslados voluntarios de funcionarios supusieran importantes beneficios y mejoras en la carrera, en particular a través del Decreto 748 de 30 de junio de 1972.

Las elecciones de 15 de junio de 1975, que suponen un fuerte incremento de la presencia del Partido Comunista en los órganos regionales y locales, aumentan el ritmo legislativo; una Ley de 22 de julio concede al Gobierno un año de plazo para dictar los Decretos que completen el ordenamiento regional y el de descentralización de las competencias ministeriales. Suprime, a la vez, numerosos organismos públicos, disminuyendo así notablemente la cuota de poder de los partidos mayoritarios (Democracia Cristiana especialmente), ejercida a través de tales organismos. En la misma Ley se crea una Comisión Parlamentaria específica, presidida por el comunista Fanti y el Gobierno, por su parte, nombra en 1976 una comisión de expertos juristas y funcionarios de variada extracción política, que concluye sus trabajos en diciembre del mismo año.

Es decir, el bienio 1975-77 es decisivo para la evolución de la autonomía regional y para la descentralización de los poderes estatales. En primer lugar, las Regiones quedan en situación de poder asumir una acción de gobierno completa, coherente y asentada sobre bases sólidas; por otra parte, la transferencia de funciones a los Ayuntamientos sirve de fundamento para situarles como verdadero centro de decisiones de todos los intereses locales. Y, en tercer lugar, la reforma de los distintos Ministerios,

con seria reducción en su organización y la supresión, al mismo tiempo, de más de 20.000 organismos públicos.

En definitiva, la reordenación de los Poderes Públicos Políticos, cuyo diseño básico aparece en la Constitución de 1947, sólo treinta años después alcanza una dimensión que permite iniciar la última fase de la reforma del esquema político-administrativo italiano.

B) *Regiones de Estatuto especial*

La trayectoria seguida por las cinco Regiones de Estatuto especial es distinta, aun cuando la dirección general de la evolución (ambigüedad, aplazamientos, escasa coherencia, etcétera), es similar.

Cuatro de las cinco Regiones (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adigio), dispusieron de sus Estatutos aprobados incluso por leyes de la misma Asamblea Constituyente, en 26 de febrero 1948. La quinta, Friuli-Venecia Julia, no dispondrá de texto propio hasta el 31 de enero de 1963.

La particularidad de estos regímenes especiales que expresa el artículo 116 de la Constitución, venía entendiéndose no sólo en un aspecto técnico-formal sino también, y sobre todo, en su contenido. En el diseño de las relaciones entre centro y periferia, habría de representar lo «excepcional» frente a lo «normal» (no puede eludirse el hecho de que se trata de Regiones con límites bien definidos y una específica identidad étnico-cultural). Es decir, eran la línea indicativa de la dirección que habría de seguir el conjunto del proceso; y desde su comien-

zo, sus Estatutos representaron una confrontación permanente con un Estado que aplazaba reducir sus competencias manteniendo y aumentando su tendencia centralizadora.

Es importante destacar que hasta 1956 no empezó a actuar la Corte (Tribunal) Constitucional. A partir de esa fecha ha jugado un importante papel en la configuración de las instituciones regionales. Y la Corte partió de un principio básico: no se podrían transferir poderes, competencias y servicios hasta tanto el Estado no precisase su propio ámbito (3).

Factor éste que contribuyó a retrasar el mecanismo de trasferencias, ya que significó de hecho un poder de veto en manos del Gobierno ante cualquier actuación incluso de las Regiones de Estatuto Especial, que disponían casi exclusivamente de una Cámara legislativa cuyo ámbito de materias permanecía en la indefinición y resultó fuente permanente de fricciones.

En definitiva, las Regiones de Estatuto especial, cuyos contenidos, al final, no difieren prácticamente de los establecidos para las de régimen ordinario, han venido siendo una prueba palpable de la ambigüedad con que se expresa la Constitución, de la ausencia de una idea clara en cuanto a la redistribución del Poder y a la falta de voluntad (o exceso de precauciones) ante el tema.

(3) Debe señalarse que en la Constitución italiana no se recoge, como en los artículos 148 y 149 de la nuestra, el repertorio de competencias exclusivas del Estado y de las que pueden asumir las Comunidades Autónomas. El artículo 117 de aquélla enuncia simplemente las materias sobre las que podrá legislar la Región, dentro de los principios de las Leyes del Estado.

II. Regiones, descentralización y sistema administrativo

En definitiva, el impulso dado al tema de la organización general del territorio por la puesta en marcha de las Regiones durante los años setenta, tras la accidentada historia desde 1947, ha generado en Italia una serie de esperanzas, de muy distinto signo, porque son muy distintas las condiciones generales del país y por la modificación de las posiciones de las fuerzas políticas; al menos, se reconoce de forma unánime la existencia de un elemento y un potencial innovador.

El fenómeno de la regionalización ya no se considera un hecho aislado y se inscribe en el marco del reforzamiento de los poderes locales. La descentralización administrativa (igual a autonomía), descansa sobre las Regiones.

En los diez años de existencia de las Regiones de Estatuto ordinario —es decir, desde la generalización del sistema regionalista—, resulta innegable que han surgido multitud de problemas, derivados fundamentalmente de no haber precisado en momento oportuno una mecánica para las transferencias de funciones y servicios y haber soportado ritmos distintos según la celeridad de cada Región en la puesta en marcha de sus propias instituciones y servicios.

No faltan, por ello, las críticas en cuanto a la forma desordenada de ir a la nueva estructuración; ni a la Administración Central, a la que se acusa veladamente de intentar reconstruir ramos de la Administración transferidos por ley a las Regiones, o de condicionar la facultad organizativa de éstas, tratando de imponer normas generales, criterios y formas de orga-

nización que solamente con gran valor podrían proponerse como modelos.

Ahora bien, el extraordinario potencial innovador de las autonomías regionales que se inicia en los años setenta, no puede ser juzgado con una perspectiva corta en el tiempo y referida únicamente al contenido de la normativa que pueden elaborar las propias Regiones; debe tomarse en consideración, como punto de referencia esencial, el funcionamiento del sistema de administración que se va creando, en el seno de la polémica «centralización-descentralización», que comienza en el mismo momento en que surge el Estado unitario.

El tema de las Regiones aparece una y otra vez en el debate, aunque no siempre con idéntico contenido; en el fondo, es imposible abordar el tema de la regionalización sin considerar que es una parte del tema de la autonomía frente a la tendencia centralizadora del Estado unitario. Espíritu autonomista referido, según las circunstancias, a entes territoriales distintos, que comienza quizá por la autonomía de los Ayuntamientos y que se resume en la permanente tensión centro-periferia.

La base del sistema administrativo italiano se gesta durante los cinco primeros años del naciente Estado unitario, entre 1859 y 1865. Los Decretos de 23 de octubre de 1859 y de 9 de octubre de 1861 marcan la línea que conducirá a un rígido centralismo. La base organizativa es la provincia, concebida como una gran asociación de municipios, «liberada» de muchas funciones y dirigida por un Gobernador nombrado directamente por el Gobierno y que depende del Ministerio del Interior; además de sus funciones

políticas, ejerce en segunda instancia el control de legalidad sobre los acuerdos de los Ayuntamientos (el primer control es el intendente comarcal) y preside la Diputación Provincial, la cual ejerce, a su vez, el control de «mérito» (oportunidad y resultados). En 1861 el Gobernador cambia su nombre por el de Prefecto.

El Ayuntamiento se compone de un Consejo, una Junta y un alcalde (Sindaco). El Consejo, elegido por voto censatario para cinco años, se renueva anualmente por quintas partes. El alcalde se designa por el Gobierno entre los Consejeros.

Esta organización, presentada en aquel momento como provisional, se explica por el proceso de unificación política y como medio para ir rápidamente a la unificación de la Administración civil; pero el sistema no tarda en configurarse como definitivo por medio de la Ley municipal y provincial de 20 de marzo de 1865, también forzada por una urgencia coyuntural (traslado de la capital de Turín a Florencia).

La urgencia es la gran excusa para establecer y mantener el esquema orgánico, la rígida cadena de autoridad político-administrativa en el sentido «centro-periferia», y en el seno, eso sí, de una democracia «protegida» o más claramente paternalista (la otra cara del autoritarismo). A esta cadena de controles, ha de añadirse la insuficiencia de las haciendas locales y la uniformidad en los órganos administrativos.

No faltan, en la misma época, opiniones en favor de un mayor grado de autonomía de los entes territoriales frente al centralismo de modelo bonapartista; corrientes, de inspiración anglosajona, que contaron, entre

otros, con el mismo Cavour; se trata de grupos liberales, liberal-demócrata e incluso federalistas y republicanos (Mazzini), si bien estos últimos consideran a la Región como una forma de organización de contenido más administrativo que político.

Aun así, conviene distinguir la idea-región de estas corrientes de pensamiento; hay diferencia entre el regionalismo federalista como ingrediente esencial de la unidad nacional, y el regionalismo como forma de organización del Estado cuya unidad ya se ha conseguido. Tampoco, ciertamente, las posiciones regionalistas de 1860 tienen el mismo contenido que las de 1947 ó 1970, aunque entre ellas exista una innegable base común.

La más clara tentativa regionalizadora se concreta en 1861, en el llamado «proyecto Minghetti», presentado al Parlamento por el grupo liberal-democrático de Cavour, que propone una redistribución de la actividad política entre el Estado y los entes locales, ventajosa para éstos. Lo cual suponía una articulación distinta de los niveles de administración y de Gobierno.

El proyecto resultó derrotado en el Parlamento y, por su parte, el nuevo Presidente del Consejo, Ricasoli, hizo aprobar la extensión a todo el Reino del ordenamiento provincial y municipal de 1859. La derrota (cita D'Amico a Gianini), se debió a las «razones generales», por las cuales la corriente liberal-democrática perdió en toda la línea, triunfando los conservadores moderados.

La polémica «centralización-descentralización» no acabó, y la idea-región resurge episódicamente en años sucesivos.

La reforma electoral de 1882, ampliando el concepto de elector, influye en reformas parciales de la organización político-administrativa y en el nuevo texto de la Ley Local de 1889, y así, los prefectos dejan de ser presidentes de las Diputaciones y se eligen los alcaldes en las ciudades de más de 10.000 habitantes. Lo que no obsta para que, al mismo tiempo, se refuercen los mecanismos de control.

La aparición de los partidos de masas, socialista y popular por este orden, pone de nuevo sobre la mesa el tema de la descentralización, hasta que la aparición del fascismo acaba la discusión.

La elección para determinados cargos se abolió en 1926 y 1928, volviendo a ser el alcalde (Podestà en la época fascista, en lugar de Sindaco), de nombramiento gubernativo, lo mismo que el presidente de la Diputación. Es decir, se vuelve a la mayor centralización de los comienzos, incluso en el tema de las haciendas locales. Un nuevo texto legal refundido, de 1934, consagra estas reformas.

Cerrado el paréntesis fascista, los planteamientos posteriores enlazan con los anteriores, cargando el acento, sin embargo, en el aspecto de la organización de base regional como instrumento para una redistribución de competencias entre los poderes públicos.

Para un correcto planteamiento del problema de la descentralización, deben precisarse primero los caracteres del sistema administrativo. Es sabido que, con la expresión «sistema administrativo» se pretende designar un bloque de aspectos que no deben considerarse separadamente: el conjunto de funciones y competencias por una parte; de otra parte, la estructura, el

modelo organizativo y sus procedimientos de actuación; y por último, los medios personales, los funcionarios.

Ahora bien, todo ello concebido con la mayor amplitud; no se trata únicamente de considerar la estructura formal directa, sea del Estado, Regiones, Provincias o Municipios, sino también de los variados entes públicos, estatales o no, que actúan sobre aspectos concretos y con competencias propias, al margen del organigrama en sentido estricto; de las sociedades con participación pública... Es decir, del conjunto de todas las organizaciones que constituyen la red de organismos públicos.

Deben considerarse dentro de la expresión «sistema administrativo», los medios financieros en sus distintas formas de planteamiento y gestión; las normas jurídicas y también la praxis y métodos de funcionamiento, y las interacciones de los organismos entre sí.

En definitiva, no se trata de un conjunto cerrado; la Administración es un sistema abierto, sobre el cual actúan, además, la clase política y la sociedad; que recibe indicaciones de los políticos y produce efectos sobre la colectividad.

III. Características funcionales del sistema administrativo italiano

Entre el siglo pasado y el actual se produce la transformación del papel del Estado; del Estado-vigilante y mero regulador externo de la libre actividad de los ciudadanos, al Estado intervencionista que asume funciones de actuación directa en gran número de materias.

Ciertamente, análoga transformación se produce en el resto de Europa, superándose definitivamente el concepto patrimonial del Estado y consolidándose, en el contexto ideológico del liberalismo económico, el triunfo del Estado nacional burgués.

Las características de la organización política determinan, como es evidente, los perfiles de la Administración; la evolución es clara, aunque en cada una de las etapas perduran rasgos de la anterior; así, la idea de la actuación administrativa como manifestación de autoridad para satisfacer necesidades e intereses del titular de la soberanía. En el marco de la ideología liberal burguesa, el Estado asume un número reducido de funciones: la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el orden público, la política exterior y la recaudación de impuestos; no tiene asignadas competencias de intervención en el terreno de lo social ni de lo económico. Por ello, los Ministerios predominantes en todo Gobierno son los de Interior y Hacienda.

A finales del ochocientos, y sobre todo en los comienzos del siglo xx, el papel y la finalidad del Estado se van transformando; en Italia, la nacionalización de ferrocarriles y teléfonos, la creación de organismos públicos de previsión y sanidad, la municipalización de servicios (transportes urbanos, limpieza, servicios higiénicos, agua potable, mercados...), marcan la necesidad de una adaptación de la Administración, que no siempre se efectúa de una manera sencilla. Los principios del liberalismo económico dificultan la creación de una adecuada administración; a un Estado con mínimas funciones, evidentemente corresponde una Administración mínima; su creci-

miento viene tarado por esa filosofía cicatera, cuya consecuencia es una Administración raquítica que no podrá tener un funcionamiento ágil.

El Estado liberal asistencial, una de las funciones que se reserva es la de garantizar la certeza jurídica entre los particulares, sobre quienes recae el peso de la actividad económica. La actividad de este sistema es fundamentalmente «certificante», obsesionado por encontrar para cualquier cuestión su sometimiento a los requisitos de la norma. La norma es el principal punto de referencia para una Administración caracterizada básicamente por la exactitud del procedimiento; el correlativo es la continua invocación del precedente como mecanismo que asegura la unidad y permanencia de la dirección.

El desarrollo económico y las transformaciones que provoca, acelerados con la crisis de 1929, hacen proliferar los Entes públicos en varios sectores (seguridad social, enseñanza y cultura, espectáculos y turismo, agricultura, industria, crédito...); ampliación de funciones públicas que recoge e incrementa el fascismo.

Este modelo de Estado somete al sistema administrativo a profundos cambios. La actividad que desarrolla exige, por su misma naturaleza, capacidad de previsión, iniciativa y decisión. Al principio del «precedente» sustituye un difícil equilibrio entre los criterios de actuación que se necesitan, la búsqueda de nuevas y adecuadas soluciones y el peso de una Administración que no asume iniciativas de actuación y mantiene su obsesión por la norma y el reglamento. La nueva actividad no puede desarrollarse de forma aleatoria y descoordinada; para dar un grado de uniformidad a

la gestión, aparece como mecanismo adecuado la «programación», que se constituye en un componente decisivo de la actividad del Estado; surge, pues, el Estado programador incrementándose los elementos de «autoridad» y de «responsabilidad» en el sistema administrativo.

Lo que quiere decir, en otros términos que la definición de la estrategia general corresponde a las instituciones propiamente políticas del Estado; todo lo demás, la definición de objetivos operativos, la selección de medios y el control de resultados corresponden al sistema administrativo, cuyo papel se amplía; la toma de decisiones no se realiza en un momento único, sino que se presenta como un proceso compuesto por muchas fases. En Italia, esta evolución presenta un perfil propio; por las características del país, refuerza el papel de los órganos centrales del Estado.

Una segunda característica es el diferente ritmo en la evolución del Estado y de la estructura del sistema administrativo. Este ha sido sometido a algunos ajustes y retoques, asumiendo nuevas funciones por mera adición, pero no se ha realizado una verdadera reforma para su adaptación. La consecuencia más palpable, tanto en el ámbito estatal como en el local, ha resultado la creación de una especie de «administración paralela», constituida por una compleja red de entes públicos.

La misma causa parece ser la que, en años recientes, ha producido la proliferación de lo que Cassese ha definido como «administración intersticial», que crece entre las grietas de la administración tradicional y surge por la incapacidad de ésta para evolucionar.

El análisis del sistema administrativo hace resaltar tres funciones básicas: la de administración en sentido estricto, la de gestión y prestación de servicios públicos y la de dirección, programación, coordinación y control.

La primera es la que se refiere sobre todo a la actividad de disciplina y reglamentación de la actuación privada; la segunda es la que, teóricamente, podría realizarse por empresas privadas en régimen de mercado; la tercera función está definida por el conjunto de actividades que incorporan un concepto moderno y racional al proceso decisorio, en cuanto que por este camino, se definen cuáles son las demandas que recibe el sistema y las respuestas que el sistema debe dar.

Aunque de manera orientativa, podrían clasificarse los Ministerios de acuerdo con estos tres apartados; ahora bien, de una parte la organización en Regiones dotadas de autonomía ha demostrado definitivamente que esta diversificación de funciones está implícita en la evolución del sistema administrativo; y por otra parte, cualquier investigación no obsesionada por la actual división en Ministerios, señala que el análisis de las funciones permite la elección de cualquier modelo orgánico.

La Administración estatal ha asumido, a lo largo del tiempo, tres papeles: guía, gestor y transmisor.

En un primer momento el papel de guía brota de la intensa ósmosis entre política y Administración, que se aprecia en los continuos «saltos» de la carrera política a la administrativa y viceversa; la ausencia de partidos de masas, el concepto patrimonial de la Administración (que se mantiene en apreciable medida), la forma de llevarse a cabo el proceso de unificación

y sus problemas, facilitan que la clase política articule su organización en el seno del aparato administrativo.

El Estatuto de 1908, que independiza en alguna medida a los funcionarios del poder de la Corona y del Gobierno, rompe la ósmosis anterior y permite a la Administración asumir un nuevo papel de gestor, en cuya fase corresponde una intervención creciente en la prestación de servicios públicos y de incidencia en los asuntos entre particulares.

El reforzamiento del sistema de entes públicos gestionados al margen del aparato administrativo clásico, acentúa en los Ministerios el papel de intermediario financiero para los entes públicos y privados; aspecto que se demuestra claramente a la vista de los sucesivos presupuestos, en los que se mantiene el presupuesto de gastos de personal, desciende el de gastos ordinarios en muebles e inmuebles y crece sobre todo el capítulo de transferencias; así se refuerza la posición directiva, tercera fase de la evolución.

A cada una de estas posiciones corresponde un distinto tipo de relación entre la Administración y la sociedad civil y las fuerzas políticas y órganos del Gobierno.

Inicialmente la Administración estatal es un aparato sobrepuesto a la sociedad, reflejando una distinción entre país legal y país real; situación que se mantiene prácticamente en la fase de actuación por Entes gestores, si bien, en este papel, la necesidad de conocer la realidad expresa un cambio de actitud.

El papel directivo que asume la Administración en la última fase vuelve a crear un alejamiento respecto a la sociedad, por la interposición cada

vez mayor de nuevos sujetos de actividades públicas y, por otra parte, se incrementa el proceso de emancipación respecto a los poderes políticos; al mismo tiempo, sin embargo, la debilidad que genera un proceso de des-tecnificación, hace al aparato permeable a una influencia creciente y generalizada, aunque fragmentaria, de las áreas políticas.

Se revela así una de las principales contradicciones que caracterizan la situación actual de la Administración: por una parte, la fuerza objetiva que supone ejercer un papel directivo y que origina la emancipación, aun cuando bajo una garantía normativa; por otra, la debilidad que surge de la forma en que se ejerce el papel directivo. La actividad de intermediario financiero no es, en sí misma, una actividad de programación, lo que implicaría coordinación y control en las relaciones con los Entes destinatarios, sino que es pura consecuencia de una sustitución por otros Entes en la actividad propia de la Administración.

Las distintas finalidades político-institucionales, se articulan de manera variable entre las distintas unidades del aparato político, y contribuye también a modificar el perfil funcional de la Administración. En teoría, la división del objetivo general en áreas de amplitud sucesivamente decreciente, y por tanto, las subdivisiones de las funciones, debería marcar el esquema de la estructura. No ha sido así en la Administración italiana; cuando el procedimiento no ha sido abiertamente inverso, la división se ha hecho sobre la base de competencias sectoriales, mecanismo que corta transversalmente el esquema funcional. El sistema administrativo se ha caracterizado por una parcelación cre-

ciente con criterios sectoriales, por un mecanismo de «partenogénesis».

Por último, el sistema administrativo ha servido siempre como instrumento de reproducción del sistema político consensuado; para ello se ha necesitado una absoluta centralización administrativa, con efectos hacia la colectividad y hacia los mismos funcionarios.

En el primer aspecto, el ciudadano, para satisfacer sus necesidades individuales o colectivas, entra en contacto con unos órganos de la Administración cuyo cambio de funciones es frecuente. Lo cual acarrea una ineficacia suplada por un tipo de relaciones fundadas sobre factores subjetivos (favor, amistad...). El procedimiento farragoso, la lentitud de la Administración, la misma discrecionalidad en las decisiones, fuerzan a este tipo de relación. Y así, lo que constituye un derecho, acaba por ser presentado como un favor que, en muchos casos, tiene como contrapartida una fidelidad política hacia el grupo que ha orientado la decisión. Es evidente que la función de un ente público (Ministerio, Ayuntamiento), resulta favorecida con esta forma de actuar, sobre todo para mantener y reproducir conjuntos y categorías que permiten cimentar grupos de presión cuya contribución es ayudar a sostener el partido.

Una acción análoga se desarrolla en el interior del sistema hacia los funcionarios; en primer lugar, ejercer el poder político permite ofrecer un puesto de trabajo, o una esperanza de alcanzarlo, en el sector público. Práctica ésta que afecta a áreas enteras del país en difícil situación ante el mercado de trabajo, tal como el Mezzogiorno. En segundo lugar, mediante la progresión en la carrera administrati-

va, por los aumentos de retribuciones, en los traslados, permisos, ausencias y en la infinidad de situaciones que surgen en la vida profesional de un funcionario. La posible ventaja de estas tácticas se deduce de la consideración sobre el número de funcionarios: casi cinco millones (4).

En ambas direcciones, esta estrategia exige, al menos, dos premisas: la ocupación segura y continuada del poder político y la existencia de amplios espacios de discrecionalidad en un conjunto de normas farragosas y complejas. No es difícil reconocer esta estrategia en los partidos que más han ocupado el poder.

A tales premisas acompaña obviamente una tercera: la buena disposición de la burocracia, sobre todo de la cúpula, para adaptarse a los cambios del político.

El tema de esta estrategia a la que se presta el sistema administrativo italiano, plantea otra cuestión de mayor alcance: si puede definirse el o los sujetos políticos beneficiarios de esta forma de actuar, el tipo de intereses con que juega la burocracia y, más aún, el papel político de la burocracia visto desde la perspectiva de las actuaciones del Estado en la ordenación de la moderna sociedad capitalista.

Interesa subrayar dos aspectos de la instrumentación del sistema administrativo en el marco del consenso:

Por una parte, que la ineficacia de la Administración lleve continuamente a la eficiencia y productividad de la línea política. Se explica así que cual-

(4) Adoptamos la expresión «funcionario» por su mayor grafismo. Los *pubblici dipendenti* comprenden, como es evidente por la traducción literal, conceptos jurídicos más amplios. Son los casi cinco millones que están dentro del sistema administrativo.

quier acción de reforma se limite a introducir criterios de mayor eficacia en la organización administrativa.

Por otra parte, un segundo aspecto tiene relación con el mercado de trabajo. Se admite generalmente que el aparato público se caracteriza como instrumento para reducir los conflictos sociales en relación con las categorías laborales más débiles: intelectuales en paro y mujeres. Esto, como puede comprobarse, constituye a la larga un serio obstáculo para una acción de reforma debiéndose conciliar, y no siempre es posible, criterios de organización racionales y científicos con soluciones impuestas por la lógica consecuencia de acciones benéficas anteriores.

IV. Características estructurales del sistema administrativo italiano

Ciertamente, es difícil encontrar en la realidad un modelo de organización puro. Aun así, puede afirmarse que el sistema administrativo italiano responde al tipo de organización jerárquica, tanto en la Administración estatal como en la local y en la mayoría de los entes públicos.

Según este modelo, todo se distribuye en el interior de una unidad administrativa compleja, subdivididas las competencias por sectores en unidades sucesivamente más reducidas, ordenadas según una rígida cadena de autoridad que emana del vértice, ante el cual, también escalonadamente, se ostenta la responsabilidad; es decir, una construcción piramidal.

El principio de especialización, con arreglo al cual se articula la organización, tiene un doble efecto: horizontal, desarrollado para preservar las competencias, los objetivos, la cliente-

la, el territorio; y el vertical, cuyo efecto básico es el alargamiento de la línea jerárquica.

Estas dos tendencias son crónicas en la Administración italiana. El modelo priva a la organización de elasticidad y capacidad de cambio; más bien tiende a fagocitar las innovaciones. Las comunicaciones, según una línea rigurosamente vertical, son lentas, recorriendo en línea ascendente y descendente la línea jerárquica.

La complejidad horizontal de la organización y la longitud de la línea jerárquica tienen como consecuencia la complejidad y la lentitud de los procedimientos administrativos, que adquieren la categoría de tortuosos. La coordinación se produce en el vértice y, en combinación con los mecanismos de mando, responsabilidad, comunicaciones y adopción de decisiones, el efecto tiende, quiérase o no, a una fórmula centralista.

La división del trabajo, antes que responder a criterios de mejor utilización de las capacidades individuales y a utilizar los menores medios, resulta poco sistemática e imprevista (en realidad los criterios que cuentan son los de índole política, la presión de los burócratas, etc.).

Por supuesto, otra característica del sistema son los frecuentes conflictos de atribuciones, no fáciles de resolver ante la red intrincada de organizaciones, poderes y contrapoderes. Podría hablarse de modelo «proto o paleoburocrático».

Aunque se haya introducido un principio de organización funcional sobre la base de los órganos *staff*, han quedado estrictamente reducidos al papel de apoyo a la línea jerárquica. Tampoco ha supuesto una modificación la creación de las Inspecciones.

Únicamente en algún Ministerio de reciente creación se han introducido criterios nuevos, tales como las técnicas del presupuesto por objetivos, programación económica y programas culturales y sobre medio ambiente. Estas tímidas novedades se han presentado como ejemplo de estructuración funcional.

Debe hacerse referencia a los numerosos órganos colegiados (Consejos, Comités...) que, en realidad, actúan como órganos consultivos de la pirámide y al margen de ésta.

El único mecanismo en el centralizado sistema italiano para encomendar la toma de decisiones a un órgano distinto del que, por norma, la tiene atribuida, es la delegación, que no significa prácticamente otra cosa que una desconcentración burocrática.

Teóricamente, entre las ventajas del modelo centralizado y jerárquico está la de ser el que mejor responde a los principios de unidad de mando y unidad de dirección. Cada uno de los elementos sólo debe recibir órdenes de un superior; por unidad de dirección se entiende el mecanismo en virtud del cual una unidad concreta, o un responsable determinado, ante iguales situaciones y circunstancias debe adoptar las mismas soluciones.

Todos los estudios demuestran que en el sistema italiano ocurre justamente lo contrario. El modelo jerárquico, combinado con la sectorialización y fragmentación de las competencias, ha llevado a una extraordinaria parcelación y desarticulación de los servicios. Se trata de una Administración alveolar cuyas celdillas no se comunican entre sí ni operan en un sistema coordinado y así, la acción adminis-

trativa se caracteriza por ser un conjunto de secuencias paralelas. Pero, sobre todo, aparece la absoluta incapacidad del sistema para desarrollar sus intervenciones de modo unitario, respondiendo a un sistema científico de gestión administrativa; la realidad es que actúa multiplicando la actuación de distintos órganos sobre la misma cuestión, o con distintas competencias sobre la misma comarca, condicionando de esta forma la actuación de las administraciones locales.

Este modelo organizativo se reproduce en cualquier nivel del sistema administrativo; incluso en los años setenta, las Regiones de Estatuto especial construyeron el mismo modelo con idénticas características.

La rigidez del sistema, que arranca de 1853 sobre la base de la organización piemontesa, se mantiene, entre otras razones, por una especie de desconfianza del poder legislativo hacia el ejecutivo, al que atribuye haber ampliado excesivamente lo establecido en el artículo 97 de la Constitución (5).

Una última característica, y consecuencia del sistema administrativo que se ha descrito, es la que hace referencia al excesivo formalismo, ritualismo, lentitud, farragosidad y toruosidad del procedimiento administrativo, propios históricamente de la Administración estatal, pero con fuer-

(5) Las oficinas públicas se organizarán según las normas de la Ley, de modo que se garanticen el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración. En la organización de las oficinas se determinarán sus esferas de competencia, las atribuciones y las responsabilidades de los funcionarios. En los empleos de la Administración pública se ingresará mediante concurso, salvo en los casos establecidos por la Ley.

te tendencia a ser «exportados» a las demás administraciones.

Como se ha visto, la organización administrativa es fragmentaria y no articulada, y a ella corresponde un procedimiento de las características dichas; el efecto combinado se refleja en la irracionalidad conjunta del sistema administrativo.

De los criterios de formalismo y ritualismo se deriva directamente la constante y casi exclusiva preocupación por los aspectos formales, en lugar de atender a los sustanciales; circunstancia que se complica, aún más, por la inexistencia de una ley general de procedimiento administrativo.

Abundan los controles sobre las formalidades y requisitos de los actos administrativos, pero no hay control alguno sobre el fondo de las cuestiones que se resuelven, salvo en los casos en que la resolución implica gasto. Desde 1923, las Contadurías Ministeriales dependen de la Contaduría General del Estado directamente disponiendo de sus propias normas de procedimiento, por lo que toda cuestión que implique gasto está sometida a dos normativas procedimentales y a dos autoridades. Y así se garantiza una administración correcta desde el punto de vista presupuestario, pero no una administración eficiente y eficaz desde el punto de vista económico.

Un nuevo procedimiento que se desarrolle bajo el signo de la participación, aumenta el número de sujetos que intervienen en la toma de decisiones, y al incidir sobre un conjunto administrativo rígido y con fuerte predisposición al formalismo, produce efectos contrarios a los queridos, reforzando los aspectos negativos del sistema.

V. Características del régimen de personal en el sistema administrativo italiano

La regulación jurídica en materia de personal arranca del texto unificado (Estatuto) de 1908, completado por el conjunto de decretos de 1924. La tendencia es la de atribuir naturaleza jurídica pública a la relación de empleo; y la competencia exclusiva en la materia viene atribuida al Consejo de Estado y a las Juntas Provinciales Administrativas, por lo que, en caso de conflicto, no interviene la jurisdicción ordinaria.

La naturaleza jurídica pública de la relación, que hace «funcionarios» a los empleados públicos, al tiempo que les otorga la condición de copartícipe en la posición de *imperium* del Estado y les reviste de autoridad, reduce sus derechos, por comparación con el contenido de la relación de empleo privada.

Se ha producido algún planteamiento incipiente en el sentido de reservar la relación jurídica pública a los cuadros dirigentes, privatizando la relación jurídica con los restantes. La importancia del planteamiento está fuera de duda; y lo confirma la polémica surgida ante la decisión de la Corte Constitucional sobre la no aplicación del Estatuto de los Trabajadores a los empleados públicos.

Esta situación jurídica afecta, evidentemente, al comportamiento político y sindical de los funcionarios y tiene consecuencias en el funcionamiento del sistema administrativo, en el aspecto orgánico y procedimental y, muy probablemente, es un serio obstáculo para la introducción de modernas técnicas de gestión en la actuación de la Administración.

Por otra parte, sin embargo, el concepto de jerarquía por el que se rige el funcionamiento de la burocracia está empezando a conocer algunas modificaciones en el último decenio; pueden citarse como tales la introducción de categorías funcionales, la indicación de poder establecer órganos colegiados, grupos de trabajo, actuar bajo la idea de trabajo en equipo, etc. Si bien cabe preguntarse si estos cambios son meramente de denominaciones o tienen mayor envergadura. Afectan principalmente al estatuto jurídico y económico del personal y, por tanto, puede dudarse de que sean suficientes, por sí solas, para superar el principio jerárquico en el funcionamiento cotidiano de la Administración.

Porque, por debajo de las críticas al esquema jerárquico está el hecho de la íntima conexión entre las categorías personales y la jerarquización en las relaciones entre los órganos que se relacionan dentro de la misma estructura: son las dos caras de la misma moneda. Mientras el principio jerárquico rija las relaciones entre los órganos, la posición ocupada por el funcionario en esa escala de autoridad y responsabilidad, y sus posibilidades de obrar vienen determinadas por la estructura.

Podría constituir fórmula adecuada abordar el tema a la inversa, esto es, diversificando las situaciones jurídicas y retributivas del personal, pero es dudoso que fuera suficiente para superar el rígido comportamiento jerárquico de la estructura.

El crecimiento del número de empleados públicos es otro de los factores a considerar. Su número oscila entre tres millones en el ámbito estricto de la Administración tradicional y

cinco millones si se considera la totalidad del sistema.

Según datos de la Contaduría General del Estado, referidos a 1 de enero de 1980, los empleados en los Ministerios eran poco menos de 1.700.000 (de ellos, casi 900.000 docentes); algo más de 450.000 los de las empresas autónomas, y casi 740.000 dependían de los entes territoriales. A estos tres millones escasos, habría que añadir otros 700.000 de los entes de previsión, red hospitalaria y entes paraestatales; otros tantos en las sociedades con participación estatal y varios cientos de miles más en otros entes públicos sin participación estatal. En total, alrededor de cinco millones.

Resulta imposible establecer cifras exactas dada la diversidad de fuentes y metodología; en todo caso, es Italia uno de los países de Europa con mayor cantidad de empleados públicos, máxime considerando el nivel socioeconómico del país. La Función pública está sobredimensionada.

El ritmo de crecimiento de la Administración es impresionante: después de la unificación había aproximadamente 50.000 empleados públicos; a fin de siglo casi 400.000; en 1923, medio millón; en 1941, 1.100.000; en 1975, cerca de dos millones.

La polémica sobre el crecimiento del número de funcionarios arranca de finales del siglo pasado; recientemente se ha aportado como punto de vista la distorsión en el aumento del sector servicios y su utilización por los políticos. Esta interpretación permite encontrar buenas razones para prestar atención a determinadas áreas territoriales y a los sectores ocupacionales atendidos tradicionalmente por la Administración pública.

Aparte de esta polémica, es difícil negar valor a la hipótesis de un sistema administrativo que por su amplitud, y a la vista de los treinta y cinco años de experiencia política republicana (en los que ha funcionado como mecanismo de reproducción del esquema político), acaba por ser una posible y nada despreciable área del mismo consenso.

Desde otro punto de vista, no debe extrañar que los resultados del análisis sobre el origen geográfico de los funcionarios sean invocados continuamente. «Se encontrarán aquí, cita D'Amico a Cassese, algunos de los mayores contrastes de la historia italiana: "piamontesismo" y predominio del norte; deficiente desarrollo del sur y "meridionalización" de la burocracia; polémica antiburocrática y conflicto norte-sur; cultura rural y desconfianza hacia los cambios y la industrialización». Esto da ocasión a reflexionar sobre el papel de la burocracia y del aparato público en el complejo sistema político italiano.

La Administración, hoy, se compone en su mayor parte de funcionarios procedentes del Sur, y ésta es una consideración importante para entender el papel decisivo que la élite funcional desarrolló en el funcionamiento interno de la Administración y las relaciones que mantiene con la clase política dirigente.

La tendencia, en cifras, es significativa: mientras para el período 1954-68 la cuota de funcionarios nacidos en el Centro se mantiene estable en torno al 27 por 100, y la de los procedentes del Norte baja hasta el 10 por 100, los meridionales (península e islas) alcanzan casi un 65 por 100. Datos como éste son importantes, junto con el origen social; hay un neto predominio

de los procedentes de la pequeña burguesía, de la clase media y de los propios funcionarios. Es opinión generalizada que el ingreso en la Administración Pública es un instrumento de movilidad, tanto territorial como social.

El último dato sobre este punto es el que se refiere a la formación universitaria de los directivos: la primacía, aproximadamente un 50 por 100, tiene formación jurídica. Como resumen de lo anterior, deben recordarse los puntos esenciales: la desequilibrada distribución geográfica en la procedencia (Roma es una ciudad de funcionarios debido al centralismo de la Administración); el distanciamiento entre los vértices de la clase administrativa y los dirigentes políticos (y, en definitiva, entre la Administración y el país); la difusa y generalizada actitud (especialmente entre los cuadros directivos) de hostilidad o al menos suspicacia hacia la técnica, defensiva ante la política y complejamente conservadora; la modificación del sistema administrativo en función de la absorción de tensiones en el mercado de trabajo y la articulación, a través de múltiples mecanismos, de la Administración como área en la que se refleja el consenso político.

Y, por último, unas líneas para destacar el hecho de que la formación de los funcionarios se realiza en el propio puesto de trabajo. Ciertamente, alguna parte de la actividad formativa se realiza en las Escuelas de especialistas de cada Ministerio, pero lo que parece un pluralismo formativo resulta ser un mecanismo de acentuación de diferencias.

La más importante novedad en este punto ha sido la revitalización, en los años setenta, de la Escuela Superior

de la Administración pública, el lanzamiento de cursos de actualización y perfeccionamiento para todos los funcionarios, el impulso para la creación de Escuelas regionales, etc.

Si, por una parte, esta novedad ha servido para despertar un mayor interés por la formación del personal, por otra ha supuesto poner de relieve los numerosos y, para algunos, nuevos problemas que gravitan sobre la situación actual de la Administración italiana. En todo caso, puede significar un instrumento útil para cooperar en un diseño de reforma administrativa.

La formación en el puesto de trabajo significa el mantenimiento de las tradicionales formas de actuar, métodos y técnicas y se transmiten los contenidos aceptados sobre la finalidad de la Administración, los matices internos, las relaciones entre órganos y las normas prácticas de coexistencia. Es decir, se realiza un verdadero proceso de culturalización administrativo-burocrática, que favorece una cierta inmovilidad del sistema.

VI. Las regiones, entre el mantenimiento y la ruptura de las características del sistema administrativo italiano

El autor comienza su último capítulo reconociendo contradicciones en la experiencia regional.

Partiendo de que la trayectoria seguida en los últimos años al ir hacia una descentralización a través de la autonomía de las Regiones podría representar una inversión de la línea seguida anteriormente, debe reconocerse que las cosas no han sido como se esperaba.

Las Regiones se colocan, desde su nacimiento «dentro» del sistema admi-

nistrativo, compartiendo con los niveles preexistentes, Estado y entes locales, las características del sistema, en lugar de constituir su propio sistema. La potencialidad innovadora de la regionalización en su dimensión político-institucional, quebrando el centralismo en este campo, no ha tenido como consecuencia quebrar, a su vez, el centralismo en el terreno burocrático-jerárquico. Esta constatación basta para justificar un cierto pesimismo de la razón al valorar la realidad previsible. El sistema administrativo general preexistente, o ha impregnado la formación de las administraciones regionales, o estas administraciones han sido absorbidas por aquél.

La salida de esta contradicción, que afecta al modo de ser propio de la Región, está en la investigación de la red de interacciones, en el análisis de la interdependencia recíproca que une al nuevo Ente con los otros compartimentos del sistema administrativo.

De otro lado, la aparición de las Regiones hubiera debido suponer algo más que la simple adición de un nivel de gobierno y administración a los ya existentes. Si la regionalización no es por sí misma sinónimo de descentralización, es ciertamente su indispensable premisa; la misma existencia de la Región se justifica únicamente en el marco de la descentralización; en otro caso, no pasa de ser un puro nominalismo y, peor aún, una reedición de la partenogénesis.

Las características del sistema administrativo, que se han expuesto, no permiten que la descentralización se resuelva con unas cuantas modificaciones, sino por una reforma en profundidad del sistema entero. Y las Regiones tienen la obligación, casi histórica, de servir de palanca, para esa

reforma, bajo pena de desnaturalizar su propia finalidad político-institucional originaria y su conversión en uno de tantos compartimientos de un sistema fragmentado y desarticulado.

Cada uno de los tres aspectos fundamentales del sistema, funcional, estructural y régimen de personal, puede ser examinado en el ámbito de las Regiones, cuya fisonomía puede venir condicionada por ellos. Ahora bien, no sería correcto culpar exclusivamente al sistema administrativo del relativo fracaso, por el momento, en el camino de la autonomía regional y de la descentralización de los órganos de la Administración del Estado. De la actuación de las Regiones puede elaborarse una amplia crítica, que se refleja en la tendencia a adquirir competencias y recursos financieros y a distribuirlos más que en su actuación de gobierno; su escasa capacidad para hacer proyectos; la pésima calidad de sus leyes; la tendencia a centralizar y no delegar; la poca atención prestada a la organización de su administración; la tendencia a negociar con la Administración Central materias que permiten a ambas gestos espectaculares, en lugar de reclamar la definición completa de la relación Estado-Región...

Desde el punto de vista funcional, no se ha incrementado en las Regiones la función «programación», quedándose en la mera gestión de lo transferido, tanto en la administración que hemos llamado «certificante», como en la empresarial. La escasa propensión del sistema administrativo por la actividad de programación, ha influido, posiblemente, en otra dirección: la indeterminación del cuadro de líneas generales en el cual debe desarrollarse la iniciativa regional, as-

pecto que el aparato estatal no contribuye a esclarecer. No es preciso, como alguna vez se ha reclamado, que exista una programación total de todos los sectores de actividad, pero sí la suficiente definición de objetivos comunes en los cuales encuentren su respectivo papel los tres niveles fundamentales: Estado, Regiones y Ayuntamientos, según actuaciones coordinadas.

Puede añadirse el hecho de que en Italia ha prevalecido un tipo de planificación constituido por planes parciales que van encajado en otros de superior amplitud; así como que la llamada «programación financiera» viene ejercida de hecho por los órganos de la administración económica; y ambos datos contribuyen a dificultar la asunción de un papel efectivo de las Regiones en la función planificadora.

En segundo lugar, la receptividad de las Regiones a las características del sistema administrativo, en su conjunto, ha hecho que, a pesar de la vitalidad mostrada para evitar el proceso de «ministerialización» y la consolidación de una estructura burocrática rígida y centralizada, los resultados no se corresponden con los esfuerzos. En algunos casos, la introducción de nuevas soluciones organizativas ha sumado nuevos problemas a los viejos.

Las nuevas soluciones han surgido de la necesidad de dotar a la estructura y al procedimiento de mayor flexibilidad y funcionalidad. Tal vez el modo un tanto desordenado de implantarlas, la irreductible hostilidad de amplias zonas del funcionariado, el progresivo agotamiento del empuje en la consecución de otros objetivos, han terminado por producir efectos

contrarios a los queridos y se puede apreciar una tendencia a volver al esquema que aún se mantiene en ámbitos de otras Administraciones y que influye en el mantenimiento de la práctica inmovilidad. Quiérese decir que, en esta materia, la iniciativa y la coordinación tienen que surgir desde el propio Gobierno y comenzar por la reforma de la Administración estatal. Obviamente, por fin, ninguna actuación en esta materia presentará una perspectiva positiva en tanto no se establezca claramente el sistema de las finanzas regionales.

En cuanto al tercer aspecto básico, el del régimen de personal, las Regiones han realizado en este campo un esfuerzo de renovación, pero en materia de normativa. No puede prescindirse del hecho de que la mayoría y más importante parte del personal procede de la Administración estatal, de la local y de entes públicos disueltos; no hay razón alguna para suponer que la adscripción al nuevo ente va a modificar las ideas previas, los modelos de comportamiento, la capacidad, etc., adquirida anteriormente. No es arriesgado suponer que, tras la novedad del cambio, el régimen de personal de las Regiones terminaría por asimilarse con los caracteres más tradicionales del sistema general.

El papel de Gran Agencia de gastos del Estado que han venido asumiendo las Regiones, y en muchas ocasiones el de Servicios Periféricos del Estado, induce a reproducir el esquema de centralismo en la periferia, la sectorialización del aparato administrativo y, en definitiva, el modelo estatal.

Es ineludible recordar el hecho de que algunas características del régimen de personal tiene su origen en «ambientes» externos al mismo siste-

ma: el mercado de trabajo, los mecanismos de promoción cultural y social, la mentalidad según zonas geográficas, la formación académica y los estudios universitarios, etc. Estas circunstancias presionan con más o menos fuerza según la localización de las distintas Regiones en el mapa y constituyen un serio riesgo de dislocación en la estructura del empleo público que afectará a una diversidad de respuestas en las distintas Regiones.

Puede parecer que el cuadro perfilado hasta el momento presenta un panorama excesivamente pesimista. Pero un balance de la experiencia regional, a mitad de su tercera legislatura, no sólo tiene puntos negativos. Los éxitos conseguidos por el sistema de autonomías regionales en cuestiones tales como el reequilibrio territorial, los servicios sociales, en la misma administración liberando nuevas y viejas energías, revalorizando la personalidad de los entes menores, introduciendo una mayor transparencia en la gestión, son aspectos valorables positivamente. Ciertamente no todas las regiones han seguido el mismo ritmo, y eso hace más complejo el balance.

Interesa, en todo caso, considerar las Regiones «en» el sistema administrativo, desde el punto de vista del juego de fuerzas que pueden provocar un avance o un estancamiento en su evolución; qué efectos ha tenido o ha debido tener la regionalización en el proceso de descentralización y de desconcentración.

El sistema de autonomía de las Regiones, de regionalización o de descentralización (vid. nota 1), en cuanto fórmula de relación Estado/Región, debe arrastrar la desconcentración de las facultades que permanecen en el Estado, de modo que pueda estable-

cerse la necesaria complementariedad entre las funciones que desarrollen los órganos del Estado y los de la Región. Ahora bien, esa desconcentración que debe realizar el Estado no puede limitarse a ser una mera «desconcentración burocrática», para descongestionar el centro.

Durante los años setenta, la legislación ha incidido casi exclusivamente sobre los aspectos funcionales del sistema administrativo; la redistribución de competencias ha descuidado casi por completo ese esquema organizativo, salvo recortes en la organización interna de algún Ministerio, y ha producido limitadas modificaciones en el régimen de personal. Se ha logrado definir de modo bastante preciso la finalidad político-institucional del Estado como titular de la dirección y coordinación general, de la programación, de la legislación básica y de la gestión de los servicios nacionales esenciales. En el plano organizativo, y aún con la abundancia de ideas que se someten a discusión y las modificaciones que se reclaman, aún se está a la espera de una verdadera reforma; un primer paso puede estar representado por el proyecto presentado en abril de 1982 sobre modificación de la Presidencia del Consejo de Ministros, radicando su importancia en cuanto que incide en las relaciones entre Regiones y Estado, instituyendo en la Presidencia del Consejo órganos permanentes de seguimiento del proceso de regionalización. En materia de personal, el Estado, con la Ley 312 de 1980 sobre regulación de la carrera y de las retribuciones de los funcionarios del Estado, ha proporcionado a los entes regionales el punto de referencia preciso que faltaba, aún cuando tiene un carácter excesivamente

general y no establece la forma de su desarrollo.

Queda una referencia por hacer en este cuadro, impreciso, del diseño institucional, y es la tendencia al municipalismo que despierta fuertes resistencias en los Ayuntamientos y en las Provincias y que contribuye a colocar en una posición distante del equilibrio las relaciones Regiones/entes locales. Se hace precisa una revisión y definición del papel de los entes locales en el conjunto del nuevo sistema político-administrativo.

Repasando la evolución que ha quedado reflejada, sorprende el papel notoriamente marginal que el Parlamento ha tenido. Ciertamente ha aprobado leyes, pero parece como si lo sustancial, la reorganización de la Administración pública fuese un campo reservado al Gobierno y a la alta burocracia, que lo han cultivado de manera pragmática y poco clara.

Con esta clave, puede entenderse la abundancia de reformas fallidas, propuestas y proyectos que se incluyen en todo programa de gobierno sin que jamás vean la luz. De esta trayectoria se saca la impresión de una Administración «pared de goma», sobre la que rebotan los esfuerzos de reforma. También sería erróneo considerar al sistema administrativo algo absolutamente inmóvil en el que nada cambia; al contrario, continuamente se realizan retoques y pequeños ajustes; sólo que han afectado de modo casi exclusivo a la situación jurídica y retributiva de los empleados públicos a la carrera, a la creación por partenogénesis de nuevos Ministerios u otras unidades administrativas, etc. Retoques y ajustes que han tenido un mismo signo: episódicos, ocasionales, respondiendo a motivos coyunturales y

a menudo presentados con carácter de urgencia.

Considerando que en el último decenio han aparecido señales de una inversión en la trayectoria puede pensarse fundadamente que se trata al fin de afrontar la reorganización de la Administración con una metodología adecuada, abandonando la anterior que precisamente ha creado la corporativización y la sectorialización en la Administración.

La profunda renovación que se precisa tiene una finalidad clara: asegurar un desarrollo racional y democrá-

tico que anule los desequilibrios crónicos del país; se precisa para ello introducir el sistema de programación en la Administración por una parte, y por otra, asignar las funciones decisivas a los órganos electivos, desde el Parlamento a las Juntas de Distrito.

En resumen, las autonomías regionales han completado el cuadro de las instituciones políticas; procédase pues a adaptar a ellas, por vía de su racionalización, la Administración pública.

R. GONZÁLEZ ANTÓN

