

# La construcción del Leviatán italiano: los aparatos administrativos

ENVIADO POR EL EDITOR EL MAR, 12/09/2014 - 11:28

**Guido Melis**

¿En qué fecha colocamos el proceso de *national building* italiano y qué papel tuvo para el desarrollo de la economía la formación de un aparato administrativo a escala nacional? En otros términos, ¿cuándo sucedió el *despegue administrativo* en Italia?

Con Sabino Cassese nos cuestionamos estos mismos temas en 1990, en un ensayo sobre “Lo svolgimento dell’amministrazione italiana” que se insertaba en el proyecto de investigación de *State formation, State democratization, bureaucracy and territorial politics in Western Europe*.<sup>[1]</sup> Analizando una serie de indicadores, aptos para identificar la fase de formación de los aparatos administrativos, llegamos a la conclusión (bastante inédita en aquella época) de que Italia se caracterizó como un caso anómalo respecto a los grandes países de Europa occidental. De hecho —sintetizo aquí a grandes líneas, anticipando una conclusión que argumentaré más detalladamente en seguida—, mientras en la tríada Francia–Gran Bretaña–Alemania las burocracias y sus aparatos participaron activamente, ejerciendo una función determinante de propulsión y de aglutinamiento, en las fases iniciales de los procesos de unificación nacional y de construcción del Estado, eso no sucedió en Italia.<sup>[2]</sup>

En 1861, fecha que marca el nacimiento oficial del Estado unitario italiano sobre los vestigios del reino de Cerdeña, Italia, con poco más de 25 millones de habitantes, tenía aproximadamente 50 mil empleados públicos (entendiendo con esta expresión el empleado público en sentido estricto, es decir los empleados de Estado: los ministerios en sentido estricto no alcanzaban la cifra de 3 mil empleados en el organigrama) y el gasto estatal como porcentaje del PIB llegaba alrededor de 10 por ciento.

En el mismo periodo los tres países europeos que hemos tomado como término de comparación ya contaban con sustanciosos aparatos burocráticos, que incidían en los respectivos PIB. La Francia de Napoleón III había heredado

del periodo napoleónico una burocracia consistente y bien distribuida en el territorio, una organización estatal bien ordenada sobre el eje de la centralización departamental, una vasta clase media o pequeño–burguesa compuesta por miles de *fonctionnaires*: se puede decir (sería suficiente leer a Stendhal o a Flaubert) que la burocracia era ya el corazón palpitante de una pequeña burguesía francesa, lo que equivale a un factor decisivo de la sociedad entre el primero y el segundo imperio.

Alemania dentro de poco concluiría su proceso de unificación nacional tardío (como en Italia, pero con otro tipo de capital a sus espaldas) valiéndose no poco de su robusta tradición del Estado prusiano. Los modelos organizativos de tipo militar, la ideología del servicio de Estado, la identificación de las virtudes del funcionario con aquella del buen súbdito del Reich habrían marcado indeleblemente el modelo de la burocracia imperial.

La Gran Bretaña ya podía presumir de más de un siglo de *performances* de una administración que se formó en el inicio de la tradición imperial y que a partir de las experiencias fundamentales del servicio de ultramar extrajo mucho alimento para modernizar su aparato. Estaba en la puerta (lo mencionamos) la *administrative revolution in government* de la época victoriana, estudiada a finales de los años cincuenta por Oliver McDonagh y sus alumnos.

### **La unidad de un país desunido**

Nada de lo anterior estaba presente en la Italia de 1861, teatro igualmente pasivo de una unificación realizada “por conquista regia” (la expresión, cargada de sentido crítico, es de Piero Gobetti, y señala la debilidad estructural del Estado en Italia, próxima —cuando Gobetti escribía— a degenerar en la dictadura fascista). Aquí el pequeño reino de Cerdeña bajo la guía de los Saboya (Piamonte, Liguria, Valle d’ Aosta, Cerdeña) realizó la empresa unitaria dando como fruto una mezcla de afortunadas coincidencias: la desaprensiva entrada en juego internacional de las potencias, hábilmente pilotado con el conde de Cavour; el riego de la “expedición de los miles” guiada por Garibaldi, con la relativa conquista del sur en detrimento de los Borbones de Napoleón; la participación, aunque bastante marginal en realidad, y poco brillante, en el enfrentamiento franco–austro–prusiano de 1866 (con la relativa adquisición en la mesa diplomática del Veneto); finalmente, pero aproximadamente diez años después, la entrada en Roma, capital más nominal que de hecho, aprovechando una vez más las oportunidades ofrecidas por el marco internacional.

Una unidad, en suma, que se debió ampliamente a factores externos, realizada en un país (tal era en la época la península) marcado por profundas y dramáticas desigualdades, un país desunido tanto en el sector de la economía (los mercados locales eran ampliamente dominantes en lo que entonces era sólo la pálida apariencia de un mercado nacional, las vías de comunicación aún por construir, las barreras aduanales internas por ser abatidas) como en el de la cultura y la lengua: Alessandro Manzoni, el mayor escritor del Resurgimiento italiano, necesitaba “florentinizar”, es decir utilizar, para escribir su obra mayor (la novela *Los novios*) el ilustre florentino de la tradición del siglo XIV, con la intención de dar lugar y vida a la lengua nacional de los cultos que tanto habría de colaborar en consolidar una tradición literaria nacional (pero los no cultos, los “sencillos” permanecían siempre en el circuito comunicativo restringido de los dialectos).

De las grandes instituciones que en otros lugares habían caracterizado el nacimiento de la nación burguesa, ninguna o casi ninguna en los años sucesivos a 1861 podían considerarse totalmente realizada. No existía una magistratura unitaria o cohesiva, todavía se convivía con Cuatro Cortes de *casación* diseminadas a lo largo de la península.[3] En lugar de un único esqueleto del crédito, quedaban en vida y operando sobre una base geográfica-política seis institutos parapúblicos heredados por los antiguos Estados, dotados del privilegio de la emisión del papel moneda (lo reduciría a tres la reforma Giolitti de 1893, pero el nacimiento del Banco de Italia no privaría del derecho de emisión a los dos bancos meridionales), y un fragilísimo sistema de bancos privados con dimensión apagadamente local. No existía una legislación propiamente unitaria, quedando en vigor en diferentes porciones del territorio nacional los diferentes códigos penales previos a la unidad y una multiplicidad de normativas de base regional que difícilmente se podían reconducir a una medida única racionalizadora. No existía un sistema de concurso moderno para la contratación de los empleados públicos (gran parte de las contrataciones posteriores a 1861 sucedieron por la cooptación y la carrera del empleado permaneció anclada al modelo saboyano previo, hasta que no intervino definitivamente Giolitti con la ley sobre el estado jurídico de 1908). No existía un único sistema de medición (tocó a la administración pública realizarlo, y con esfuerzos, a lo largo de los años), ni un catastro nacional, ni un sistema moderno y centralizado de recaudación fiscal. El joven empleado Giovanni Giolitti, futuro líder de la Italia liberal de principios del siglo XX, contratado como funcionario del Ministerio de las Finanzas de Quintino Stella, tuvo que ocuparse entre 1870-1873 (y con resultados al parecer brillantísimos) de aplicar precisamente un primer reordenamiento del sistema de impuestos: y descubrió que todavía estaba vigente en

Nápoles y en su provincia la antigua praxis del *Ancien Régime* de pagar los impuestos del Estado haciéndose cargo de un soldado del rey, hospedándolo en su propia habitación privada y dándole de comer.

Por tanto, el esfuerzo que la clase dirigente nacional tuvo que realizar en la década de 1861–1871, pero especialmente después, sobre todo en los años ochenta, fue el de concretar una unificación nacional que, proclamada formalmente y escrita en las grandes leyes de unificación de 1865, quedaba aún por realizarse a nivel de las praxis administrativas y de la vida concreta de las instituciones.

Una vez realizada la Italia de las instituciones, quedaba por realizar la de la administración.

### **La unidad de Italia y el “centralismo débil”**

Contra una tradición historiográfica del pasado firmemente (casi fideísta) convencida de la existencia de un centralismo italiano, a su vez copia fiel del napoleónico, los historiadores de las instituciones en las últimas décadas se han preguntado si efectivamente la Italia posunitaria puede considerarse un Estado centralista, por lo menos en el sentido que se le daba a la palabra en el siglo XIX en Europa.

Bajo un perfil que llamaría general, es decir de los ordenamientos, sin duda sí. En 1861 los herederos de Cavour eligieron, como se sabe, la continuidad con la tradición administrativa saboyana reproduciendo en particular la organización administrativa del reino de Cerdeña. En dicha reforma Cavour retomó explícitamente el modelo belga (además el modelo inspirador de toda la reforma constitucional de 1848), designando una organización basada en los principios clave de la uniformidad y de la centralización, de próxima derivación napoleónica.[4] Se ha dicho de las elites de la derecha histórica poscavouriana, directoras del proceso del resurgimiento, que eran centralizadas por necesidad, aunque en su interior cultivaban el *self-government* al estilo inglés por cultura y predilección de clase.

Y en realidad se podría agregar —como ya hace muchos años lo evidenció el historiador Roberto Ruffilli—[5] que los criterios guía de la uniformidad y de la centralización constituían en la época valores irrenunciables de la cultura del

Resurgimiento, o por lo menos de sus componentes de vanguardia, impregnados de aquel *esprit géométrique* que aparecía en la Europa del momento como la quintaesencia de la racionalidad burguesa. Por otra parte, fue precisamente Camillo Cavour, en un pasaje conocido de la discusión sobre la reforma administrativa sardo-piamontesa de 1853, quien aclaró en el Parlamento que el antiguo modelo organizativo mixto (por secretarías y por empresas) típico del *Ancien Régime* dio una prueba de sí mismo como reivindicaba la conservadora derecha subalpina, pero se volvía necesario abandonarlo en nombre de una exigencia de tipo constitucional ya casi indispensable.

De hecho, el Estatuto de 1848 (la carta constitucional firmada por el rey Carlo Alberto y destinada a ser la base del Estado constitucional —y posteriormente fascista— italiano después de 1861 y hasta 1948) había planteado, a través del artículo 67 (“Los Ministros son responsables...”), la urgencia de una reforma de la administración que concretó, precisamente, la responsabilidad ministerial. Dicha responsabilidad ministerial —y esto estaba muy claro en la época, por lo menos para Cavour—, a su vez, pretendía que un aparato administrativo por definición “irresponsable” debía depender “jerárquicamente” del ministro, según un modelo de organización que en el siglo XIX parecía además el más moderno y eficiente entre aquellos disponibles: un modelo piramidal–jerárquico, de estrecha adherencia entre los diferentes niveles de la pirámide, en la que el nivel inferior obedecía ciegamente al superior y todos, siguiendo un esquema descendiente, obedecían al nivel supremo, al vértice político representado por el ministro.

Al tener que responder al rey (según el Estatuto) y al parlamento (según la praxis constitucional), el ministro necesariamente debía ser el único centro legitimado de decisión. El resto del aparato que dependía de él debía exclusivamente ejecutar sus órdenes. Sin ningún tipo de autonomía o de libertad, sin poder decir nada: lo cual, en un Estado constitucional podía representar, y en efecto constituiría a lo largo de los años, una elocuente paradoja cargada de consecuencias.

En este contexto ideológico incluso la relación centro–periferia no podía no prever también la prevalencia del centro, tanto más que semejante línea de acción entraba perfectamente en la antigua tradición de la burocracia de los

Saboya y pertenecía a la cultura típicamente piamontesa, que se expresaba con claridad en las minuciosas y muy prescriptivas circulares que no en las leyes, más en la función de inspección que en la autonomía de la provincia.

Tradición militarista, se escribió (un historiador, Walter Barberis, ha documentado eficazmente sus desarrollos desde hace años).[6] En los años sesenta del siglo XX, una vez realizada la unificación, un culto funcionario de extracción napolitana, Giuseppe Giannelli, publicaría (aunque con un seudónimo) uno de los primeros violentos panfletos contra el “piamontesismo”, denunciando la rígida formalidad de los reglamentos, la aptitud para la obediencia ciega y absoluta de los empleados de Turín, la pretensión de expresarse en francés y el empobrecimiento de la lengua italiana en los formularios y en las frases hechas, la costumbre arraigada de esperar instrucciones provenientes de arriba y del centro.[7] Heredero de la tradición jurídica napolitana, Giannelli no podía explicarse una administración que, lejos de ser la inteligente interpretación de las leyes, se reducía a una pura y mecánica ejecución. Terminaría incluso, después de un violento altercado acerca de una banal cuestión de lengua, por desafiar a duelo a un colega piamontés: acto final de una crisis personal que, sin embargo, marcaba el malestar de los funcionarios no piamonteses de la primera burocracia posunitaria frente al frío rigor de la “piamontización”.

Por tanto, ¿era centralista el Estado italiano del siglo XIX? Una serie de investigaciones historiográficas recientes tienden a mitigar o reconsiderar este juicio. Raffaele Romanelli hace años hablaba de “mando imposible” entre centro y periferia,[8] otros escribieron sobre el “centralismo frágil”, “centralización partida”. Son numerosos los estudios conformes con la nueva interpretación. De su totalidad emergen los límites de la centralización a la italiana, las distancias —inclusive vistosas— entre la Italia posunitaria y el modelo francés, las flexibilidades internas de un sistema que con mucha frecuencia, según la investigación concreta, aparece muy diferente en el funcionamiento de lo que aparece en su representación normativa. Los estudios sobre el prefecto (es decir, sobre el perno principal de la centralización, el punto de unión centro–periferia en las provincias) demuestran, por ejemplo, cómo el prefecto italiano se alejaba de la acción práctica de su predecesor francés: no tenía plena representatividad de la provincia, no controlaba —y muy precozmente, desde finales de la primera década— todas las administraciones periféricas del Estado colocadas en su territorio; actuaba en la periferia de políticas decididas en el centro, pero sobre todo actuaba como apuntador dúctil de la provincia hacia la capital de soluciones de mediación, como autor autónomo de una compleja actividad de conexión entre el centro y las elites dominantes en la sede local.

Estudios pioneros como los realizados hace veinte años por Nico Randeraad (quien estudió desde cerca el funcionamiento de las prefecturas)[9] confirmaron que el prefecto posunitario actuaba en el interior de una relación centro–periferia muy compleja, en la cual, entre una provincia y otra, podían ser declinadas las indicaciones centrales en diferentes formas, podían no aplicarse ciertos órdenes, podían ejecutarse en forma discrecional ciertas elecciones, inclusive se podía olvidar aplicar las circulares del “superior ministerio”. Por lo tanto, una continua dialéctica se entrelazaba entre la provincia, el prefecto, el ministerio, el gobierno; en ella se desarrollaba un lento y contradictorio proceso de integración alrededor de las preguntas de la periferia, que gradualmente le permitía sobrevivir al sistema, conquistando día tras día la legitimación política que (dada la inexistencia de una verdadera sociedad “nacional”) aparecía dramáticamente ausente inmediatamente después de la proclamación de la unidad de Italia.

Naturalmente existía otro protagonista de esta difícil integración (la llamaría integración controlada), y eran las clases dirigentes locales, regionales o —con más frecuencia— provinciales, y en algunas ocasiones del distrito. Los estudios sobre los notables de la periferia durante el siglo XIX y los estudios acerca de la difícil amalgama de una elite nacional en la Italia liberal concuerdan con presentarnos un cuadro muy accidentado, en el cual, si verdaderamente deseamos entender las relaciones centro–periferia, ya no podemos limitarnos a hablar de autonomías municipales (los municipios y las provincias eran “autónomas”, de acuerdo con la ley de 1865, pero en el ámbito de una autonomía derivada o “autarquía”, vigilada por el Estado y perennemente controlada) o de prefectos, sino que debemos ampliar el estudio a las primeras instituciones económicas y financieras (cámaras de comercio, consorcios entre propietarios, comicios agrarios, bancos de primera generación y sus respectivas relaciones con el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio),[10] o a los intereses que localmente se condensaron alrededor de las primeras obras públicas, o al papel que jugó en este proceso la figura del diputado y, por lo tanto, la capacidad de la política parlamentaria para asegurar un canal de acceso de la periferia hacia el centro paralelo al representado por el prefecto o por la administración.

Sobre este último punto resulta claro cómo en el caso italiano (y aquí se advierte otra diferencia con Francia) la política parlamentaria jugó, y muy precozmente, un papel decisivo.

Política, administración, y agregó: universidad. En 1862 el ministro de la Instrucción Pública Carlo Matteucci, un científico fascinado por el modelo alemán, intentó limitar la pluralidad universitaria italiana derivada de la unificación (muchos ateneos a escala regional, pocos medios, bibliotecas pobres, colecciones científicas incompletas, reducidos espectros de usuarios) en un modelo más racional, basado en dos o tres grandes universidades nacionales, precisamente según el modelo alemán, y el resto de los ateneos limitados al rango de institutos de estudios superiores. Era, como fácilmente se entiende, un diseño jacobino de construcción desde arriba de la elite nacional. Como tal fue resistido desde el frente de los pequeños y medianos ateneos, y objeto de un notable cabildeo parlamentario. Y resuelto en el lapso de pocos meses. Ganó la idea de un circuito integrador de la cultura universitaria difundida a lo largo del territorio, fundado en una pluralidad de medianas y pequeñas (en ocasiones muy pequeñas) universidades descentralizadas. Por lo tanto Italia eligió un camino, una vez más, condicionado por sus muchas y pequeñas patrias, en neto contraste con la rigidez de la racionalización centralista.

### **Despegue administrativo y despegue industrial: la especificidad del camino italiano**

Con todo lo antes mencionado la primera administración italiana habló, por lo menos hasta finales de siglo, con inflexiones netamente piemontesas y cuando mucho septentrionales. La burocracia central fue piemontesa, como demostró un célebre estudio estadístico de Francesco Saverio Nitti publicado en 1900, el nivel más alto de la burocracia continuó siendo piemontesa en los sectores claves, al menos hasta la primera década del siglo XX, cuando —como diremos de inmediato— la tendencia se invirtió radicalmente.[11]

Eran piemonteses los generales del Ejército real, en cuyos vértices la tradicional influencia del “partido de Corte” se mantuvo segura en manos de una elite formada en las reales escuelas militares; eran piemonteses gran parte de los directores generales de los ministerios, los embajadores (también en este ámbito continuó mucho la influencia del rey), los jefes de división, la mayor parte de los prefectos. En 1866, cuando era presidente del Consejo Bettino Ricasoli, líder de la derecha toscana, se realizó una encuesta para cuantificar la tasa de “piemontización” en la alta administración. El jefe de división Binda, encargado de realizar la investigación, finalmente tuvo que constatar que el “partido piemontés” dominaba la vida del joven Estado unitario. Sus propuestas para dismantelar esta inoportuna

hegemonía (propuestas drásticas, actualmente registradas en las *Carte Ricasoli* en el Archivo Central del Estado) no tuvieron seguimiento debido a la caída del ministerio.[12]

Una excepción parcial fue la magistratura. Aquí nos limitaremos a la alta magistratura (la “baja” tuvo una historia aparte, debido también a los niveles de ingreso más bajos) y es necesario constatar desde los años sesenta una integración con amplia presencia de personalidades meridionales o de cualquier manera formada en las cortes del sur (especialmente en Nápoles). El historiador Pietro Saraceno documentó esta inclusión,[13] aun cuando permanezca inexpugnable el dato de Nitti, quien en 1990 hacía notar cómo todavía en diciembre de 1897, igualado a 100 todo el “ramo” de los altos funcionarios (magistrados incluidos), el Piamonte proporcionaba 25.3 por ciento de la elite, y el norte 52.8 por ciento (contra 15.2 por ciento del sur y aproximadamente 6 por ciento de las dos islas mayores).[14]

La referencia a Nitti nos permite trazar una primera periodización. Llamo su atención sobre un dato: hasta finales del siglo XIX; es decir, en el arco de los primeros cuarenta años de vida unitaria, el marco que se nos fija en la época de la unificación permaneció sustancialmente inmutable, en el sentido de que la administración se mantuvo dentro de dimensiones contenidas, las elites administrativas continuaron siendo predominantemente septentrionales, la contribución de la burocracia como factor de unificación nacional, aunque teniendo que reconfirmar la coparticipación de las élites burocráticas en el conjunto de los grupos dirigentes nacionales, fue en sí misma modesta.

Lo anterior, naturalmente, sin desconocer la actividad invaluable desarrollada por cientos (y luego miles) de funcionarios públicos que, con frecuencia “transferidos” (como se decía entonces en el lenguaje corriente de la burocracia) a regiones periféricas y en áreas geográficamente excluidas por los eventos del Resurgimiento, representaron dignamente al Estado, difundieron sus valores y definitivamente colaboraron en la concretización de más adecuados niveles de unidad nacional. La Italia unida también fue construida pacientemente por los empleados de las prefecturas, por los oficiales del catastro, por los inspectores escolares, por los encargados de la instrucción, por los ingenieros del genio civil, por los oficiales de estadística, por los cancilleres de los tribunales, por los pequeños magistrados de provincia. Y actuó, de forma decisiva, la misma presencia física de la administración en

lugares frecuentemente muy alejados de la capital: no es el lugar para profundizar el tema, pero los palacios de gobierno en las provincias (es decir, las sedes de los prefectos), en ocasiones los mismos de las antiguas dinastías locales, pero con frecuencia nuevos edificios construidos para tener una forma particularmente solemne y evocativa del nuevo poder, ciertamente se contaban entre los factores de la construcción de aquella imagen del nuevo Estado, que debió constituir en la época de fundación una de las principales preocupaciones de las clases dirigentes.

Lo que sucedió —y también en esta ocasión me limito a un inciso— fue una sabia mediación entre la herencia de los antiguos gobernantes y las exigencias de modernización de los nuevos: como sucedió en Palermo, por ejemplo, donde en 1866 Luigi Torelli, uno de los mejores prefectos de la nueva Italia (al respecto habla ampliamente Nico Randeraad en su preciosa investigación realizada en los archivos de las prefecturas)[15] tomó la decisión de “mostrarse” ante los ciudadanos sentado en un viejo trono del virreinato, en la sala de las audiencias utilizada en la época de los Borbones, un rito del *Ancien Régime* evidentemente dotado con un *appeal* todavía actual.

En todo caso, al acercarse el final del siglo XIX, también la pequeña administración italiana desembocó en una tendencia de crecimiento poco a poco más acelerada. Según un censo de 1876 era aproximadamente 11 000 los empleados, pero ya más de 90 000 en 1882, con un gasto de salarios superior a 171 500 000 liras. En 1914, a finales de la década giolittiana, serían 283 670 con un gasto de casi 567 000 000 de liras. Por lo tanto, la tendencia al crecimiento se perfila a principios de los años ochenta (cuando cae el curso forzoso de la libra, se amplía el sufragio, la izquierda parlamentaria sucede a la derecha y todo el país conoce, después de los rigores de la época posterior a la unificación, un primer momento de recuperación económica: son esos los años de Roma capital y el auge de la construcción en la ciudad), pero se configura como un verdadero salto cualitativo sólo en el nuevo siglo, en coincidencia con una fase de desarrollo de la economía mucho más acentuada y con los orígenes del despegue industrial.

Precisamente, el despegue industrial. La tesis de aquel viejo ensayo escrito con Sabino Cassese, y posteriormente retomada en mi *Storia della amministrazione*, es exactamente la siguiente: que el *despegue administrativo* no es una casualidad coincidente con el despegue industrial, es decir, no por una exigencia de política de poder del Estado (como sucede con frecuencia en la historia de las burocracias occidentales), ni tampoco la legitimación de las

nuevas instituciones, sino por una solicitud puntual y específica de servicios públicos relacionados con las nuevas exigencias de la industrialización.

Sabino Cassese anticipó esta tesis en un estudio de 1977 que continúa siendo absolutamente válido, debido a la intuición que lo sostiene.[16] Al ocuparse en aquella época de *Questione amministrativa e questione meridionale*, Cassese demostró, con las estadísticas en la mano,

1. que en el periodo 1900–1915 la burocracia italiana había crecido de menos de 100 000 a casi 300 000 empleados (es decir, se triplicó);
2. cómo en dichas circunstancias mutó el origen meridional.
3. cómo el auge se debió no a una instancia parasitaria y clientelar (como había en cambio sostenido en polémica con el giolittista Gaetano Salvemini), sino a una demanda real de servicios públicos relacionada con la industrialización.

Estudios más recientes han agregado ulteriores corolarios a esta intuición. Por ejemplo, al estudiar la legislación del periodo se aclaró cómo entonces cambiaba la cantidad de la reglamentación pero todavía más su calidad: se pasaba de las leyes “universales y abstractas” (leyes–monumento) del primer periodo posunitario, a las leyes particulares y concretas (o leyes–sanción). Igualmente salió a la luz cómo tomaba vigor en este contexto un nuevo papel de la administración como lugar específico en el cual la aplicación de la ley encontraba su mediación técnica, en ocasiones su temperamento (en suma, emergía la discrecionalidad como elemento decisivo del gobierno). Massimo Severo Giannini ya lo había anticipado en su opinión desde los años sesenta.

Igual salió a la luz cómo tomaba vigor, en este contexto, un nuevo papel de la administración en cuanto lugar específico en el cual la aplicación de la ley encontraba su mediación técnica, y en ocasiones su temperamento (en suma emergía la discrecionalidad como elemento decisivo del gobierno).

Además, los estudios sobre la cultura del derecho, especialmente del derecho administrativo, han demostrado cómo los juristas guiaban desde el exterior la administración, ofreciéndole los instrumentos jurídicos específicos sobre los cuales orientar su propia actividad corriente. Y cómo esos mismos juristas, mezclándose con la alta burocracia en el Consejo de Estado y trabajando activamente en las redacciones de las revistas jurídicas, colaboraban con la fundación de una jurisprudencia que reguló desde su interior a la administración y con frecuencia dictó sus comportamientos.

Durante los años del despegue administrativo (1900–1915) todos los puntos no resueltos de 1861 y los años siguientes salieron a relucir.

La regla de las oposiciones de acceso se configuró en forma unitaria y de garantías (con el remedio, además, del recurso del Consejo de Estado); la licenciatura en jurisprudencia se convirtió en una *conditio sine qua non* para tener acceso a los empleos públicos (no lo había sido, o no uniformemente, hasta entonces); en consecuencia, los “juristas” prevalecieron por encima de los técnicos y tendieron a echarlos de la administración (fuga del Estado de los técnicos), provocando a lo largo del tiempo una caída de las profesiones prácticas antes presentes en el Estado y una reducción de la capacidad misma de la administración para actuar en primera persona en el campo económico y social; los reglamentos ministeriales se uniformaron en una nueva gran ley general, la ley sobre el Estado jurídico de 1908 (no casualmente firmado junto con Giolitti, el príncipe de la burócratas, como será definido, por Vittorio Emanuele Orlando, un ministro de Justicia que también era el indiscutible maestro académico de la escuela de derecho público); la administración asumió un léxico (tanto en el sentido de una terminología técnica, como el de un lenguaje específico y común de los burócratas) que se mantendría por un largo periodo como característico de su forma de comunicar; se definieron mejor las relaciones con la política, y la alta administración logró el gobierno autónomo del aparato que dependía de ella. Se suman, en el periodo al que nos referimos, todas aquellas señales (y fueron muchas y concomitantes) que denotaban el nacimiento de un verdadero aparato administrativo nacional.

Naturalmente derivan, sin embargo, de las formas y de los tiempos de este nacimiento algunas consecuencias, que ahora, a modo de conclusión, quisiera enlistar:

1. Por llegar retrasada, 40 años después de la formación del Estado, la administración paga un precio caro. Se rompe la “ósmosis” original (así fue definida por los historiadores el mismo sentir de la dirigencia política y la dirigencia administrativa) entre la alta burocracia y la clase política, se “corporativiza” la burocracia y se crea un vacío entre política y administración. Este vacío evita, sí, que la administración fuese invadida por la política (lo cual está bien), pero al mismo tiempo la aleja de la política (lo cual es un error, porque la burocracia desde ese momento ya no será partícipe de los objetivos gubernamentales).
2. Al constituirse la burocracia, en su mayoría de extracción meridional o tendencialmente meridional, se configura en Italia una división casi esquizofrénica, que no tiene igual en ninguno de los grandes países europeos: es decir, la administración habla la lengua del sur, de una zona del país deprimida y excluida del desarrollo industrial y de la modernización tecnológica, mientras que las elites de la economía hablan la lengua del norte. Una vive en la cultura del idealismo, la otra en la del positivismo. Las dos lenguas se entienden difícilmente, y no siempre la política (que con el tiempo hablará cada vez más la lengua del sur) será capaz de traducir los lenguajes recíprocos.
3. La excesiva “juridización” de la burocracia, en donde prevalecen en forma aplastante los “legistas”, provoca una retirada de la administración “del hacer” hacia el terreno de la administración “del disponer y controlar”, así que la burocracia se convierte en especialista en las reglas (y en las formalidades que las acompañaron) pero pierde de vista los objetivos de la acción administrativa. Esto, a su vez, provoca la ya mencionada fuga de técnicos de la administración, a la cual la época giolittiana, y todavía más en el periodo fascista, le intentará responder creando las conocidas “administraciones paralelas”, es decir instituciones públicas autónomas de los ministerios o formas cada vez más “seltas” e incontroladas de administración.
4. A su vez, la meridionalización es el síntoma de una vasta y radical mutación sociológica y de costumbres. El sur, excluido de la industrialización, dirige cada vez más a sus jóvenes recién titulados y diplomados hacia los empleos estatales, “coloniza” las oficinas del Estado, se muda a ellas, junto con el culto a las reglas, no sólo una inflexión dialectal sino una concepción del mundo. La burocracia italiana obtiene las que serían sus características a lo largo de todo el siglo XX y más: un cierto fatalismo de fondo, ese escepticismo hacia lo nuevo, un acentuado conservadurismo, y sobre todo el familismo como base de relación con la vida misma. De aquí la tipología del burócrata italiano que se enraizará a lo largo de décadas y que todavía hoy permanece válida.

## Administración, industria y empleo compensatorio

El retraso en el despliegue administrativo también refleja una tenaz diversidad de fondo entre la tradición administrativa italiana y la de los grandes países europeos (la cual no está libre de consecuencias muy actuales incluso en la vigente relación entre Italia y la Unión Europea). De hecho, los aparatos administrativos se forman en su mayor parte de los Estados contemporáneos con relevantes funciones de servicio, en correspondencia con la construcción de la totalidad de las instituciones. En Italia la administración (aquella por lo menos de vastas dimensiones y con tareas difundidas) aparece después, cuando las instituciones ya han sido creadas y el Estado existe desde hace al menos cuarenta años.

Llega —como se ha dicho— porque el despegue industrial solicita inevitablemente a las clases dirigentes más Estado, como apoyo de una industria nacional todavía débil y necesitada de protección. Por tanto, también es necesario, en una palabra, acompañar con servicios públicos adecuados al nuevo desarrollo de la sociedad del futuro: programar los flujos migratorios hacia el exterior (para este fin nacen aparatos específicos), asegurar a los italianos —que de campesinos se convierten en obreros— medidas de apoyo apropiadas, de la previsión (por lo que el Estado se convierte en asegurador) al abastecimiento en las ciudades de los servicios esenciales (y aquí las tareas más gravosas tocan a los municipios), acrecentar y diversificar la oferta escolar, censar el crecimiento de la población y las nuevas actividades (el desarrollo de los servicios estadísticos) darán inicio a formas, aunque larvarias, de bienestar de facto.

Pero el despegue administrativo italiano, en las formas y los tiempos que lo han caracterizado, también cumple otra función, que brutalmente se podría definir como la de ofrecer ocupación a la gran masa de las clases cultas y semicultas del sur dejadas fuera del despegue industrial. De hecho, no se puede interpretar de ninguna otra forma la meridionalización del empleo público sino como un gigantesco intercambio de roles, un *do ut des* no escrito y, al menos inicialmente, no dicho entre la Italia productiva y la no productiva, garantizado por el Estado a través de lo que los *travet*; es decir, lo que los pequeños empleados de bajo ingreso de principios del siglo XX llamaban con expresión colorida “el colchón de crin del 27 del mes” (es decir el salario fijo: tal vez bajo, pero en compensación seguro, con el cual relacionar su proyecto de vida al servicio del Estado). Al “ejército” de los pequeños burócratas, en

gran parte meridionales, el Estado aseguró la sobrevivencia, en su mayoría contentándose con prestaciones laborales modestas. A cambio obtuvo la pacificación social del sur, la adhesión implícita de las regiones a una estrategia del desarrollo que ponía todas sus cartas exclusivamente al polo Turín–Milán–Génova, el futuro triángulo industrial de la Italia del siglo XX.

El despegue industrial, en suma, necesitó de dos formas del despegue administrativo: porque sólo una vasta y enraizada burocracia podría acompañar a los años rugientes de la primera industrialización, ofreciendo a la sociedad que estaba directamente involucrada con todos los servicios públicos que necesitaba; y porque —objetivo menos importante— la administración moderna actuaba (y en particular actuó en esa época en Italia) como una gran cámara de compensación, como el correctivo, en cuanto erogador de ingresos y dador de trabajo, de las deformaciones inevitablemente causadas por el desarrollo económico desigual. Por tanto, las áreas débiles de la sociedad italiana (en primer lugar el sur y las islas) encontraron en el empleo público el sucedáneo a una fallida introducción en el tren en movimiento del desarrollo. Acomodándose en los últimos vagones, estas clases sociales permitirían la salida del tren, aunque a largo plazo limitarían mucho su velocidad.

De hecho, en términos inmediatos la solución fue favorable, al menos hasta la Primera Guerra Mundial (1915–1818) y después, durante el fascismo (1922–1943). La administración desarrolló también, junto con la función de “precio social”, la de un aparato capaz y orientado a erogar prestaciones esenciales para los ciudadanos. Por tanto, debió encargarse en gran parte del desmesurado esfuerzo requerido por la guerra y sus instituciones tuvieron que desarrollar un papel de suplencia con respecto a un aparato económico todavía frágil y de una industria privada necesitada de la protección pública.

En el largo periodo, sin embargo, las características del despegue administrativo se hicieron sentir como un handicap específico civil del país, en los términos de una cada vez más acentuada diversificación entre los ritmos dinámicos del desarrollo y los tiempos relajados de una burocracia que permanecía excluida de la cultura y de las metas de modernización. Lo cual, desde muchas perspectivas, todavía hoy en Italia continúa siendo un problema dramáticamente vigente.

---

[1] S. Cassese, G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana (1880-1920)*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, núm. 2, pp. 333 ss.; la investigación de la que el ensayo formaba parte era realizada por los profesores Hans Daalder y Vincent Wright e incluía a un grupo de estudiosos de diferentes países europeos. Posteriormente tuve la oportunidad de retomar el tema en mi *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bolonia, Il Mulino.

[2] Aunque también en el caso inglés, según Olivier MacDonagh ("The Nineteenth-century revolution in government: a reappraisal", en *Historical Journal*, 1958, pp. 52 ss.) se tiende a colocar el momento del despegue administrativo en coincidencia con la época victoriana; de cualquier forma el caso inglés, en la vasta literatura; véanse los estudios de H. Parris (en italiano, *Una burocrazia costituzionale*, Milán, Edizioni di Comunità, 1979); para Francia son fundamentales las obras de Pierre Legendre (recientemente el retomar de su clásica *Historie de l'administration in Trésor historique de l'Etat en France. L'Administration classique*, París, Fayard, 1992). Para Alemania, en una útil clave comparativa con el caso de Italia, véase A. von Klimó, *Staat und Clientel in 19. Jahrhundert. Administrative Eliten in Italien und Preussen im Vergleich 1860-1918*, Colonia, SH-Verlag GMBH, 1997.

[3] Para las Cortes de Casación, definitivamente reunificadas sólo en 1923, véase *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali Della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Milán, Giuffré, 2005.

[4] Me permito hacer referencia aquí y en otras ocasiones a G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bolonia, Il Mulino, 1996.

[5] R. Ruffilli, "Problemi dell'organizzazione administrativa dell'Italia liberale [1971], en *Stituzioni, società, stato. Scritti di política e di storia de Roberto Ruffilli*, G. Nobili Schiera (ed.), vol. I, *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia* (ed. M.S. Piretti), Bolonia, Il Mulino, 1989, pp. 365 ss.

[6] W. Barberis, *Le armi del principe. La tradizione militare sabauda*, Turín, Einaudi, 1988.

[7] Giuseppe Giannelli, *Storia di un periodo dell'amministrazione italiana*, Salerno, Stab. Fratelli Jovene 1891; sobre el autor véase G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, ed. cit., p. 38.

[8] R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bolonia, Il Mulino, 1988. Posteriormente también retomada en *Id.*, "Centralismo e autonomie", en *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, R. Romanelli (ed.), Roma, Donzelli, 1995, pp. 126 ss.

[9] N. Randeraad, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti dell'Italia liberale*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1997.

[10] En este punto es una obligación citar el estudio de A. Caracciolo, *Stato e società civile*, Turín, Einaudi, 1960.

[11] F.S. Nitti, "La burocrazia di Stato in Italia. Quali regioni danno un maggior numero d'impiegati?", en *La Riforma sociale*, 1900, pp. 458 ss.

[12] G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, ed. cit., pp. 42–47.

[13] Especialmente P. Saraceno, *Alta Magistratura e classe política dalla integrazione alla separazione. Linee di un análisis socio-política del personale dell'alta magistratura italiana dall'unitá al fascismo*, Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizarri, 1979.

[14] Me refiero aquí a G. Melis, *Le élites amministrative in Italia, en Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX)*, A. G. Manca y F. Rugge (eds.), Bolonia–Berlín, Il Mulino–Duncker & Humblot, 2007, pp. 35 ss. Para un marco general véase *Le élites nella storia dell'Italia unita*, Nápoles, Cuen, 2003 (con varios ensayos de diferentes autores sobre la evolución de las elites).

[15] N. Randeraad, *Autorità in cerca di autonomia...*, ed. cit., p. 55.

[16] S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale, Dimensi e reclutamento Della burocrazia all'unitá ad oggi*, Milán, Giuffré–Svimez, 1977.

Tags:

[Expediente H](#)

[Estado moderno centralizado](#)

[burocracias](#)

[poderes regionales](#)

[leyes y gobierno.](#)