

EL PAPEL DE LOS EXPERTOS EN LA VIDA POLITICA DE ITALIA

I. LA EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS SOBRE LOS PAPELES RESPECTIVOS DEL POLÍTICO Y DEL ESPECIALISTA EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

1. Se puede considerar que la controversia sobre las funciones respectivas del político y del especialista ha comenzado en Italia a finales del siglo último con las primeras tentativas de interpretación científica del proceso político en las democracias parlamentarias modernas. Y se piensa espontáneamente de este conjunto de ideas que va unido a la teoría de la «clase política» (Gaetano Mosca, *Elementi di scienza politica*, 1896) y a la de la «circulación de las élites» (Vilfredo Pareto, *Curso de Economía política*, 1897).

Según Mosca, es un hecho permanente que en todas las sociedades, comenzando por las que se encuentran en los primeros pasos de la civilización, y hasta las más avanzadas, hay dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que siempre es la menos numerosa, llena todas las funciones políticas, monopoliza el Poder y disfruta de las ventajas que de ello se derivan. La segunda, más numerosa, se ve dirigida y administrada por la primera, en una forma más o menos legal, es decir, más o menos arbitraria y fuerte. Por consiguiente, siempre es una minoría la que ejerce la función política del Gobierno; además, esta minoría no espera ser elegida de manera espontánea por el Cuerpo electoral, sino que actúa de diferentes maneras para resultar elegida.

También para Pareto el ejercicio del Poder por parte de una minoría es un hecho constante. Hay en la estructura social una esfera superior constituida por la clase que gobierna, que, por consiguiente, es una minoría elegida (*élite*) —de ahí la palabra «élite»—, y una esfera inferior, que está representada por las clases no elegidas. La identificación de la clase electa con la clase rica, sostenida en principio por Pareto, se ve disminuida seguidamente en el sentido de que la clase rica ejerce su preeminencia política no necesariamente por la acción directa, sino incluso por la influencia sobre los que se ven investidos

de función política y pueden, por consiguiente, provenir de categorías económicas no ricas.

Según afirma un sabio en la materia —el americano Moisel—, cualquiera que sea el pensamiento de estas teorías sobre el «elitismo», recientemente manifestadas de nuevo y aumentadas a consecuencia de la extensión de la «élite» del sector privado a los sectores económico y militar con la noción de *power elite* (C. Wright Mills), es cierto que hay una idea en común entre Mosca y Pareto; idea que esclarece el problema de las relaciones entre político y especialista. Esta es la idea que ve en la democracia parlamentaria una «selección negativa» (Pareto), que «el paso decisivo en los Parlamentos es la mediocridad dominante: mediocridad intelectual, mediocridad de carácter, etcétera».

De esta idea común partía una ola de críticas a la democracia parlamentaria, cimentada incluso sobre la escasa competencia de los políticos. Pero seguidamente esta idea se veía grandemente puesta de manifiesto por los que, tomando conciencia de la transformación del Estado, denunciaban la preparación insuficiente de los hombres políticos, aparte de la inadaptación de las instituciones a las nuevas tareas del Estado, especialmente en el ámbito económico. Se llegaba así a desear una «tercera Cámara», formada por personas versadas en las diferentes esferas de competencia de la actividad económica, que completara las dos Cámaras tradicionales de composición política; se hablaba, en efecto, de un «Parlamento económico» que se sumaría al Parlamento político.

Pero esta propuesta no estaba dictada tan sólo por la constatación de la escasa competencia técnica de los políticos. Pretendía, muy especialmente, dar origen a la representación de los intereses en los órganos legislativos.

2. El problema se reanudó extraordinariamente después de la segunda guerra mundial, cuando la transformación del Estado hacia el tipo de «Welfare State» realizaba otros pasos decisivos. Se comprobaba que las decisiones políticas en materia económica, tanto al nivel del legislativo como al del ejecutivo, adoptaban una forma técnica cada vez más acentuada, lo que originaba necesariamente la colaboración entre políticos y especialistas. Esta exigencia nacía de dos movimientos paralelos; de una parte, las funciones siempre crecientes tomadas por el Estado, en razón de la extensión del dominio de la política económicosocial, interior e internacional; por otro lado, mediante el progreso técnico espectacular en todos los sectores de la vida humana, que imponía a la actividad del Estado, tanto como a la de las Empresas privadas, una adaptación de hombres y de instituciones.

Después de una amplia discusión sobre las tareas económicosociales del

Estado moderno, se llevó a cabo una primera solución por la Asamblea Constituyente, que se comprometió a realizar, además de los derechos tradicionales políticos y civiles de los ciudadanos, los derechos citados: económicos, sociales y culturales. Se creó el Consejo Nacional de la Economía y de Trabajo. Indiscutiblemente, la creación de este nuevo «órgano auxiliar» obedece igualmente al principio de la representación de los intereses, y bajo este aspecto se propone legalizar (en cuanto sea posible) la acción de los «grupos de presión». Sin embargo, esto no impide que se aprecien en ello los caracteres esenciales de una forma permanente de colaboración entre políticos y técnicos en estos dos sectores tan importantes de la vida moderna, como son la economía y el trabajo.

A tal fin, hay tres puntos esenciales en el artículo 99 de la Constitución:

- a) El Consejo Nacional Económico y del Trabajo se compone de *expertos* y de representantes, etc.
- b) El Consejo constituye un órgano consultivo de las Cámaras y del Gobierno para las materias económicas y sociales (con algunas limitaciones).
- c) El Consejo tiene la iniciativa legislativa y puede contribuir a la elaboración de la legislación económicosocial.

Es necesario reconocer que nos encontramos frente a un gesto valiente que podía limitar, incluso bajo la forma de pura y simple consulta atribuida a los expertos, la esfera de decisión de los políticos. Así, se explican las resistencias de estos últimos, que se manifiestan en diversas formas. En primer lugar, se necesitaron diez años para que la Constitución se aplicase sobre este punto. Efectivamente, el Consejo se creó por ley de 1957.

Además, después de unos cinco años, el Parlamento jamás ha proporcionado al Consejo la ocasión de ejercer su obra de consulta en materia económica pese a que se ha legislado o discutido sobre un número desmesurado de problemas que tienen referencia con esta materia. Por su parte, el Gobierno, en diversas ocasiones, ha solicitado opiniones, pero, igual que el Parlamento, ha ignorado por completo algunas veces estos juicios del Consejo Nacional Económico y del Trabajo en lo referente a asuntos de gran importancia para el país (como los de la moratoria de arrendamientos), y otras veces no ha dado curso, durante muchos meses, a estas disposiciones sobre las que había solicitado con suma urgencia el asesoramiento del Consejo (como el de la tutela de la competencia y el Reglamento de los monopolios).

Sobre un punto de importancia capital —el de las modalidades y limitaciones de la acción pública en la economía— (art. 41 de la Constitución) se invitó al Consejo por el jefe del Gobierno a pronunciarse desde su constitución, es decir, desde el comienzo de 1957; todavía hoy no se ha presentado este pronunciamiento; según los comunicados de Prensa, el asunto, en una se-

gunda fase, se ha modificado y considerablemente reducido por la intervención del ministro de las Participaciones del Estado.

De esto pueden deducirse varias consideraciones. El Parlamento parece estar menos dispuesto que el Gobierno a servirse de los especialistas. No parecen los tiempos estar todavía maduros para una completa y leal realización de esta colaboración sistemática y permanente que se ha ratificado por la Constitución; el ejecutivo, en última instancia, se reserva hacer prevalecer el punto de vista político, eventualmente corroborado por la opinión de expertos internos, es decir, que sean funcionarios de la Administración pública o incluso expertos externos, pero que se elijan circunstancialmente o incluso bajo forma duradera por la propia Administración. Que se recuerde que los miembros del Consejo de Economía están designados por el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, pero que no son designados por organizaciones diversas.

Otra consideración que debe tenerse en cuenta es que la opinión pública, englobando en ella igualmente las orientaciones de las grandes organizaciones de ámbito nacional, los Sindicatos, no parecía estar aún convencida de esta forma de colaboración entre políticos y expertos. Durante los últimos meses tuvieron lugar dos Conferencias en Italia, propuestas o sostenidas por los mismos Sindicatos. La primera, denominada Conferencia triangular, por cuanto en su origen fué prevista como encuentro entre personalidades del Gobierno, representantes de los patronos y de los trabajadores, y a la que fueron igualmente llamados a continuación los expertos, así como los representantes de otros intereses económicos, tuvo la tarea de discutir los programas de desarrollo económico del país; una materia que entra directamente en la competencia del Consejo Nacional Económico y del Trabajo, del que, como se ha dicho, forman parte los representantes de los patronos y de los trabajadores y de otras numerosas categorías económicas. Parece que las quejas justificadas con motivo de la superposición de iniciativas particulares sobre una esfera que pertenece al citado Consejo hayan originado que la segunda Conferencia, sobre la gente campesina y agrícola, se realizará de común acuerdo con el Consejo.

La experiencia demuestra que, por celos de poder, los políticos, es decir, Gobierno y Parlamento, tratan de sustraer, mientras les sea posible, sus decisiones a la obra de los expertos que se manifiesta en la forma pública ratificada por la Constitución. Esto no quiere decir que renuncien a la obra de los especialistas. Tan sólo prefieren recurrir a los expertos internos de la Administración o a los elegidos por la propia Administración.

En Italia, un conflicto real no se promueve entre «gobierno de los hombres» —a base de política— y «administración de las cosas» —a base de téc-

nica—. El problema que se suscita con más frecuencia es el de coordinar las decisiones políticas con la aportación de los expertos. La solución adoptada por la Constitución encuentra la resistencia de los políticos, que tratan de que prevalezca su punto de vista personal cuando éste difiere del de los técnicos.

3. Se llega a la misma conclusión examinando la segunda solución del mismo problema que ha sido adoptada por el Gobierno y por el Parlamento. Italia, no habiendo realizado en absoluto un programa real de nacionalizaciones, es, entre los países no colectivistas, el que ha proporcionado la mayor extensión al sector público de la economía. No disponiendo de funcionarios competentes en las ramas productivas más diversas en las que se había comprometido, como la siderurgia, la mecánica, la química, los astilleros navales, los transportes marítimos y aéreos, la electricidad, los créditos, los seguros, etcétera, el Estado no podía circunscribirse a especialistas no pertenecientes a la Administración, dando con ello nacimiento a gran número de Empresas públicas. La preferencia acordada para el tipo de Empresa pública, que consiste en la participación del Estado al capital de las Sociedades mediante acciones sometidas al Derecho privado, demuestra justamente la necesidad reconocida por los políticos, de la colaboración, si quieren continuar dirigiendo sin graves pérdidas un amplio sector público.

Evidentemente, las posibilidades de conflictos entre políticos y especialistas no faltan en este ámbito. Pero, generalmente, se resuelven con las decisiones políticas, ya que siempre resulta posible al Gobierno llevar a cabo cambios en los dirigentes de Empresas públicas que tienden a sustraerse a los directivos políticos. Sin embargo, no puede excluirse que en ocasiones el asesoramiento de los técnicos ejerce influencia sobre los directivos políticos. Pero no resulta fácil documentarlo. La Prensa, más o menos informada, ha tomado algunas veces parte en las decisiones gubernamentales que tienden a sustituir dirigentes de potentes Empresas públicas, que no fueron realizadas debido a la resistencia de las personas que debían sufrir las consecuencias, apoyadas, evidentemente, por otras fuerzas económicas o políticas.

Pero, según es fácil de ver, no nos encontramos frente a un conflicto puro y simple entre políticos y especialistas, sino más bien frente a la acción de grupos de presión, que existen incluso en los medios del sector público.

La opinión pública, según puede apreciarse en la Prensa de todos los matices políticos, está enormemente interesada en estas controversias no para tomar parte en pro de los técnicos o de los políticos, sino más bien para defender o condenar la extensión del sector público. Los protagonistas de éste han puesto de relieve su preferencia por la gestión técnica, en vez de

una primacía de conducta política. Los adversarios han invocado igualmente el peligro del abuso del Poder por parte de los dirigentes de grandes Empresas públicas, para salvaguardar en lo posible el sector privado.

En esencia, incluso en lo concerniente a la segunda solución del problema, puede afirmarse que no está en juego la cuestión de saber si se debe apartar la política más o menos de los asuntos públicos. La cuestión que hay que resolver es la de dar con un punto de equilibrio entre el Poder del Estado, incluso en el ámbito económico, y el de la libertad de los particulares.

4. Recientemente, el movimiento de las ideas se ha dirigido hacia otro problema. Tanto la opinión pública como los diversos partidos políticos, están, en conjunto, de acuerdo en reclamar la elevación de las cualidades requeridas a los funcionarios públicos, con objeto de que se hallen a la altura de las tareas que les son atribuidas en un mundo sometido a tan grandes progresos técnicos, como el actual, en el que vive nuestra generación. Se han tomado numerosas iniciativas por ciertas ramas de la Administración pública, encaminadas a mejorar los conocimientos técnicos de los funcionarios existentes, y también para exigir una adecuada preparación a los nuevos aspirantes. Esta tendencia se ha visto ulteriormente estimulada por el contacto establecido con las Administraciones públicas de los países de la Comunidad Europea. Pero a nadie se le ocurre pensar que puede ser superflua la obra de los especialistas extranjeros en la burocracia, bien bajo la forma de consulta circunstancial a título personal, bien de participación en los servicios puramente consultivos, o en Comisiones nombradas simultáneamente. La renovación cultural de los funcionarios es necesaria para que se encuentren en condiciones de poder elegir mejor especialistas externos y comprender y controlar más profundamente el trabajo.

La exigencia principal radica en la eficacia de la máquina burocrática. Positivamente ésta falla, porque la Administración no se adapta, en las personas y en los métodos de trabajo, a los resultados de la técnica que progresa rápidamente. Esta es la mayor preocupación, que se ve compartida igualmente por los políticos. Son frecuentes los casos en que hay ministros que solicitan de los Organismos culturales iniciativas que tiendan a mejorar los conocimientos de sus propios funcionarios, o favorezcan y apoyen el estudio hecho fuera de su Administración, pero con la participación de sus propios funcionarios, de gestiones sobre las que ellos mismos —los ministros— están llamados a tomar decisiones importantes. En otros términos, se comprueba más bien una carencia que un exceso de tecnicismo en los asuntos públicos.

Concluyendo: los teóricos de la «clase política» y de la «circulación de

las élites» son los primeros en llamar la atención sobre la posibilidad de la competencia técnica de los políticos. Pero es solamente más tarde, debido a la extensión de la acción pública, en especial en el ámbito económico, donde se han tomado medidas para remediarlo: la creación del Consejo Nacional Económico y del Trabajo, compuesto por expertos, además de los representantes afectos, con la tarea de asesorar técnicamente al Parlamento y al Gobierno; la llamada general que se ha hecho a los técnicos privados para la gestión del sector público económico, y que ha alcanzado proporciones enormes; el perfeccionamiento de las calificaciones técnicas de los funcionarios públicos en todos los niveles.

En Italia se evita irrisoriamente la oposición entre «gobierno de los hombres» y «administración de las cosas». Es la concepción de la primacía del juicio político sobre las evaluaciones técnicas en la conducta de los asuntos públicos la que predomina.

II. INFORME NACIONAL

A) *La opinión pública y el papel de los especialistas en la dirección de los asuntos públicos*

Resulta imposible decir cuál es la actitud de la opinión pública italiana respecto a la tarea reservada a los especialistas en los asuntos públicos debido a que no existen datos ciertos a este respecto.

Generalmente, se puede afirmar que, tanto el público como los políticos quieren un apoyo más intenso por parte de los asesores técnicos a la acción política, tanto si este asesoramiento dimana de funcionarios mejor preparados como si proviene de elementos extraños a la Administración pública, con frecuencia bajo la forma de consulta personal, o bien de participación en los órganos consultivos permanentes o en las Comisiones creadas según las necesidades. Entre los políticos, y generalmente incluso entre la opinión pública, se tiene la opinión de la simple y pura instrumentalidad del asesoramiento técnico respecto a la decisión política, a la cual retorna la prioridad.

Sin embargo, no han faltado las orientaciones discordantes, aun cuando no hayan tenido una fuerte incidencia sobre el movimiento de las ideas y en la práctica. Inmediatamente después del paso de la Monarquía a la República, ratificado por el referéndum, se constituyó un movimiento hostil a la democracia parlamentaria, fundamentado igualmente en la acusación de

incompetencia de los hombres políticos. El movimiento pensaba utilizar la actitud recelosa hacia las instituciones parlamentarias del hombre de la calle, del «hombre cualquiera». En efecto, el «qualunquismo» recuerda muy de cerca al «poujadismo» francés, aun cuando estuvo mucho menos comprometido en las reivindicaciones específicas (como la materia fiscal en Francia), teniendo como objetivo el de combatir la base de la democracia parlamentaria. Esta hubiera debido quedar sustituida por el gobierno de los competentes.

En realidad, el partido jamás estuvo en ademán de formular un verdadero programa de Gobierno, y después de algunos años de una crítica pura y simple a los diferentes Gobiernos que se sucedieron en la inmediata posguerra, se disolvió sin dejar huella.

Recientemente se ha alimentado otra ola de entusiasmo para los técnicos de la vida política por los intelectuales, que preconizaban la difusión cada vez mayor del sector público económico, en cuya gestión, según es conocido, hay un lugar justamente reservado para los especialistas privados. Pero éstos no han llegado hasta exigir la subordinación de los políticos a los técnicos debido incluso a que la designación de los dirigentes de las Empresas públicas está entre las manos de los políticos.

No se puede afirmar que el ciudadano tenga una preferencia por los gobernantes a quienes se considera técnicamente competentes, mayor que la que tenga por aquellos a quienes juzgue políticamente competentes. El ciudadano se da cuenta bien de que las cualidades políticas son preeminentes, pero no ignora que entre ellas no puede faltar un mínimo de capacidades requeridas para obtener el resultado de que otros aseguren la buena marcha técnica de los asuntos políticos. El caso de ministros técnicos, es decir, ministros elegidos fuera del Parlamento, tiene lugar tan sólo en casos de una necesidad perentoria, y como medida de suma necesidad es como se comprende y se tolera. A la larga, no se admitiría la figura de ministros técnicos.

La figura tecnocracia (la palabra tecnócrata casi nunca se usa) tiene, ciertamente, en Italia una significación peyorativa. Sirve para designar una mentalidad unilateral en el juicio de los problemas, y por consiguiente, a la que hay que rechazar. En la práctica, la expresión no se utiliza en sentido político. Más bien se utiliza para designar una dirección de asuntos económicos dominada por los técnicos, en detrimento de las leyes del negocio. En este sentido, los sabios italianos, por lo demás de acuerdo con los franceses, han criticado la gestión de las Empresas nacionalizadas directas en este país, conforme al sistema tripartito. Debido al constante conflicto entre los consumidores, los trabajadores y el organismo público, la unidad de directivos —condición primera para una gestión económica fructífera— no tenía lugar, ter-

minando siempre por dominar los técnicos; de esta forma se afirma desgraciadamente el punto de vista unilateral que exalta el tecnicismo, en detrimento de las consideraciones económicas.

La calificación de tecnocracia no se dirige a la obra del especialista como tal. Es sabido que el especialista ve el problema considerado bajo el prisma de su propia especialidad. Por el contrario, la calificación se aplica al sistema en el que falta el equilibrio entre la esfera del especialista o de los especialistas y la que corresponde a quien tiene la responsabilidad global de las decisiones. Tal preocupación, en lo concerniente a las decisiones políticas, no tiene, al menos por el momento, fundamento en Italia.

B) La estructura de las instituciones y la influencia de los especialistas en la dirección de los asuntos públicos

No se puede hablar en absoluto de «decisiones fundamentales» suponiendo opciones políticas que escapan a los órganos políticos para ser adaptadas por Organismos que dependen de ellos. Ciertamente, junto a diferentes ramas de la Administración pública, hay órganos técnicos a los que se encomienda el examen de medidas políticas desde el punto de vista técnico (Consejos Superiores, etc.). Pero se trata de órganos facultativos, cuyo asesoramiento no compromete por lo general al ministro. El poder de decisión de éstos se refiere tan sólo a materias de menor importancia.

Constituye un caso aparte el de las Empresas públicas, y particularmente el de dos grandes agrupamientos de esta clase de Empresas, que son el I. R. I y el E. N. I. En efecto, las decisiones adoptadas por estos Organismos pueden repercutir grandemente sobre la política y la economía del país; por ejemplo, las relativas a la elección de núcleos de población en los que crear centros de desarrollo económico. Pero deben, a pesar de todo, actuar en el cuadro de las directrices políticas del Gobierno. Sobre esta cuestión se han suscitado vivas polémicas. Se ha llegado a crear una ley en la que lo que se denominan Organismos de gestión, en los que están agrupadas ciertas categorías de Empresas públicas, deben actuar «conforme a criterios económicos». Parecerá así que queda limitado el medio en el que puede actuar el Gobierno. Y en realidad esto es cierto. Pero no debe considerarse esto como una victoria de los técnicos sobre los políticos. La limitación se ha llevado a cabo por la presión del sector privado, que se sentía amenazado por la gestión «según criterios políticos» de Empresas públicas.

C) *Las relaciones de hecho entre políticos y especialistas tal y como resultan de la formación, elección y comportamiento de los hombres*

El nivel medio de la formación general y profesional de los miembros del Gobierno es elevado. Del resultado de una encuesta sobre la clase de procedencia y la elevación social de los dirigentes italianos (encuesta Shell número 3) es posible tener datos a este respecto. Entre los dirigentes se ha comprendido, además del marco económico y administrativo, el de las profesiones liberales y artistas, profesores de Universidad y eclesiásticos, incluso los políticos. Respecto a la cultura, los políticos no se separan de las demás categorías de dirigentes: el 80 por 100 de éstos han cursado estudios universitarios hasta adquirir el doctorado; el 12,6 por 100 tienen una cultura media superior. Las categorías profesionales más representadas son las profesiones liberales, y en especial, los abogados y los distintos Cuerpos que se dedican a la enseñanza en sus diferentes niveles, hasta el universitario.

Existe la tendencia de asignar a los miembros del Gobierno aquellos ministerios para los que tienen una competencia personal. Prevalcen también otros criterios como, por ejemplo, el del equilibrio territorial, de corrientes internas del país, si se trata de un Gobierno homogéneo, de proporcionalidades entre los partidos en los Gobiernos de coalición, etc., que pueden modificar el criterio de competencia. De esta forma se puede dar el caso de que un médico sea nombrado ministro de Asuntos Extranjeros, un historiador de Derecho tenga la cartera de Sanidad, etc. Por otra parte, los hombres de Gobierno más capaces aspiran a pasar de un ministerio a otro para aumentar sus conocimientos y prestigio, en espera de llegar un día a la Presidencia del Consejo.

Por regla general, los gobernantes actúan como portavoces de sus servicios, porque son responsables de la actividad de la Administración que de ellos depende. Esto no quiere decir que se encuentren en condiciones de controlar la totalidad de su actividad y aun menos de dirigirla hasta en sus menores detalles; lo que, por otra parte, no se requiere.

No se puede afirmar que exista entre los gobernantes ni una tradición de confianza ni de desconfianza frente a la Administración pública. Esto depende del tipo de Gobierno, de la personalidad de cada ministro e incluso de otras circunstancias. Inmediatamente después de la instauración de la República, ratificada por una pequeña mayoría en el referéndum, hubo casos de colaboración entre ministros y funcionarios. Algunos ministros consideran de utilidad la aportación de una cantidad considerable de extraños a la Administración con los que forman un gabinete ministerial. Esto cons-

tituye un recuerdo del pasado. De cualquier forma, esto no constituye tampoco la expresión de conflictos entre políticos y especialistas. Con frecuencia los ministros recurren a los expertos extraños a la Administración, además de los órganos consultivos permanentes, sin que por ello se establezca una oposición con los funcionarios.

La independencia de los funcionarios frente a las autoridades políticas se ve ratificada por las normas que regulan el empleo público. En cuanto a su lealtad frente a las propias autoridades, se ve asegurada por el deber de obediencia que cada funcionario tiene en cuanto a las órdenes superiores. Por otra parte, los miembros del Gobierno gozan de ciertos poderes discrecionales que les permiten conferir plazas de alguna importancia a los funcionarios a quienes consideran con méritos para ello.

Los funcionarios que preparan los elementos de las decisiones fundamentales no constituyen una categoría profesional o social aparte. Los de las clases más elevadas están agrupados en una Asociación (DIRSTAT) para la tutela de sus intereses económicos y profesionales: no hay necesidad de excluir el hecho de que la solidaridad bajo este aspecto se traduce en «espíritu de cuerpo», que ejerce influencia en su comportamiento. Pero a este respecto resulta difícil hacer cualquier afirmación. En todo caso, no puede verse en absoluto en este comportamiento eventual un reflejo cualquiera de oposición entre políticos y especialistas.

D) *La organización del trabajo gubernamental y administrativo y su influencia sobre el papel de los especialistas*

La iniciativa de las «decisiones fundamentales» se toma con bastante frecuencia por los especialistas de la Administración. Pero esto no se hace en absoluto contra la voluntad del ministro. Puede ocurrir que se tome en los despachos de los partidos políticos, en los que tienen, evidentemente, su parte los especialistas encuadrados por los partidos mismos. Este hecho puede verificarse incluso al nivel de la Administración local. Todavía está muy reciente el episodio resonante de Milán, del que resultó que la atribución de la gestión del Metro (todavía en vías de construcción) a la Compañía de Tranvías se había fijado de acuerdo entre los diferentes partidos de la mayoría en la Administración municipal como materia de negociación en el momento de la formación del Consejo municipal.

Pero esto no nos dice nada de las relaciones existentes entre políticos y especialistas. Esto pone, eventualmente, en evidencia el difícil problema de

las relaciones entre partidos y Gobierno, tanto en el nivel local como en el nacional, y el fenómeno llamado «partitocracia».

Algunas decisiones políticas deben examinarse para darles forma jurídica por los especialistas. Pero se trata generalmente de órganos internos a las Administraciones, que no tienen el poder de cambiar o detener las decisiones. En otros casos, pueden actuar sencillamente para recordar leyes existentes al respecto.

Tanto el Gobierno como el Parlamento utilizan en gran escala a los especialistas, en el interior o exterior de la Administración, para la preparación de las decisiones fundamentales. Pueden ser oídos fuera de las sesiones del Consejo de ministros, así como interpelados por las Comisiones parlamentarias. Pero, personalmente, en ningún caso toman parte en las decisiones.

Ciertamente, ha habido casos de oposición entre políticos y especialistas. En estos últimos tiempos, las oposiciones han tenido lugar en el ámbito militar, próxima la última guerra y durante ella. Pero el sistema constitucional asegura la superioridad a las decisiones políticas. Resulta difícil afirmar cuál hubiera sido la reacción de la opinión pública si se la hubiera puesto al corriente de los hechos en tiempo hábil. Pero el ejemplo no se presta a una respuesta adecuada a la cuestión. En este caso, en efecto, la opinión pública se hubiera ocupado bastante menos de la controversia entre políticos y especialistas y bastante más de la entrada o no en la guerra, de la continuación de la misma, etc.

E) *La complejidad creciente de los asuntos públicos y la influencia de los especialistas*

No se deduce que, en razón de la complejidad de los problemas tratados, el Gobierno se haya entregado efectivamente al asesoramiento de los especialistas, sin hacerse partícipe. Con más frecuencia se vale del trabajo de los expertos, creando Comisiones especiales, como, por ejemplo, recientemente, para el estudio de la reorganización de los ferrocarriles, fuertemente deficitarios. Pero la decisión final siempre se toma por los especialistas, incluso porque el Gobierno no puede tener en cuenta en absoluto los puntos de vista de otras fuerzas sociales con peso político tales como los Sindicatos.

Hasta el momento presente, la Administración pública no ha hecho gran uso de las nuevas técnicas cuantitativas para medir los hechos sociales y prever los efectos de políticas determinadas. Pero esto no constituye el resultado de una decisión tomada; es decir, por temor de un predominio

eventual de los especialistas. La burocracia existente no está siempre preparada para esta clase de estudios. Pero las esferas políticas han impulsado en más de una ocasión el desarrollo de la investigación operacional, y generalmente de técnicas cuantitativas junto a los particulares, las escuelas, etcétera.

Se pregunta ahora: ¿Qué disposiciones deben tomarse para adaptar, en este aspecto, las instituciones a las necesidades de los Estados modernos? La respuesta es de que no debe temer que el empleo de las nuevas técnicas aumente el poder de los especialistas, a expensas del de los políticos. Esto llegaría tan sólo si la fase del retraso cultural de la burocracia respecto a los progresos de los conocimientos técnicos y científicos continuase. Si, por el contrario, el nivel cultural de los funcionarios se eleva y perfecciona, el proceso de selección de éstos irá en aumento, y no se romperá el equilibrio entre políticos y especialistas, en detrimento de los primeros.

FRANCESCO VITO

R É S U M É

I. L'évolution des idées sur les rôles respectifs du politique et du spécialiste dans la conduite des affaires publiques

On peut faire remonter aux théories de la "classe politique" et de la "circulation des élites" professées en Italie à la fin du siècle dernier le commencement du débat sur les rapports entre politiques et spécialistes dans la conduite des affaires publiques.

Ces théories faisaient simplement la critique de la sélection politique en régime démocratique. En una époque qui nous est bien plus proche, on a pris des mesures pour compenser, par la contribution d'experts, la préparation technique insuffisante des politiques: Conseil National de l'Economie et du Travail; appel aux spécialistes dans la gestion du secteur public de l'économie; amélioration culturelle des fonctionnaires et élévation des qualités requises pour l'accès aux carrières publiques.

Nous sommes au début de ces solutions qui semblent, dès à présent, avoir bien démarré. Il est important de noter qu'en Italie l'opposition entre le principe de "gouvernement des hommes" et celui de "l'administration des choses" n'a pas grand poids. La technique a une fonction instrumentale aux fins de la politique.

II. Rapport national

1) Généralement, l'opinion publique italienne reconnaît qu'il doit y avoir supériorité des politiques sur les spécialistes dans les affaires publiques. Certains courants en sens contraire ont eu une brève durée, ou alors ils n'apparaissent pas assez solides quant aux argumentations sur lesquelles ils se basent. L'expression technocratie a, en Italie, un sens péjoratif et il est bien de l'abandonner.

Il est préférable de parler de spécialistes et d'experts. Ce qui est vu avec méfiance, ce n'est pas l'oeuvre du spécialiste, mais bien le système dans lequel il manque l'équilibre entre la sphère du spécialiste et ce qui revient à qui a la responsabilité globale des décisions.

2) Il n'y a pas de décisions fondamentales remises à des organes indépendants des autorités politiques. Un cas à part est néanmoins celui des entreprises publiques qui sont effectivement en mesure d'adopter des décisions d'un grand intérêt économique et politique.

3) Le niveau moyen de la formation culturelle des politiques est plutôt élevé. On ne considère pas comme une règle essentielle l'affectation de ministres aux branches pour lesquelles ils ont une compétence spécifique justement parce que l'on pense que le jugement politique domine les éléments techniques.

S'il existe une confiance réciproque entre les hommes du gouvernement et les fonctionnaires, c'est une question qui dépend du type de gouvernement, de la personnalité du ministre et d'autres circonstances encore. Mais, en général, c'est l'atmosphère de confiance qui prévaut.

Les fonctionnaires qui préparent les décisions fondamentales ne constituent pas une catégorie à part.

4) Tant le gouvernement que le parlement font largement usage de la faculté d'appeler des spécialistes, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration, pour la préparation de décisions fondamentales. Mais ceux-ci ne prennent part en aucun cas aux décisions mêmes. Il peut se faire que l'initiative de ces décisions soit prise dans les bureaux de partis politiques, où oeuvrent évidemment les experts engagés par les partis. Mais ce fait rappelle un autre problème, celui que l'on appelle la "partitocratie". Cela ne démontre pas, par contre, qu'il y ait prédominance des spécialistes sur les politiques. Il y a certainement eu des cas d'opposition entre politiques et spécialistes. Mais le système constitutionnel assure la supériorité des décisions politiques.

5) Même face à des décisions complexes, la décision finale est toujours prise par des instances politiques.

Jusqu'à présent, l'administration publique n'a pas fait un grand usage des techniques quantitatives. La bureaucratie existante n'est pas toujours préparée à ce genre de recherches. Mais le gouvernement et le parlement encouragent le développement de telles techniques. On ne doit pas craindre que leur emploi augmente l'influence des spécialistes. Il suffit que le niveau culturel des politiques et des fonctionnaires s'améliore.

S U M M A R Y

I. The evolution of ideas about the respective roles of politicians and specialists in the conduct of public affairs

The beginning of the debate on the relations between politicians and specialists in the conduct of public affairs can be found in the theories about the "political class" and about "circulation of the elites" proposed in Italy at the end of the 19th century.

These theories only criticised political selection in democratic regimes. At a much later time, steps were taken to compensate through contributions from experts the insufficient technical training of politicians; creation of the National Council for Economy and Labour; appointment of specialists to managerial posts in the public sector of the economy, cultural improvement of civil servants and raising of the qualifications necessary for access to public careers.

We are witnessing the beginning of the solutions, which seem to have taken a good start. It is important to know that in Italy the opposition between the principle of "government of men" and that of "administration of things" has no great weight. Technique has an instrumental function with respect to politics.

II. National report

1) Generally speaking, Italian public opinion recognizes that politicians must be superior to specialists in public affairs. Certain currents to the contrary have had only a brief existence, or have not appeared to be based on solid grounds. The term "Technocracy" has in Italy, a derogatory meaning, and it is advisable to abandon it.

It is much better to speak about specialists and experts. It is not the specialist's work that is distrusted, but rather the system in which there is a lack of balance between the sphere of the specialist and that of the man who has general responsibility for decisions.

2) No fundamental decisions are entrusted to agencies independent from political authorities. A special case is nevertheless that of government corporation which are effectively in a position to adopt decisions of great economic and political interest.

3) The average level of cultural training of politicians is rather high. The assignment of ministers to branches for which they have specific competence is not considered an essential rule, because it is thought that political judgment is more important than technical elements.

Whether there is reciprocal confidence between ministers and civil servants depends on the type of government, the minister's personality, and other circumstances. Usually, however, confidence prevails.

4) Both the Government and Parliament use very widely their faculty of appealing to specialists, from the administration or exterior to it, for the preparation of major decisions. But such specialists do not participate in any way in the decisions. Sometimes, the initiative of such decisions may come from the political party offices, where of course experts employed by the parties are active. But while this reminds us of another problem, that of "party government", it does not prove, in any way, the domination of specialists over politicians.

Cases of opposition between politicians and specialists may certainly have existed. But the constitutional system enforces the supremacy of political decisions.

5) Even in complex matters, the final decision is always taken in political bodies.

Until now, public administration has not made much use of quantitative techniques. The existing bureaucracy was not always prepared to that kind of research. But the Government and Parliament encourage the development of such techniques. One must not fear that their use will increase the influence of specialists. It will be enough to avoid that to have an improvement in the cultural level of politicians and civil servants.