

El estado unitario

Raffaele Romanelli

1

El problema del Estado ocupa un puesto muy relevante en la historia contemporánea italiana. Cabe recordar que la creación de la unidad nacional, en 1861, fue posible solamente gracias a una afortunada serie de sucesos político-diplomáticos y militares, y no fue preparada por acuerdos dinásticos o políticos entre los estados entonces existentes, ni tampoco se debió a fenómenos de convergencia económica, social y cultural. A partir de ahí, la unificación del país y, consecuentemente, su desarrollo y su modernización se convirtieron en el objetivo político de las clases dirigentes italianas.

En la última mitad de este siglo, el debate historiográfico y la investigación histórica han evidenciado el decisivo papel desempeñado por el Estado-aparato para el conseguimiento de este objetivo, es decir, la construcción de una Italia unida: al hablar de «construcción», se subraya sobre todo la relevancia que tuvieron las políticas estatales y dirigistas como impulso para la unificación del país y, al mismo tiempo, para su modernización. En este sentido, se ha dedicado mucha atención a la puesta en marcha de un sistema administrativo centralista de tipo francés y, luego, a su funcionamiento, que se basa en la uniformidad administrativa y en el control de ayuntamientos y provincias por parte de funcionarios del gobierno, es decir, los prefectos. Otro tema clásico de la investigación histórica ha sido el papel desempeñado por el Estado en la economía del país por medio de políticas tributarias y de obras públicas, una función, por lo tanto, de apoyo proteccionista

a los bancos, a la industria y a la agricultura. En un período más reciente la atención de los historiadores también se ha dirigido a las políticas públicas para la construcción de una «identidad» italiana por medio de la escuela, del ejército, de los rituales y de las celebraciones.

A este tipo de problemas dedico mis palabras en el día de hoy. Al mismo tiempo me veo obligado a pasar por alto muchos otros temas relacionados con el del Estado, de los que se podría perfectamente discutir en esta ocasión. En particular, habría que debatir la influencia que el «estatismo» tuvo en la formación y en la historia del sistema representativo y parlamentario y, más en general, del sistema político. Sin embargo, la historia del sistema constitucional, la configuración de los vínculos entre los distintos poderes (Corona, Gobierno, Parlamento, ordenamiento judicial), el sistema electoral y el régimen de la representación, con el llamado «transformismo» y el nacimiento de los partidos modernos, son temas demasiado amplios para poderlos tratar aquí.

Por otra parte, tampoco es mi intención presentar un panorama detallado de los muchos estudios que nos interesan. Quisiera más bien hacer unas cuantas consideraciones generales sobre su naturaleza y sus orientaciones.

Para empezar, aunque la investigación histórica ha experimentado interesantes progresos en las últimas décadas, considero importante sobre todo subrayar un rasgo común, es decir, el hecho que la cultura histórica de la edad republicana comparte un planteamiento crítico hacia el «estatismo». Esto se debe indudablemente a la matriz antifascista de aquella cultura: la aversión al estatismo autoritario del régimen fascista, de hecho, ha llevado los historiadores de aquella época a buscar en el anterior período liberal origen del «exceso de Estado» del fascismo, y a considerar este aspecto un elemento de debilidad estructural de toda la experiencia unitaria. Por esta razón, al principio de la edad republicana, los estudios sobre el Estado se centraron más en el período liberal que en la época fascista.

Sin embargo, en la fase sucesiva nuevas concepciones enredaron aquel cuadro: una evaluación más detallada del sistema de los prefectos llevó a considerar no solamente sus aspectos represivos o «dirigistas»,

sino también sus elementos de impulso y estímulo al cambio. Bajo la influencia del desarrollo económico de los sesenta, triunfó después una distinta interpretación de las intervenciones estatales en la economía al principio de la época unitaria, a las que se atribuyó el mérito de haber echado las bases estructurales del desarrollo posterior. En este sentido, a la idea que el estatismo del siglo XIX hubiese alterado y distorsionado un desarrollo productivo más «sano» y, de alguna manera, fisiológico, se substituyó la teoría simétrica según la cual la intervención pública representaría un eficaz subrogado de energías capitalistas carentes, al igual que la iniciativa pública supliría la falta de fuertes tradiciones burguesas.

Como se deduce de este último ejemplo, la relación entre la historia nacional y las actuales vicisitudes de nuestro país siempre ha estado presente en el debate historiográfico. De esta manera, la cada vez más fuerte petición de reformas institucionales ha conseguido mantener viva y actual la crítica sobre algunos aspectos históricos del ordenamiento estatal, tanto de un punto de vista administrativo como de un punto de vista constitucional: en este sentido se han puesto en marcha, en las últimas décadas, hasta dos comisiones parlamentarias especiales para la revisión de la Constitución, que han terminado sus trabajos sin ningún resultado concreto, mientras que el debate sobre la entrada de Italia en Europa también han vuelto a llamar la atención sobre algunas supuestas disfunciones históricas en la administración pública italiana.

El estatismo italiano permite distintas lecturas: esto no se debe solamente a las diferentes perspectivas político-ideológicas, sino a unos cuantos caracteres muy contradictorios. De hecho, los historiadores han estado subrayando una paradoja clave del estatismo italiano, siendo la orientación política y cultural de las clases dirigentes de signo opuesto a su actitud dirigista y centralista, tanto en la vida civil como en la economía. Esto es cierto no solamente para la clase política que gobernó en las primas décadas liberales tras la unificación, sino también para las fuerzas que se intercambiaron al mando del país, como los liberal-democráticos al principio del novecientos, los católicos y, más tarde, los socialistas. Con la notable excepción del período fascista, ninguna de las culturas políticas que gobernaron el país tenían una matriz estatista; al contrario, los programas y los ideales de los liberales, de los democráticos, de los católicos y de los socialistas siempre se habían inspirado en la autonomía, en el *se(f)-government*, en la libre empresa

y en el liberismo, es decir, en valores y modelos capaces de reflejar más directamente los intereses y las raíces sociales de aquellas fuerzas. Y sin embargo, enemigas del Estado fuerte y centralizado mientras estuvieron en la oposición, esas mismas fuerzas se vieron obligadas a adoptar políticas «fuertes» cuando se encontraron con la responsabilidad del gobierno. En este caso, la emergencia y la necesidad de modernizar, o bien de evitar fracturas irreparables dentro del cuerpo político, habrían llevado a los gobernantes italianos hacia políticas contrarias a su naturaleza.

Esta incesante «emergencia» se vuelve a encontrar, con otras facetas, en los momentos clave de la historia unitaria ya a partir de cuando, entre 1859 y 1861, se produjo la unificación política del país. A pesar de que se reconocía que las distintas regiones del país tenían experiencias y tradiciones institucionales muy diferentes entre ellas y que hubiese sido oportuno respetarlas y «fusionarlas» poco a poco en el Estado unitario, sin embargo la urgencia del momento aconsejó de adoptar «provisionalmente» la legislación del Reino de Cerdeña y de extenderla al resto del país, provocando evidentemente resistencias locales y peticiones de reformas inmediatas. Un matiz interpretativo parecido —el recurso a la emergencia o a la necesidad de evitar fracturas más graves en el país— se puede aplicar a muchas otras fases y épocas de la historia posterior, y tal vez incluso a la entera historia de la Italia republicana, que a pesar de elegir una Constitución inspirada en la descentralización y en la autonomía, retrasó su puesta en marcha durante décadas. En este caso preocupaban las radicales diferencias políticas entre las distintas regiones del país, y en particular el predominio de los partidos conservadores en el sur y en el noreste del país y la hegemonía comunista y socialista en Italia central.

Esta política de emergencia se vuelve a encontrar en la orientación económica, financiera, tributaria y en el campo de las obras públicas. Cuando se produjo la unificación, fue necesario imponer el orden público para conseguir «quella legittimazione che i mercati finanziari internazionali richiedevano per concedere prestiti che facessero quadrare i bilanci»¹. Si las necesidades económicas imponían costosas políticas de control, otras necesidades, esta vez de tipo político, exigían que la economía fuese impulsada, promovida y finalizada por el Estado. Sin que hubiese ninguna clara ideología económica de matriz inter-

¹ M. DI CECILIA y A. PIGNOL, «Le istituzioni dell'economia», en R. ROMANELLI (bajo la dirección de...), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, p. 251.

vencionista, se puso en marcha un círculo vicioso destinado a reproducirse también en otros momentos históricos, por ejemplo cuando en los primeros cuarenta años de historia republicana se quiso afrontar la cuestión del atraso del sur de Italia. «Si cominciò infatti col limitare l'intervento alla rapida costruzione di infrastrutture, fidando che essa fosse sufficiente a stimolare lo sviluppo autonomo delle attività economiche, in particolare dell'industria. Quando si vide che tale azione indiretta non esercitava l'effetto di incentivazione sperato, si cominciò a intervenire direttamente sulla struttura, coinvolgendo lo Stato in una serie assai ampia di operazioni, volte a raggiungere quegli obiettivi che l'azione indiretta aveva mancato. Si passò quindi (...) a realizzare che quel che lo Stato voleva ottenere doveva costruirselo da sé in ogni settore...»².

Se trataba, pues, de un estatismo de tipo pragmático al que le faltaba una coherente orientación ideológica. Precisamente por esta naturaleza pragmática y táctica, es un estatismo que, en muchas ocasiones, no impone los intereses públicos a los privados sino que al contrario apoya los intereses privados más fuertes que se consolidan al amparo del Estado. En particular, en la esfera económica, la intervención del Estado se dirige hacia políticas proteccionistas o de salvamentos bancarios. Lo mismo se puede afirmar en el caso del centralismo administrativo, que en la práctica concreta garantizó alianzas, o por lo menos apoyos, a grupos de interés locales. De hecho se ha observado que el sistema italiano de los prefectos aparece mucho menos enérgico y efectivo que su correspondiente francés, más propenso entonces a la mediación que al mando. Se puede hablar en este sentido de un estatismo liberal «fuerte con los débiles» -ya que presenta rasgos socialmente autoritarios- y «débil con los fuertes».

Dicha forma de «estatismo débil» nos ayuda a adarar también algunos aspectos del sistema político, que, como se ha dicho, no constituye directamente el objeto de nuestra atención. Basta con decir que, a pesar de la adopción de una Constitución liberal-conservadora -el Estatuto de 1848 se inspiraba a los modelos franceses de 1815 y 1831- los liberales italianos siempre estuvieron defendiendo el poder del Parlamento y nunca concedieron a la Corona la facultad de ejercer los poderes más amplios que el texto constitucional le atribuía. Tal vez esto se ha debido al hecho que la representación parlamentaria ha

² *Ibidem*, p. 258.

desempeñado siempre una insustituible función de mediación y conciliación de intereses sociales, económicos y territoriales muy heterogéneos que caracterizan la realidad italiana. La larga «fidelidad» al sistema parlamentario, por cierto, no impidió que se produjeran fenómenos de «transformismo», clientelismo y también corrupción política, que marcaron toda la historia italiana, incluyendo el fascismo, es decir, la única fase realmente autoritaria que se haya vivido en nuestro país. A esta heterogeneidad —y a la dificultad de reconducirla a una unidad— se puede atribuir la renovada centralidad del Parlamento en la Constitución republicana de 1948, que fue criticada por todos los bandos a causa de su excesivo «asambleísmo» y de los limitados poderes otorgados tanto al Presidente de la República como al Jefe de Gobierno.

Como se observa, si se hace caso a los elementos estructurales de la historia del Estado, más que las fracturas político-ideológicas que caracterizan las tres grandes fases de la historia unitaria italiana (es decir el régimen liberal, el fascista y el republicano), destacan las permanencias y los aspectos de continuidad. La permanencia de elementos estructurales que cruzan las fracturas políticas resulta aún más llamativa si se consideran singulos aspectos de la legislación o de la administración en la historia del Estado-aparato. Típico, en este sentido, el caso de la ley administrativa que disciplina los poderes de los ayuntamientos y de las provincias. El sistema centralizador de 1865 fue fundamentalmente confirmado en 1915 y, luego, en 1934 (bajo el fascismo), y fue modificado de manera incisiva tan sólo en 1970, más de cuarenta años después de la entrada en vigencia de la Constitución republicana. Así están las cosas también en muchos otros aspectos de la historia de la Administración judicial (nuevos Códigos Penales fueron introducidos en 1889 y en 1930; los Civiles en 1865 y en 1912), o de la Administración central, y de las relaciones entre personal burocrático y personal político.

Resumiendo todo lo que se ha dicho hasta el momento, las investigaciones destacan elementos de permanencia estructural en la historia italiana en relación con el papel predominante desempeñado por el Estado —entendiendo por Estado la jerarquía de los aparatos administrativos más que el ordenamiento constitucional— en la obra de impulso y soporte de los procesos socioeconómicos.

Este esquema deja sin embargo irresuelta la cuestión sobre la misma idea de Estado que no he querido definir a/de propósito. En el siglo XX la ampliación de las competencias estatales y de la intervención pública en los procesos sociales cambia de manera profunda el genérico significado de Estado como único centro, como poder concentrado y «*monista*» que predomina en las discusiones de y sobre el ochocientos. Se asiste, pues, a una expansión de los aparatos tradicionales. Sin embargo, al mismo tiempo, siendo cada vez más extensa y penetrante la intervención pública, el Estado pierde su carácter unitario, tanto en sentido «vertical» como en sentido «horizontal». Las administraciones locales ya no se pueden definir como articulaciones periféricas y subordinadas al poder territorial, y se convierten en protagonistas de modernas políticas públicas, por lo cual ya no se puede hablar simplemente de un centro opuesto a la periferia, porque se complican los niveles intermedios y las relaciones entre los poderes. Por otra parte, el aparato estatal se multiplica por medio de las llamadas «administraciones paralelas» de tipo funcional y técnico o de los entes «paraestatales». Al mismo tiempo resulta cada vez más difícil crear una clara contraposición entre esfera pública y esfera privada, y entre Estado y sociedad civil, porque muchos aparatos públicos actúan como privados, y muchos sectores de la sociedad civil adquieren una dimensión pública.

Dichos fenómenos caracterizan el Estado moderno en general y encuentran una correspondencia puntual en la Italia del principio del siglo XX, antes, durante y después de la Primera Guerra Mundial —que constituye otro momento de excepcional dilatación de la intervención estatal—, desarrollándose definitivamente bajo el fascismo y la república.

La conciencia cada vez más grande de estos cambios ha llevado a poner en tela de juicio el mismo concepto de Estado, que se presenta no tanto como una sólida realidad entrada en una fase de crisis al principio del novecientos, sino más bien como una construcción conceptual, una abstracción elaborada por los juristas para legitimar el poder, y que no corresponde en ningún caso al concreto funcionamiento de los aparatos. Uno de los efectos más evidentes de este nuevo planteamiento ha sido, por un lado, la atenuación de la distancia entre historia jurídico-formal e historia político-social y, por otro lado, el impulso a nuevos estudios sobre el tema del Estado que tuvieran en cuenta la forma concreta de actuar de los aparatos.

A este tema se han dedicado muchos recientes estudios de historia administrativa que han conseguido acercar los terrenos anteriormente

distintos de la historia de las instituciones y de la historia social y política. La obra más significativa de esta escuela es la *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, de Guido Melis, que representa una suma de muchos trabajos anteriores y un importante punto de llegada². Otros varios estudios específicos —como los que se refieren a los prefectos, a distintas prefecturas, o a las distintas administraciones locales— han permitido además profundizar y revisar el tradicional juicio crítico sobre el centralismo administrativo, considerando sus limitaciones pero también sus límites y debilidades. Así pues, se ha puesto en evidencia la fragilidad del Estado fuerte y la necesidad para las autoridades centrales de encontrar formas de mediación y acuerdo con los poderes provinciales y municipales. En este sentido, y gracias a estos estudios, hablaba poco antes de Estado fuerte y débil con los débiles y débil con los fuertes. Hay que destacar que esta revisión del estatismo no afecta solamente al período liberal, sino también a la época fascista, cuyo indiscutible autoritarismo oculta fenómenos, completamente parecidos, de compromiso con poderes fuertes.

Delante de estos problemas podría resultar extremadamente útil un paralelismo entre Italia y España. No hace falta recordar las muchas diferencias que existen entre los dos países: en el momento de la creación del Estado, a mediados del siglo XIX, Italia viene de un proceso de disgregación del sistema imperial (como España; por otra parte, resulta muy diferente la relevancia de las «naciones» que preexisten al Estado, como Catalunya; mucho más intensa y cruenta, finalmente, es la sucesión de cambios de régimen en el caso de España. Sin embargo, los aspectos semejantes son muchos. En primer lugar, una especie de sincronía, ya que en España la creación de los aparatos centrales se pone en marcha después de 1854, es decir en una época muy cercana a la unificación italiana. Secundariamente, el hecho que la construcción del Estado unitario se produce en ambos casos bajo un régimen liberal, que tiende por su misma naturaleza a garantizar la autonomía de los poderes de los señores locales. En ambos países, pues, los aparatos del Estado en fase de construcción actúan como intermediarios entre

² También véase, del mismo autor, «L'amministrazione», en R. ROMANELLI, *Storia dello Stato...*, cit.; esta obra tiene, en esta misma dirección interdisciplinaria, historiadores, juristas y politólogos.

³ Un ejemplo en este sentido está constituido por V. RAMBERG, *Prefects and Search for Liberty*, Amsterdam, 1993, II. cit. con el título *Autorità in cerca di equilibrio. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma, 1997.

las instancias del centro y las de poderes locales fuertemente arraigados: justo cuando trata de someterlos a reglas comunes, el régimen liberal ofrece a dichos poderes nuevos recursos que consisten en cierto tipo de política electoral y en la negociación con el centro de flujos de medios económicos crecientes. Y éste es el mecanismo que alimenta tanto el «transformismo» italiano como el «caciquismo» español.

Sin embargo, en mi opinión, existe también un paralelismo historiográfico. Tanto el caciquismo como el «parlamentarismo» y el «transformismo» han atraído un juicio negativo de tipo moral y político -**que** se remonta a la literatura *rigenerazionista* y a la polémica antitransformista italiana- para luego solicitar una atención más «neutral» de inspiración politológica y antropológica, que presenta muchos aspectos funcionalistas (o sea que trata de comprender la función «sistémica» de los respectivos mecanismos). Por lo tanto, una comparación entre los dos países permitiría aclarar el papel desempeñado por este tipo de poder público -distinto, en muchos aspectos, de los modelos clásicos europeos- en el proceso de transición hacia la democracia que, muchas décadas después, se ha producido de forma pujante en ambos países.