

Capítulo IX

LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ITALIA

Italia ha sido tradicionalmente considerado el país más eminente de los científicos de la política. Ciertamente así lo hacen constar Maquiavelo, Donato, Mosca y Pareto. Empero, también ha sido tierra de buena administración pública y de relevantes sistema de carrera administrativa.

Sin embargo, la modernización de su servicio público es reciente. Tuvo lugar en 1972, cuando se introdujo la categoría de Dirigente como eje de la carrera administrativa, toda vez que se estableció un régimen unitario de servicio público.¹

La carrera administrativa

Originalmente esa categoría estaba integrada por tres escalones, de la base a la cima: Primer Dirigente, Dirigente Superior y Dirigente General. Estos últimos estaban a cargo de las direcciones generales de los ministerios, en tanto que las divisiones estaban encomendadas a los primeros dirigentes. La presen-

¹ Casse, Sabino, "Le Système Italien". *La Revue Administrative*. 49e. Année, numero special, Paris, 1996, pp. 44-46.

cia del Dirigente en la administración pública central se ha generalizado a tal grado, que había 6 mil de sus efectivos en 1993-1994, en tanto que 2 mil se desempeñaban en los establecimientos públicos descentralizados, incluyendo al sector universitario. En ese mismo bienio, dicha categoría estaba ocupada por 11 mil funcionarios en las administraciones locales y 21 mil en el sector sanitario.

Durante el bienio señalado se suprimió el escalón intermedio, extinguiéndose la categoría de Dirigente Superior. La reforma facilitó la sincronización de ambos escalones con los dos órganos principales de los ministerios: la División y la Dirección General.

La categoría de Dirigente tiene a su cargo tareas principales dentro de los ministerios italianos, pues cada escalón referido es el responsable político de orientar y controlar la actividad administrativa, por lo que está a cargo respectivamente en su ámbito laboral, de la organización de los servicios, distribución de personal, gestión de los recursos y cuidado de su uso.

La situación laboral de ambos dirigentes son distintas: el Primer Dirigente está sometido a un disciplina contractual como todos los servidores públicos italianos —salvo el servicio exterior y los funcionarios de las prefecturas—, en tanto que el Dirigente General está subordinado al estatuto de la función pública que tiene un rango de ley.

La mencionada reforma también estableció un nuevo sistema de reclutamiento que incluye a todo el servicio público, salvo los diplomáticos, policía, prefecturas y fuerzas armadas. El reclutamiento se inicia a través de dos vías: los concursos y los cursos-concursos. La primera vía reclama el 70% de las vacantes y admite servidores en activo con cinco años de experiencia laboral, además de personas que laboran en otros ámbitos del Gobierno o del sector privado, así como el personal que organiza los concursos.

La segunda vía está encomendada a la Escuela Superior de Administración Pública, un plantel que depende del Consejo de Ministros según fue refrendado en marzo 24 de 1995. Los curso-concursos solamente son elegibles para personas que detienen una licenciatura y sean menores de 35 años. Los cursos más largos tienen una duración máxima hasta de dos años y comprenden un semestre de pasantía de aplicación que se realiza en la administración pública o una empresa privada, pues se juzga que esa estadía es una prestación efectiva de la primera. Este sistema comprende tres etapas: un concurso de admisión a través de un curso, con el cual se realiza una preselección luego de presentarse una prueba escrita y oral; la segunda etapa, que se realiza luego de los dos años

de estudios, consiste en un examen intermedio que incluye la preparación de una tesis escrita; la tercera y última etapa consiste en una coloquio ante un sínodo y una tesis escrita. Las pruebas, empero, no terminan con estas etapas sino que continúan permanentemente pues se juzga que los novicios están en evaluación continua. Las materias de estudio constituyen dos grandes temas: jurídicos y económico-políticos. Estos últimos se orientan a preparar a los novicios provenientes de las escuelas de derecho en materias para ellos desconocidas y de importancia para su trabajo en el servicio público. La formación de los dirigentes ha sido tradicionalmente de tipo jurídico, pues el 63% de sus efectivos ha provenido de las escuelas de derecho.² Parte de ellos son egresados de las facultades de ciencias políticas, pero su porcentaje es muy bajo: son sólo el 13% del total. Antes están los estudiantes provenientes de la carrera de letras, que representan el 15.2%, y después los de filosofía con el 10%. También hay egresados de economía y comercio, pedagogía, sociología, lenguas, estadística y matemáticas, además de otras carreras.

Los nuevos reclutas ingresan en cantidad idéntica a las plazas disponibles. La primera aplicación de los concursos ocurrió en 1995, poniéndose a disposición 118 puestos de 11 ministerios, y 10 establecimientos públicos y universitarios.

Italia es un país muy bien dotado en planteles de formación profesional de servicio público. De lo dicho da fe la siguiente lista de centros de estudios, con sus años de fundación: Escuela de Policía Científica (1902); Escuela de Correos (1907); Escuela Central Tributaria Ezio Vanoni en 1957; Escuela de Minas (1958); Instituto Diplomático (1967); Escuela Superior de Administración Pública (1963); y Escuela Superior de la Administración Interior (1980).³

La Escuela Superior de Administración Pública

Las demandas y sugerencias en Italia a favor del desarrollo de sistemas de selección de candidatos al servicio público, son antiguas. Sin embargo, el primer planteamiento sistemático se formuló en 1960, dentro de una mesa redonda sobre la selección de funcionarios que se realizó en la Escuela de

² Gasparri, Alessandra, "Il Reclutamento dei Funzionari dello Stato tramite la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (1978-1980)". Milano, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, 1987, pp. 121-144.

³ *Ibid*, p. 46.

Perfeccionamiento de la Ciencia Administrativa de la Universidad de Bolonia y el Instituto para el Progreso de la Administración Pública.⁴

Organización y funciones

La Escuela Superior de Administración Pública (*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*) es uno de los planteles de formación del servicio público más importante de Europa. Fue establecida en 1963, luego que en la Península se había desenvuelto un ambiente muy favorable a la racionalización del servicio público. Desde el ángulo teórico, Giuseppe Cataldi había fundado en 1957 la *Revista L'Organizzazione Tecnica della Pubblica Amministrazione*, hoy titulada *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, que disfruta de gran crédito.⁵ En ese mismo año se decretó el estatuto de los servidores civiles, dentro del cual se dio pauta a los programas de formación.

Su primera década de vida estuvo caracterizada principalmente por las actividades de actualización, si bien su tarea central: la formación del servicio público, la efectuó bajo la tónica de sustraer a los nuevos reclutas de las interferencias políticas.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ha estado acompañada con el establecimiento de planteles especiales, principalmente en los sectores financiero y diplomático. Dentro del primer ramo, hay que consignar que el Ministerio de Finanzas contaba desde 1948 con un establecimiento de formación de sus servidores, aunque con gran acento técnico, que sirvió de base para la creación en 1957 de la Escuela Central Tributaria Ezio Vanoni. En lo tocante a los asuntos exteriores, el Ministerio del ramo estableció en 1967 al Instituto Diplomático. Por otra parte, en 1980, se instituyó la Escuela Superior de la Administración Interior para dedicar su esfuerzo a la formación de los servidores públicos prefectoriales; a saber, aquellos que laboran en el ámbito territorial provincial y comunitario.

La Escuela Central Tributaria estuvo destinada desde sus inicios a preparación de cursantes para ocupar plazas dentro del Ministerio de Finanzas, ta-

⁴ Caparossi, Paola, "La Selezione dei Migliori per la Pubblica Amministrazione. La Scuola Superiore ed il Reclutamiento del Personale Direttivo dello Stato in Italia". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, Milano, 1991, pp. 111-152.

⁵ Lucchetti, Pietro Alberti, "Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e Instituti di Formazione delle Singole Amministrazioni Statali: una Collaborazione Difficile". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, Milano, 1994, pp. 119-135.

les como los de Consejero y Subdirector. Posteriormente sus labores se extendieron a formación, especialización y adiestramiento de su personal en su conjunto.

El Instituto Diplomático fue constituido con el designio de facilitar a los jóvenes provenientes de las clases populares el acceso al servicio exterior, tradicionalmente reservado a los sectores acomodados de la sociedad italiana. Su función central, como ocurre con sus congéneres académicos de otras partes del mundo, es preparar a los novicios que sustentaran el concurso de ingreso a la carrera diplomática.

La Escuela Superior de la Administración Interior ofrece la formación inicial y permanente de los candidatos al servicio público de las prefecturas, pues se ha juzgado como necesario que la formación de los funcionarios territoriales se lleve a cabo con relativa autonomía. Las relaciones con la ESAP son buenas, pues en sus respectivos consejos académicos hay representantes de ambos planteles, y existe un apoyo profesional de la ESAP a la Escuela Superior de la Administración Interior. El nuevo plantel es heredero de la Escuela de Policía Científica, dependiente del Ministerio del Interior, fundada en 1902, y que hacia finales de los años 50 estaba dedicada a la formación de la carrera prefectoral bajo un currícula que combinaba la teoría y la práctica.

La creación de la ESAP obedeció al interés de ese Ministerio de controlar de manera integral la formación de los servidores del Estado, como una totalidad, así como la dirección administrativa del proceso académico.

La Escuela Superior de Administración Pública es un plantel de alto rango, pues sus responsabilidades de reclutamiento del alto servicio público, así como sus tareas de formación e investigación, las desempeña por medio de los lineamientos que le fija la Presidencia del Consejo de Ministros.

En su condición de plantel de formación, los cursos y programas docentes constituyen sus actividades primordiales. Dentro de su variado conjunto de funciones de enseñanza se encuentran cursos de actualización, el programa de formación del personal directivo y dirigente de países asiáticos y árabes, y los programas de especialización técnica. Los italianos distinguen entre los directivos y los dirigentes. Para los últimos la ESAP ha organizado el Curso de Formación del Personal Dirigente, cuyos cursantes son tanto los servidores públicos de la administración del Estado, como de los establecimientos públicos. Para los primeros desarrolló un programa semestral llamado Curso de

Formación del Personal Directivo, cuyos exclusivos educandos son servidores de la administración pública central.⁶

El Curso de Formación del Personal Directivo está integrado por tres secciones: en la primera se enseñan los caracteres comunes de las diversas administraciones; en el segundo se profundiza en los aspectos organizativo, internacional, jurídico y económico de la administración pública; y en tercero se realiza una tesis.

El programa central de la ESAP es el Curso de Reclutamiento para la carrera directiva, cuyo establecimiento se remonta a 1972 y hoy en día disfruta de bien merecido prestigio.

El curso de reclutamiento (1989-1991)

El Curso de Reclutamiento consiste en la forma específica del ingreso a la administración pública, tal como fue previsto desde su origen y fue refrendado en 1979. Este programa de formación ha consistido en la coronación de los esfuerzos de Alberto De Stefani iniciados en la década de los 20, cuya finalidad ha sido la modernización de la administración pública italiana.⁷

Se trata de un programa de formación previo al ingreso al servicio público que tiene una triple finalidad: preparar a los participantes en las reflexiones teóricas sobre el papel del Estado y las modalidades de la intervención pública; mostrar un cuadro orgánico del funcionamiento de la administración pública; introducir efectivamente a los noveles aspirantes al servicio público, dentro de los sectores administrativos donde laborarán.⁸

Un modelo curricular muy estudiado por los especialistas italianos es el plan de estudios de 1989. Se trató del IX Curso de Reclutamiento para 308 aspirantes al servicio, cuyo destino eran plazas disponibles en los Ministerios de Agricultura y Bosques, Trabajo, Asuntos Exteriores, Comercio, Finanzas y Turismo, así como de los establecimientos públicos autónomos. Consistieron en cargos de elevada jerarquía, tales como los puestos de consejeros de ministros, subdirectores, consejeros administrativos e ingenieros de la inspección del trabajo.

⁶ Caparossi, obra citada, p. 123.

⁷ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, "Revisione del Corso di Reclutamento per Funzionari dello Stato". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*. Núm. 2, Milano, 1990, pp. 91-107.

⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione: Relazione 1989". *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 2, Milano, 1991, pp. 97-102.

Dicho programa consistió en una renovación sustancial de los currícula precedentes, pues su espíritu estuvo encaminado a destacar el carácter de la intervención pública en Italia, y en particular su papel ante la empresa privada, y el mercado financiero y laboral, así como la provisión de los servicios públicos. El curso tuvo una intensa cobertura regional en buena parte de Italia, sin descuidar las *Policies* generales de formación convenidas en la Comunidad Europea.

La planta profesoral estuvo integrada, además del personal académico de carrera, por magistrados del Consejo de Estado y la Corte de Cuentas, así como funcionarios de la administración pública.

En 1989 se inició un programa de fortalecimiento de los lazos con la Comunidad Europa, previsto para culminar tres años después. Se convocó la participación del Departamento de Política Comunitaria, el Departamento de la Función Pública y la Universidad de Estudios de Roma, con la finalidad de establecer las bases de un *management* europeo. Igualmente, se convino un intercambio profesoral con la ENA francesa.

El curso fue impartido durante doce meses para los candidatos que han salido vencedores de un concurso de oposición público, luego del cual ingresaron a la carrera directiva.⁹ Su metodología se proyectó en el trabajo académico multidisciplinario y se puso el acento en la formación administrativa de los estudiantes. Las actividades de enseñanza estuvieron basadas en la lección teórica, la práctica y el aprendizaje individual.

El currícula estuvo dividido en dos períodos. El primer período fue común a todos los alumnos y cubrió dos trimestres lectivos.

El temario tratado comprendió las siguientes materias:

1. La intervención pública en al empresa, cuyo objeto fue estudiar el modo como el Estado actúa sobre los establecimientos públicos productivos, así como su acción en la economía y los programas sociales, y sus relaciones con la empresa privada. El núcleo temático se basó en el estudio de la empresa pública, la promoción de la actividad de la empresa y el régimen fiscal de la misma. Además de las lecciones, los alumnos presenciaron conferencias dictadas por directores generales de los Ministerios de Industria, del Comercio, de las Finanzas y del Tesoro, tal como ocurrió con otras asignaturas.

⁹ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, "Revisione del Corso di Reclutamiento per Funzionari dello Stato", *op. cit.*

2. Integración europea (aspectos institucionales y financieros). Con base en las reformas efectuadas al Tratado de Roma, los países integrantes de la Comunidad Europea se han empeñado en crear un gran mercado sin barreras aduaneras, con una *Policy fiscal uniforme*, y con una adecuada coordinación económica y monetaria. Esta materia se destinó al estudio de tan importante tema, que también se apoyó en conferencias de altos funcionarios italianos, entre ellos del Banco de Italia, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Departamento de la Política Comunitaria. Los puntos centrales del programa de enseñanza fueron el régimen de las finanzas desde las perspectivas de Europa, economía pública, deuda pública y actividad financiera, y técnicas bancarias y financieras.
3. Intervención pública y mercado de trabajo, cuyo propósito fue el conocimiento de la acción del Estado en dicho mercado a través de sus técnicas de promoción. El temario de la asignatura comprendió el estudio del mercado de trabajo, el estímulo de la actividad económica y la seguridad social.
4. Patrimonio público (infraestructura). En esta materia se enseñaron los problemas relativos a la actividad infraestructural del Estado, desde el doble aspecto del interés público y la *Policy económica*. El foco de estudios fue la obra pública, pero analizada a partir de la salvaguarda territorial y el cuidado del medio ambiente. Los temas abordados fueron la realización de la obra pública, y su compatibilidad con el medio ambiente.
5. Oferta pública (servicios públicos del Estado social), cuyo núcleo de problematización fue la polémica sobre el Estado de bienestar y las distorsiones de sus programas sociales. El temario abordado comprendió a los monopolios naturales y el “fracaso gubernamental”, así como los servicios públicos.
6. Poderes públicos y ciudadanos. El objeto central de la materia fue el derecho a la información, así como las relaciones entre el ciudadano y la administración pública. Se estudió particularmente la participación ciudadana, y las relaciones entre el servidor público y el ciudadano.

El acceso al segundo período, que significó la repartición de los educandos en atención al área de interés especializado, estuvo mediado por un examen teórico y práctico. Se impartió durante un trimestre y se dedicó al análisis de la profesionalización administrativa con miras a la década de los 90. Su temario comprendió el estudio de tres áreas:

1. Jurídica (función legislativa y contencioso administrativo), dedicada al estudio de la reproducción y multiplicación de la legislación vigente, el derecho a la información y la participación del ciudadano en el proceso jurídico. El temario comprendió el estudio de la teoría general de la norma (efectos organizativos de la aplicación de la norma por la administración pública, e interpretación y aplicación), y el contencioso administrativo.
2. De gestión, particularizada en la administración de personal, de contabilidad y de la hacienda pública.
3. Institucional, centrada en el estudio de las competencias institucionales de la administración pública. Esta área, con la que culminó el curso, constituyó al mismo tiempo la puerta de entrada de los novicios a la carrera directiva.

Tal es la experiencia italiana, cuya formación del alto servicio público ha puesto especial cuidado en la organización escolar de sus programas académicos.