Capítulo tercero. La metamorfosis del "caso italiano" (1969-1979)

1. El "otoño caliente"

La "metamorfosis" del "caso italiano" comenzó con la aguda crisis política de los años setenta (1969-1979). La lucha de los movimientos sociales abrió una nueva fase política italiana en la que se intentó alargar el consenso hacia la izquierda. Todo comenzó en el bienio 1968-1969 con la explosión de la protesta urbana de los estudiantes y de los obreros. Este fue el segundo gran movimiento de masas de la Italia republicana después de la lucha de los campesinos por la reforma agraria.

Los desequilibrios económicos, sociales y territoriales de los años sesenta dieron lugar a un amplio movimiento reivindicativo que estalló en las protestas obreras de 1969, cuando se negociaba la renovación de los contratos de más de cinco millones de trabajadores. En la base de las reivindicaciones obreras estaba el hecho de que la implantación del modelo fordista de sociedad se había llevado a cabo, durante los años cincuenta y sesenta, en el marco de un sistema de relaciones industriales escasamente articulado y sustancialmente desfavorable para los trabajadores –con salarios bajos y una elevada desocupación–. Así, a mediados de los años sesenta, Italia presenta-

ba uno de los porcentajes más bajos de cobertura social de los países de la Europa occidental, especialmente en lo referente a las pensiones y al desarrollo de los programas de prevención y asistencia social.

A las demandas obreras de este período se sumaron las reivindicaciones de los estudiantes, de muy variado tipo. Los estudiantes exigían el derecho de asamblea, el derecho a intervenir en la elaboración de los planes de estudio y en la determinación de los métodos didácticos, más becas y ayudas al estudio, el fin de la intervención de EEUU en Vietnam, la reforma de las pensiones, el cese de la violencia policial, etc.– (cfr. Tarrow 1990, 357-358). Detrás de estas demandas habían causas materiales e ideológicas. Entre las primeras estaban el fuerte crecimiento del número de estudiantes universitarios –de ser 268.000 en 1960-61 pasaron a ser 500.000 en 1967-68–, el avanzado estado de descomposición del sistema universitario –la última reforma universitaria había sido en 1923– y la falta de medios, profesores y ayudas al estudio. Por otra parte, desde un punto de vista ideológico, muchos de los estudiantes no compartían los valores del "milagro económico", como, por ejemplo, el individualismo, la exaltación de la familia y el consumismo (Ginsborg 1989, 406).[1] El encuentro de los estudiantes con los movimientos de fábrica contribuyó a radicalizar las demandas de los obreros.

1.1. De "explotados a productores"

Las demandas de los trabajadores italianos significaron un salto cualitativo en la lucha del movimiento obrero europeo. Los sindicatos desplazaron la lucha de clases del ámbito de la distribución de

1. El rechazo de estos valores encontró un terreno fértil en las minorías contestatarias de las dos ortodoxias dominantes, la católica y la comunista. Ayudó a ello el nuevo fermento de ideas provocado por el pontificado de Juan XXIII. En este período se produjo también un resurgimiento del marxismo bajo la guía de Panzieri y de la revista *Quaderni rossi*, alejados de la órbita del partido comunista.

recursos (de los salarios) al corazón del sistema de producción. En un primer momento, los trabajadores italianos exigieron principalmente dos cosas: un modo distinto de producir –otros horarios y ritmos de trabajo distintos, un control de la calidad del trabajo, movilidad laboral, etc.– y una presencia distinta en las fábricas –la introducción de nuevas formas de organización política, como, por ejemplo, los "consejos de fábricas" o comités unitarios de obreros de base.[2] Los consejos revitalizaron el papel de los sindicatos en la vida social y política.[3] Esto les permitió liberarse de la tutela de los partidos.[4] Los obreros, ante la falta de desarrollo de los derechos reconocidos en los arts. 39 y 40 de la Constitución italiana (el derecho a la organización sindical y el derecho de huelga, respectivamente), comenzaron a reivindicar lo que se ha denominado el "derecho vivo" en las relaciones laborales: procesos de juridificación espontánea y extraestatal que los propios agentes sociales realizaban en las relaciones industriales (Baylos 1991, 42 y ss.). Las demandas obreras exigían una nueva legislación laboral que les protegiera del trabajo precario. El Estado tenía que asegurar un tipo de trabajo a tiempo completo y de duración indeterminada. La "lucha contra la precarización" aspiraba a eliminar todas las relaciones laborales a tiempo parcial, estacionales (Reyneri 1991, 552). El resultado de estas reivindicaciones fue el *Estatuto de los Trabajadores* de 1970.

Sin embargo, poco a poco las demandas obreras se fueron ampliando y del ámbito de la fábrica se pasó al de la sociedad. Una parte

2. Estos no eran una institución nueva en el movimiento obrero italiano. A comienzos de siglo, entre 1917 y 1921, hubo otra experiencia importante de "consejos de fábrica" (cfr. Gramsci-Bordiga 1977).

3. Antes de 1968 la tasa de sindicación se había mantenido en torno al 27 % durante un decenio, pero desde 1968 hasta 1977 creció vertiginosamente, alcanzando en 1977 el 52 % de inscritos. El sindicato comunista *Cgil* pasó de 2.400.000 en 1968 a 4.600.000 en 1980.

4. En 1969 se estableció la incompatibilidad entre los cargos sindicales y los políticos.

creciente de la clase obrera "vivía y se comportaba, observa Trentin, como una clase de productores desposeídos". Los trabajadores eran conscientes que para transformar la fábrica y el sistema de trabajo era necesario también cambiar gradualmente la organización de la sociedad y los mecanismos generadores de la riqueza. Asumieron que había un nexo entre la fábrica y la sociedad y del "cómo producir", se pasó al "qué" y "para qué" producir (Trentin 1977, xxvii, lxxx). Así, en la denominada "lucha por las reformas" el movimiento obrero pasó a exigir, por ejemplo, el control de las inversiones productivas, especialmente en las zonas subdesarrolladas, la descentralización productiva y una política pública más progresista en los temas de vivienda, sanidad, educación, transporte y sistema tributario.[5] El objetivo era conseguir una mayor participación de los trabajadores en la organización económica, social y política del país. A ello ayudó un "uso alternativo" del derecho laboral. Este movimiento jurídico puso las bases para un nuevo planteamiento de las relaciones entre el sistema político y el económico a través de la figura del "obrero social", la cual abarcaba tanto a los trabajadores como a los ciudadanos que estuvieran en una posición de desigualdad social. La reivindicación de los derechos del trabajador en la empresa se planteó como la consecución de la igualdad sustancial entre los ciudadanos-trabajadores.

5. El movimiento "por las reformas" fue algo peculiar en el sindicalismo europeo de finales de los años sesenta. Ello se debió a una suma de factores, tales como: a) el desarrollo traumático de los procesos de mecanización y de fragmentación del trabajo en la gran y mediana industria italiana; b) el ingreso en la actividad productiva de miles de jóvenes provenientes del campo y de las ciudades del *Mezzogiorno* –esta fuerte inmigración habría dado lugar a un proceso acelerado de proletarización de las masas–; c) la ausencia de mano de obra extranjera en el proceso de reestructuración industrial realizado a marchas forzadas en los años cincuenta; d) el crecimiento acelerado del nivel cultural medio de la clase obrera; e) los cambios en la composición social y profesional de la clase obrera y en las elites dirigentes de los sindicatos (Trentin 1977, xciii).

1.2. Nuevos movimientos sociales

A las reivindicaciones de los obreros y de los estudiantes se sumaron las defendidas por otros movimientos sociales surgidos en los años sesenta y setenta como, por ejemplo, la *Liga por el divorcio* (*Lid*, 1965), el *Movimiento por la liberación de la mujer* (*Mld*, 1970), el *Frente unitario homosexual revolucionario italiano* (*Fuori*, 1971), la *Liga de objetores de conciencia* (*Loc*, 1973); el *Centro italiano de esterilización y aborto* (*Cisa*) (cfr. Giannuli 1988). Estos grupos encontraron un importante interlocutor político en el *Partido radical*, que utilizó la vía referendaria como forma política para llevar adelante sus propuestas.

Estos nuevos movimientos sociales rompieron con las formas clásicas de participación y de representación en el sistema político. Eran movimientos

> "de *protesta*, de rechazo frontal de muchos rasgos perversos de las sociedades industriales avanzadas, pero eran también portadores 'positivos' de una *alternativa* o imagen de la sociedad mejor: otra forma de vivir, relacionarse y trabajar; nuevos modos de producción, convivencia y consumo" (Riechmann-Buey 1994, 60).

Más que de suma de votos eran movimientos contestarios, de resistencia y con propuestas específicas de mejora de las condiciones de vida. Obtenían su fuerza del hecho de centrarse en temas específicos, manteniendo una lógica de acción social distinta a la de los partidos "atrápalo todo". El partido de masas, como explicó Kirchheimer, al tener que conseguir el mayor número posible de votos, se veía obligado a abrirse a otros grupos sociales y a concentrar preferentemente su atención en aquellos sectores "que no tienen evidentes conflictos de intereses entre sí".[6] Así, la estrategia electoralista minó

6. La transformación de los partidos de masas en partidos "atrápalo-todo" produjo: a) una marcada desideologización del partido y una concentración de la propaganda en temas generales que son compartidos en principio por amplísimos

la capacidad de los partidos para integrar a las fuerzas sociales emergentes y debilitó la formación de identidades colectivas.

Con los nuevos movimientos sociales el modelo tradicional de los conflictos de clases, estrechamente vinculado al mundo del trabajo –salario, ocupación, seguridad social–, se vio enriquecido con nuevos valores (postmaterialistas) y conflictos "transversales" –antiautoritarismo, identidad y diferencias, participación y vida cotidiana, ecología, feminismo y pacifismo–. La implantación progresiva del Estado social habría dado lugar al surgimiento de estos nuevos valores (Offe 1990, 37). Las políticas distributivas y asistenciales de los años cincuenta y sesenta habrían activado un proceso auto-propulsor de expectativas en la medida que los grupos sociales veían satisfechas sus demandas por el Estado. Hubo un incremento de las demandas sociales y se formó un nuevo corporativismo.

Así, a principios de los años setenta el Estado social se encontró con un aumento cuantitativo y cualitativo de las demandas que excedió considerablemente los recursos fiscales que disponía para las políticas sociales. Esta situación se agravó con el avance de los grupos más ancianos en la composición de la población (ruptura del "equilibrio demográfico"). Por otra parte, las bases fiscales se debilitaron aún más con la introducción paulatina de modos de producción flexibles, descentralizados y a tiempo parcial en las sociedades de la tercera revolución industrial. Estas transformaciones cambiaron el eje contributivo sobre el que se basaban las políticas del bienestar y plantearon el problema del financiamiento de las políticas distributivas y asistenciales.[7] Con la crisis fiscal aparecieron importantes déficits públicos, los cuales se vieron agravados por el constante crecimiento de la administración pública.

En suma, la crisis fiscal y el surgimiento de nuevos actores políticos –movimientos sociales y grupos de presión– influyeron en el debilitamiento de los partidos y ampliaron las tendencias de crisis en las sociedades de capitalismo maduro (Offe).[8] La crisis de los partidos junto con las dificultades de las instituciones para conciliar las demandas sociales con las exigencias de la acumulación privada llevó a que se dijera que en el Estado social existía una crisis de "representación" y de "legitimación".[9] A su vez, esta situación habría provocado la "ingobernabilidad" del sistema (cfr. infra cap. V).

En Italia el ciclo de protestas sociales se extendió a lo largo de los años setenta, provocando un fuerte conflicto con los poderes establecidos y la reorganización del sistema de producción. En el 68 italiano prevaleció una cultura de izquierda radical que puso en discusión el sistema educativo, la vida en la ciudades, las jerarquías en la empresa, la brecha existente entre el Estado y la sociedad, el

sectores del electorado –desarrollo económico, defensa del orden público, etc.; b) una mayor apertura del partido a la influencia de los grupos de intereses, acompañada de una transformación de las viejas organizaciones afines al partido –del tipo sindical, religioso–, en grupos de intereses; c) la pérdida de peso político de los afiliados y un declive pronunciado del papel de los militantes de base; d) el fortalecimiento del poder organizativo de los líderes; e) unas relaciones más débiles entre el partido y su electorado, que dejan de depender de la existencia de una fuerte implantación social del partido o de subculturas políticas sólidas.

7. Es difícil que una estructura contributiva pensada para un particular mercado de trabajo –masculino y rígido– llegue a ofrecer los mismos rendimientos ante cambios relevantes en el ámbito laboral y en los vínculos de pertenencia y de solidaridad (Cazzola 1994, 22).

8. Los partidos políticos se vieron obstaculizados por los grupos de intereses, la tendencia a la autonomización de las estructuras administrativas y la multiplicación de grupos y asociaciones civiles que se constituyeron en actores políticos en torno a problemas concretos.

9. Offe distingue entre subordinación positiva y subordinación negativa respecto a las relaciones entre el sistema político-administrativo y el sistema económico del Estado social: en la "subordinación positiva" el sistema político-administrativo se estructura para "contribuir positivamente", creando las precondiciones oportunas, en el funcionamiento del principio organizativo dominante (el intercambio mercantil) en la esfera de la economía. El sistema se adapta al proceso económico. En cambio, en la "subordinación negativa", el sistema político-administrativo se relaciona con el sistema económico capitalista de un modo que lo "limita y aísla" de este sistema (1990, 46).

consumismo del "milagro económico", etc.[10] De esta cultura surgió un nuevo sujeto político, el grupo del *Manifiesto* ("comunistas de izquierda"), cuyo periódico se convirtió en un punto de referencia fundamental para las otras culturas políticas.[11] La etapa de lucha de los movimientos sociales se cerró con la imprevista explosión estudiantil de 1977 –el denominado "movimiento 77". Este largo ciclo convirtió al 68 italiano en un fenómeno social anómalo respecto a los otros movimientos de protesta occidentales de esos años.

1.3. El "uso alternativo del derecho"

Otro de los momentos importantes del 68 italiano fue el período de lectura crítica del derecho que abrieron algunos magistrados y juristas italianos. En la doctrina italiana, antes de la explosión social de finales de los años sesenta, había surgido un movimiento de juristas críticos del derecho que con la irrupción de las culturas igualitarias y libertarias se consolidó como "uso alternativo del derecho".[12] Para

10. Entre los grupos de protesta se pueden distinguir al menos cuatro líneas simbólicas: los anarquistas; innumerables grupos comunistas, a menudo en lucha entre ellos pero siempre contestatarios con el Pci; los ecologistas, que daban entonces sus primeros pasos; y las feministas, influidas por "*Rivolta femminile*" o por *el Movimento di liberazione della donna* (Giannuli, 1988).

11. El grupo del "Manifiesto" tenía como principales exponentes a Luigi Pintor, Rossana Rossanda, Lucio Magri, Aldo Natoli, Luciana Castellina y Valentino Parlato. Este grupo, surgido del Pci, no estaba de acuerdo con la mayoría de la dirección de éste, esencialmente en dos temas: la incapacidad del partido para dar una respuesta adecuada a las demandas de los obreros y de los estudiantes y la excesiva subordinación, puesta en evidencia por la cautela del partido ante los hechos de Checoslovaquia, a las condiciones impuestas por la política soviética.

12. La fórmula "uso alternativo del derecho" toma su nombre del seminario realizado en Catania en 1972 dedicado al análisis del derecho y al papel de los jueces en las sociedades de capitalismo maduro. Bajo esta fórmula se englobaban temas tan dispares como el descubrimiento de la interdisciplinariedad del saber jurídico y de su encuentro con el marxismo, la dimensión ideológica del derecho, el papel y la crisis del jurista y del saber jurídico (cfr. Barcellona 1973; Barcellona-Cotturri 1976, Andrés Ibáñez 1978, Costa 1990, 163 y ss).

los juristas alternativos la lucha de clases y la búsqueda de una mayor justicia social deben reorientar el debate y la praxis jurídica porque el derecho es:

> un hecho político-social ligado a la estructura que lo produce, producto histórico y producto de una evolución histórica accionada por factores varios e interdependientes entre sí (dinámica de la lucha de clases (...), cambios en las técnicas y en los procesos de producción (...), alteraciones y desarrollo de las formas políticas (...). Esta observación conjunta de la norma y de la realidad social es el único parámetro variable para acometer una aproximación a lo jurídico (Baylos 1991, 54).

Los ejes principales del discurso del "uso alternativo del derecho" fueron de forma resumida: a) una concepción del cambio social como criterio para solucionar problemas específicamente jurisprudenciales;[13] b) hacer estallar a través de una política de la interpretación jurídica las contradicciones de la relación capital-trabajo y desvelar las fracturas y las injusticias de la sociedad;[14] c) lograr que el juez y los juristas adopten una posición crítica frente al tema de la "politicidad" y de la naturaleza clasista de la magistratura, con el fin de quebrar el corporativismo de la magistratura y de establecer otras relaciones con la sociedad (Costa 1988, 180-184). Hablar de uso alternativo, escribe Barcellona, "significa reintegrar las instituciones jurídicas en el interior de las contradicciones sociales y de las relaciones histórico-materiales" (1973, XXIII).

13. La imagen conflictiva del cambio social y el encuentro con el marxismo cambiaron el marco de referencia del programa jurisprudencial, que se presentó ante todo como una crítica ideológica desmitificadora del saber y de la praxis jurídica (Costa 1990, 181-188). El marco de referencia de la jurisprudencia alternativa fue la teoría socio-política del marxismo de los años precedentes. La revista *Democrazia e diritto* inició la reflexión sobre el encuentro del saber jurídico con el marxismo.

14. A través de categorías como "contradicción", "dialéctica" y "totalidad" los juristas críticos intentaron innovar el método y el objeto del saber jurídico: desde la denuncia del carácter económico y socialmente condicionado de las categorías jurídicas, pasando por la "separación" del saber jurídico y de los juristas de la realidad de la sociedad capitalista, hasta la crítica del saber jurídico y de la relación que éste establece entre normas y hechos (cfr. Barcellona 1973 y 1977).

El trabajo de los juristas alternativos giró en torno al descubrimiento de un punto de vista interno y otro externo al orden jurídico. Desde el punto de vista interno, la Constitución se convirtió en el punto de apoyo fundamental de las operaciones jurisprudenciales. La cultura jurídica alternativa hizo una reinterpretación de la Constitución como momento autoconstituyente y descubrió en ella elementos de transformación de las relaciones sociales que no habían sido realizados hasta entonces pero que necesitaban activarse. Uno de los máximos exponentes de los juristas críticos, Marco Ramat, escribía en 1980 sobre la relación entre *Magistratura Democrática* y los hechos del 68:

> mi indicación (creía entonces y creo ahora) era la de emplear la clave de la Constitución para lograr que los máximos conflictos de la sociedad (sobre todo dos, el de clase y el de la autoridad-libertad) encontrasen el máximo nivel de expresión en el ámbito judicial por parte de una magistratura guiada por haber escogido, ex Constitución, la primacía de la igualdad y de la libertad sobre sus valores opuestos. Un humanismo judicial militante (1988, 336).

Las operaciones que el jurista alternativo debía realizar eran: a) enjuiciar críticamente las normas poniendo de manifiesto los intereses y valores protegidos en ella; b) introducir nuevos valores culturales y éticos en el acto de interpretación de la norma; c) construir instrumentos jurídicos que permitan defender la libertad de los trabajadores y de los más desfavorecidos en el ámbito de las normas formalmente reconocidas (Baylos 1991, 54). La reivindicación de la igualdad substancial del art. 3.2 de la C.I. suministró un importante asidero a estas tesis. El descubrimiento del punto de vista constitucional significó el reconocimiento de la contradicción existente entre los principios y los valores constitucionales y las leyes ordinarias y la praxis político-jurídica. De este modo, se superó una concepción meramente formal de la validez de las normas jurídicas, que prescindía de su contraste con los valores de la Constitución. Los juristas críticos pasaron de estar sometidos a la ley a estarlo a la Constitución. Ello significó la ruptura con el tradicional tecnicismo (o fetichismo) legal, para pasar a estar en un estado de constante tensión crítica entre la ley ordinaria y la constitucional.

Desde el punto de vista externo, la referencia a los derechos fundamentales tenía que traducirse en la primacía de los sujetos que eran titulares de esos derechos insatisfechos. Los derechos fundamentales se convirtieron en manos de los juristas alternativos en el fundamento de la legitimidad del pacto social que justificaba, en el fondo, el derecho y el Estado. Esto significó, después de años de predominio del estatalismo y del iuspositivismo ético en la cultura jurídica italiana, el descubrimiento de la primacía axiológica de la sociedad sobre el Estado y, consiguientemente, el rechazo del Estado y del derecho como valores políticos apriorísticos. Para los juristas alternativos el derecho y el Estado eran unos instrumentos que servían para proteger los derechos de los ciudadanos (Ferrajoli 1988, 168 y ss).

El "uso alternativo del derecho" entró en una fase de declive en la segunda mitad de los años setenta. En ello influyó el estallido de las demandas sociales que acentuaron, desde un primer momento, las diferencias doctrinales entre los juristas que defendían la realización del cambio social a través del consenso y quienes lo hacían desde el conflicto. Esto produjo una división de opiniones en el seno de los juristas críticos: entre aquéllos que veían en el derecho un posible papel de pacificación y de mediación en el conflicto y los que reafirmaban la dimensión política del derecho y, por tanto, la posibilidad de utilizar estratégicamente el derecho y el conflicto para el cambio social. Por otro lado, otros juristas consideraron que la política por el derecho que se realizó en la primera mitad de los años setenta era defensiva, ya que:

> "se había resuelto en un esfuerzo interpretativo dirigido a mantener espacios entre las instituciones pero no permitía la formulación de propuestas que ampliaran las posibilidades de maniobra y que definieran nuevos objetivos" (Resta 1975, 158-159).

Frente a esto algunos juristas críticos consideraron que era necesario trabajar por un proyecto político que permitiera construir algo positivo. Detrás de esta idea estaba también el juicio político sobre la posibilidad de que el partido comunista se convirtiera, si accedía al gobierno, en el protagonista de una política de reformas institucionales. Paulatinamente el "uso alternativo" pasó a estar determinado por la posibilidad de que cambiaran las relaciones de fuerza en el marco de la vida política italiana de los años setenta.

Sin embargo, el hecho que alteró radicalmente los objetivos de la "jurisprudencia alternativa" fueron las políticas de "emergencia" iniciadas a mediados de los años setenta. La "emergencia" sustituyó el punto de vista interno (el desarrollo de la Constitución) y el externo (defensa de los sujetos titulares de derechos fundamentales) por el de la defensa del Estado. Desde un punto de vista político y jurídico hubo una vuelta a la vieja ideología ético-estatalista del Estado como valor y fin en sí mismo. Ante la nueva política penal el "uso alternativo del derecho" se vio obligado a cambiar el tipo de conexión que establecía entre la acción y la interpretación judicial y el conflicto social. Mientras el programa alternativo "original" preveía acoger el contenido del conflicto en el marco de las operaciones judiciales, la estrategia planteada por *Magistratura Democrática*, a partir del congreso de Rimini de 1977, concibió la "alternativa" no como un mensaje jurisprudencial deducido *del* conflicto, sino como un espacio jurisprudencialmente garantizado *para el* conflicto (Costa 1990, 199). Ello dio paso, en el transcurso de los años setenta a los ochenta, a la fase garantista de *Magistratura democrática*.

Sobre el período del "uso alternativo del derecho" destacan dos interpretaciones: la de Pietro Costa y la Pietro Barcellona (cfr. Maresca 1993). Para Pietro Costa, en el "uso alternativo" de la magistratura italiana convivieron dos elementos heterogéneos: a) una teoría de la interpretación del saber jurídico, que iba conectada con el papel y la legitimación del juez y con la relación entre el

poder judicial y el poder legislativo; y b) una concepción marxista de la historia y de los conflictos, desde la cual la teoría de la interpretación sufrió un vuelco práctico de inspiración directamente política.[15] En cambio, para Pietro Barcellona las pretensiones del "uso alternativo" iban más allá del debate tradicional sobre la interpretación judicial y el papel del juez (1984, 5 y ss). El fin de la jurisprudencia alternativa era el de "hacer explosionar dentro del sistema y de la teoría de las fuentes del derecho la idea de la democracia" (Maresca 1993, 10). Según esta interpretación, el movimiento alternativo iba más allá de la problemática del tecnicismo jurídico; afectaba de lleno a la teoría de las fuentes del derecho. Para Barcellona, el "uso alternativo" puso de manifiesto la brecha existente entre la representación política de la sociedad (la función legislativa) y el mantenimiento de profundas desigualdades entre las personas. En este sentido, los magistrados críticos, frente a la pasividad y a la inoperancia de las instituciones políticas, asumieron una función normativa supletoria respecto a los grupos sociales más débiles o excluidos, y pusieron en el primer plano de sus actuaciones temas como la desigualdad material, la lucha de clases y el autoritarismo en las sociedades capitalistas.

15. Según esta teoría los estos temas de la "politicidad" de la interpretación, la referencia a la Constitución, el papel del jurista y del juez. etc., se plantearon a partir de la idea de que existía un cambio social en marcha, el cual determinaba, a su vez, un replanteamiento sobre el saber jurídico y sus agentes. Así, por ejemplo, se llegó a decir que la certeza del derecho, fortaleza tradicional del jurista formalista, debía ser historizada (Corradini), o que ella, junto a todo el ordenamiento jurídico, debía estar en relación con "una realidad caracterizada por un dinamismo creciente" (Rodotà) (Costa 1990, 170 y ss). Por tanto, esta "política del derecho", no sólo sobrepasaba toda lectura puramente técnica de la norma y del acto jurídico, sino que colocaba al derecho dentro del conflicto.

2. *Signos de democratización*

Las reivindicaciones obreras y de los movimientos sociales obtuvieron sus frutos en la primera mitad de los años setenta. Entre 1968-1974 hubo un corto pero intenso proceso de democratización en la sociedad italiana, que afectó a los derechos y libertades de los ciudadanos, a la organización del Estado y al sistema de las relaciones laborales. Esto se produjo porque las movilizaciones del 68-69 cambiaron las relaciones de fuerza entre la mayoría y la oposición. El empuje de la izquierda en la calle consiguió que disminuyera la "discriminación" institucional hacia el Pci. El partido católico se vio obligado a negociar decisiones fundamentales con este partido. Se decía que "sin o contra el Pci no se podía gobernar".

Los reglamentos parlamentarios de 1971 sancionaron esta nueva fase de relaciones entre los partidos. En ellos se estableció un sistema de organización del trabajo parlamentario fundado en los principios de "programación" y "unanimidad". La "programación" señalaba la necesidad de introducir al parlamento y las asambleas electivas en el proceso de programación económica que se estaba experimentando en esos años. El principio de "unanimidad" indicaba la corresponsabilización de todos los partidos, incluidos los de la oposición, en las decisiones sobre el calendario y la programación a largo plazo del poder legislativo. Por tanto, estos reglamentos abrieron los procedimientos parlamentarios a nuevos interlocutores políticos y convirtieron al parlamento en el lugar de donde se debían sintetizar los problemas del país, más allá de la división entre grupos y partidos. Con esta reforma, el conjunto de la izquierda consiguió enriquecer el papel y la "centralidad" del poder legislativo en la vida política del país.

El Pci aprovechó esta nueva coyuntura para poner en cuestión el "régimen democristiano" –la singular mezcla entre el partido católico y el Estado– y derribar la *conventio.* Su estrategia se articuló en los siguientes puntos: a) democratización de los aparatos –*Estatuto de los trabajadores*, reforma de la Radio-televisión italiana (*Rai*), de la sanidad y del sistema educativo–; b) ampliación de la participación política –voto a los 18 años, circunscripciones, consejos escolares–; c) multiplicación de las sedes y de los actores de la concertación económica –nuevas obligaciones del sindicato frente a las instituciones y el gobierno, Estatuto de las regiones, ley de reconversión industrial–; d) redimensionamiento y centralidad del parlamento y de las asambleas electivas. Este último punto fue el perno de su estrategia institucional para activar la participación, desplazar las relaciones de fuerza y superar la *conventio ad excludendum* (Vacca 1997, 8-9).

2.1. *El "gobierno democrático de la economía"*

Ante el modelo "clientelar", creado y gestionado por el partido católico y sus aliados de gobierno, el Pci no dejó nunca de reivindicar la democratización de la gestión estatal de la economía. Los comunistas eran conscientes que el nudo histórico del "caso italiano" estaba en el sistema de "mediación" institucional que la Dc había formado entre las instituciones públicas y los agentes económicos. Al respecto, la estrategia del "gobierno democrático de la economía" buscó romper el sistema de mediación democristiano. El objetivo era poner bajo el control de las asambleas electivas las competencias concentradas por las políticas de "mediación" de la Dc en los aparatos técnico-administrativos, en las empresas públicas y en los organismos de gestión financiera (Barcellona 1978, 159-182). La "programación democrática" buscaba que la gestión de la economía se guiara por el principio de las necesidades sociales y no por intereses particulares. Mas, este cambio sólo se lograría si se conseguían instituir formas institucionales "democráticas" de mediación entre el mundo del capital y el del trabajo, entre la producción y el consumo; esto es, una unión distinta entre el mundo económico y político.

Por tanto, la programación económica iba de la mano de una profunda transformación democrática del poder estatal. El desarrollo del proceso de democratización exigía que el pluralismo social encontrara respuesta con el establecimiento a nivel político de un verdadero "pluralismo institucional". Este era concebido por el Pci como un abanico de instituciones estatales en cooperación y en pugna entre sí –parlamento, consejos regionales, municipios, consejo de barrios y consejos de fábrica–. El objetivo era lograr que los actores sociales tuvieran una participación, lo más amplia posible, en el gobierno del desarrollo económico y social.

Para el ala ingraina[16] del Pci la reestructuración orgánica e institucional de los grupos sociales permitiría establecer una "democracia de base", componente indispensable de la democracia representativa. Para Ingrao, las "paradojas" de la democracia "se deben afrontar dando sustancia a la soberanía popular, extendiéndola en el proceso productivo y construyendo instrumentos reales de poder social". Porque la democracia quiere decir dialéctica "no de grupos de intereses, sino de sujetos autónomos políticamente, sujetos que se organizan para hacer valer su propia autonomía política" (Ingrao 1980, 103). En este sentido, la red de asambleas electivas del "pluralismo institucional" permitiría superar las "barreras entre los modos de formación de la voluntad política y el gobierno-gestión de las decisiones y de las acciones del Estado" (Ingrao 1978 (1980, 172). La ruptura de estas barreras darían paso a la participación de las masas populares en el gobierno de la sociedad y de la economía. En fin, el proyecto político del ala ingraina consistía en lograr que la "democracia progresiva" de Togliatti uniera en un mismo proyecto

16. En el XI Congreso del Pci (1966) se enfrentaron tres posiciones políticas: la de Pietro Ingrao, que planteó la propuesta de un "nuevo modelo de desarrollo", la de Giorgio Amendola, que desde 1964 buscaba una recomposición de las dos componentes históricas del movimiento obrero, la comunista y la socialista, y la línea de centro de Longo-Berlinguer, que defendía la política realizada hasta entonces por el partido frente a la experiencia del "centro-izquierda".

social a la "democracia representativa" con la "democracia de base".[17] Sólo así se podría asegurar que los movimientos populares tuvieran una proyección permanente en las instituciones políticas y que hubiera una transformación democrática del Estado (Ingrao 1977, 207).

2.2. *La "estrategia de los derechos"*

El período de las reformas legislativas abarcó toda la década de los setenta, pero alcanzó su máxima expresión entre los años 1970 y 1974. En respuesta a las demandas sociales se aprobaron un conjunto de leyes que significaron: a) la restitución a los ciudadanos de poderes de decisión que hasta entonces estaban confiscados por el Estado, ampliando el área de su libertad –aborto, divorcio, objeción de conciencia al servicio militar–; b) el reconocimiento de la igualdad a grupos hasta entonces discriminados directa o indirectamente –mujeres, menores, incapacitados, homosexuales–; c) la extensión de las garantías y de los derechos fundamentales a las instituciones "cerradas" –cárceles, psiquiátricos–.[18] El reconocimiento de estos derechos introdujo "un elemento de 'pluralismo horizontal' en un sistema institucional gobernado hasta entonces por la lógica del 'pluralismo vertical'" (Rodotà 1997, 111).

17. Esta concepción de la "democracia de base" no coincide con la concepción clásica de la democracia directa, en la que el sistema de representación desaparece y el momento legislativo se une con el administrativo.

18. En 1970 se aprobaron las leyes del divorcio, de referéndum, el Estatuto de los trabajadores y el Ordenamiento regional. En 1971 se dictaron los nuevos reglamentos parlamentarios y se multiplicaron los órganos representativos de elección directa –en las fábricas, en las escuelas, en la universidad, en los barrios, etc.–. A estas leyes le siguieron otras sobre el secreto y la libertad de las comunicaciones (1974), el nuevo ordenamiento penitenciario (1973), la reforma del derecho de familia (1975), la mayoría de edad a los 18 años (1975), la radiotelevisión pública (1975), la clausura de los manicomios (1978) y la institución del Servicio sanitario nacional (1978).

Dos ámbitos privilegiados de este período de democratización fueron el penal y el laboral. En el ámbito penal se consiguió: la asistencia del abogado defensor a los interrogatorios (1971), la limitación de los plazos de la prisión preventiva (1970) y nuevas facultades para que el juez pudiera conceder la libertad provisional (1973) (cfr. Grevi 1983, 699 y ss). En el terreno laboral, la aprobación del "Estatuto de los trabajadores" rompió con una larga fase de anomia en las relaciones entre los trabajadores y los empresarios.[19] A partir de él se aprobaron leyes sobre el contrato de duración determinada (a término), el despido, los horarios y ritmos de trabajo, y la participación de los trabajadores y de los sindicatos en las decisiones empresariales. Esto significó el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre los trabajadores, las fuerzas políticas y las instituciones en el "laboratorio" italiano.

2.2.1. El "Estatuto de los trabajadores"

La aprobación del "Estatuto de los trabajadores" alteró el significado de las instituciones por excelencia de la disciplina laboral tradicional: la empresa y el contrato.[20] Se reconocieron nuevos derechos de los trabajadores –protección de la estabilidad del puesto de trabajo, límites del poder del empresario en los casos de despidos, etc.[21] La ley pasó a conceder al trabajador más de lo que le podía dar un contrato y la empresa dejó de superponerse al esquema contractual

19. Hasta antes de la codificación fascista de 1942 no hubo leyes que regulasen las relaciones de trabajo. Existía la autonomía contractual privada. Por tanto, la protección de los sujetos más débiles estaba en manos de los grupos que asumían su defensa y representación.

20. En los años cincuenta la *Cgil* había exigido una ley fundamental de los trabajadores para proteger sus derechos constitucionales en los centros de trabajo. Pero fueron las reivindicaciones obreras del "otoño caliente" las que impulsaron la aprobación de la ley.

21. P.e., el art. 18.1. del Estatuto recogía la posibilidad de que el juez ordenara al empleador que readmitiera a un trabajador en su puesto de trabajo.

como una estructura autoritaria. El "Estatuto" consagró también el concepto de mayor representatividad sindical (art. 19), reconociendo así la importancia de las organizaciones de los trabajadores en el ámbito de las relaciones industriales.[22] Los sindicatos pasaron a tener un papel más relevante en la regulación de las relaciones de trabajo, especialmente en los convenios colectivos.[23] Asimismo el espectro de las intervenciones de los sindicatos se extendió más allá de la fábrica y del ámbito de la contratación sindical. Las grandes organizaciones obreras comenzaron a participar en la toma de decisiones en materias ajenas al sector de intereses típicos del sindicalismo tradicional (p.e., en temas fiscales, sanitarios, de vivienda, etc.). Este nuevo papel de los sindicatos en la vida política del país, que algunos consideraron como una degeneración "pansindicalista", coincidió con la crisis de "representación" de los partidos políticos, los cuales no estaban en condiciones de responder a las demandas de la sociedad civil.

3. La crisis económica y política de los años setenta

La crisis económica internacional y la gravedad de la situación política interna de mediados de los años setenta puso fin a las políticas de los derechos. La crisis energético-económica de 1973-74 mostró los límites de las políticas keynesianas del Estado social para afrontar la recesión económica, la inflación y el desempleo. La

22. Esto supuso el desplazamiento de la función reguladora hacia sedes colectivas y la construcción del Derecho sindical a partir del conflicto de intereses. El "constitucionalismo industrial", escribe Baylos, se caracterizó por la generación de instituciones de contrapoder colectivo (1991, 41 y ss).

23. El convenio colectivo desempeña una función normativa (es decir, de regulación) que hay que distinguir del contrato de trabajo, regulador de la relación entre el trabajador individual y la empresa. La función principal del convenio colectivo es la de establecer reglas de comportamiento (o criterios de valoración), es decir, normas relativas a la prestación del trabajo por cuenta ajena que se desarrolla en la empresa por efecto del contrato de trabajo (cfr. Reyneri 1991, 547-548).

quiebra del modelo de *Bretton Woods*[24] sobre los tipos de cambio de las monedas, el paso al sistema de cambios flexibles, el aumento del precio de las materias primas y la inflación provocaron continuas maniobras monetarias (devaluaciones) e inestabilidad en los intercambios comerciales y en los mercados financieros. En pocos años la recesión golpeó con fuerza a los países industrializados. La primera crisis produjo la recesión del período 1973-1975 a la que le siguió otra importante entre 1979 y 1982. En este contexto de crisis internacional el capital aprovechó para lanzar una fuerte contraofensiva política y cultural.[25]

Esta ofensiva tuvo simbólicamente su origen en el "Informe" presentado a la "Comisión Trilateral" sobre la gobernabilidad en las democracias occidentales (1975). Según este "Informe", las democracias occidentales estaban expuestas en estos años a tres tipos de amenazas: externas, sociales e internas. Las amenazas "contextuales" o externas al funcionamiento de la democracia provenían de la inflación o de los cambios en los poderes económicos internacionales o militares; las amenazas "sociales" de la irrupción de nuevos valores o de la descomposición social; y las amenazas "intrínsecas" o internas, de la pérdida del control social o de la generación de un

24. El modelo Bretton Woods estableció un sistema de cambios fijos ajustables y apoyados sobre el dólar como moneda de reserva. Este modelo aportó una notable estabilidad cambiaria en la economía internacional entre 1945 y 1970. La estabilidad monetaria en EEUU comenzó a tambalearse por la financiación de la guerra del Vietnam a través del Banco central (emisor de dolares). La inflación aumentó y el dólar perdió su papel de ancla del sistema económico internacional. La devaluación progresiva trastocó la economía mundial, especialmente después de la subida del petróleo entre 1973 y 1979. Por otro lado, las nuevas tecnologías facilitaron la movilidad internacional de los capitales. Esto produjo especulaciones y desestabilizó aún más el sistema de cambios fijos. El tercer factor que intervino en esta crisis fue la internacionalización de la economía que provocó una mayor desregulación de la inversión internacional directa y de cartera (Sebastián 1994, 41).

25. Años antes se habían producido una serie de acontecimientos que presagiaban el cambio de rumbo: la ruptura entre la Urss y China (1960); el asesinato de J. F. Kennedy (1963); la caída de Kruschov (1964); el parón al Concilio Vaticano II; la "Primavera de Praga" (1968).

exceso de demandas sociales (Crozier y otros 1977, 21 y ss.). La tesis de fondo del "Informe" es que cuando más democrático es un sistema político más expuesto está a las amenazas internas. Así, se considera que la consecución de valores democráticos conduce a la deslegitimación de la autoridad, que la intensificación de la competición política provoca una disgregación de los intereses y que la expansión democrática de la participación política genera una "sobrecarga" sobre el gobierno y una expansión desequilibrada de sus intervenciones. Por ello, el "Informe" aboga por poner limítes a la democracia "sin mesura" del Estado social porque "un espíritu de democracia demasiado difuso e invasor puede constituir una amenaza intrínseca y dañar cualquier forma de asociación" (Crozier y otros 1977, 62, 149).

3.1. La "emergencia"

En este contexto de crisis económica internacional el sistema político italiano tuvo que hacer frente también a una grave crisis política. Las raíces de ésta estaban en la falta de respuesta de las instituciones públicas a numerosos problemas sociales, la radicalización de las luchas obreras y estudiantiles iniciadas en 1968 y la violencia "política" de grupos extremistas. A lo largo de los años setenta la sociedad italiana se vio inmersa en el horror y la tragedia de los atentados provocados por la "estrategia de la tensión" de la extrema derecha,[26]

26. Los atentados con bombas del terrorismo negro son innumerables: Piazza Fontana en Milán (1969), tren Gioia Tauro (1970), Milán (1973), Brescia (1973), tren Florencia-Bologna (1974), estación de Bolonia (1980). Para Giorgio Galli se pueden distinguir dos grupos en la "estrategia de la tensión": uno minoritario que buscaba provocar un golpe de Estado similar al que realizaron los coroneles en Grecia, y otro mayoritario que pretendía que el gobierno adoptase una serie de medidas contra la izquierda para asegurar el orden social. Galli sostiene que la organización de la "estrategia" fue obra principalmente de "cuerpos separados"de los servicios secretos italianos y extranjeros y de grupos politizados de oficiales del ejército (cfr. Ginsborg 1989, 452).

los "años de plomo" de la extrema izquierda[27] y la respuesta autoritaria del Estado a través de leyes de "emergencia" penal. A estas violencias hay que sumar la siempre presente violencia mafiosa-camorrista.

En 1974 se cerró una época y comenzó otra en el "caso italiano". En este año los movimientos por los derechos civiles lograron una importante victoria en el primer referéndum de la historia de la República sobre la ley del divorcio –el 60 % de los participantes votaron a favor–. Pero esta victoria de los movimientos laicos y de la izquierda se vió ensombrecida por el inicio de una larga etapa de medidas de "emergencia[28]", mediante las cuales el gobierno pretendiá hacer frente a la violencia terrorista y a la crisis económica.[29] Estas medidas se caracterizaron por: a) fundamentarse en la urgencia y la excepción; b) crear tensión social y activar en sentido autoritario de la sensibilidad social; c) la puesta en práctica de medidas restrictivas, e incluso represivas, que quiebran derechos y garantías fundamentales; y d) alterar sin suprimir principios básicos del orden constitucional.

La legislación de "emergencia" significó el fin de la "estrategia de los derechos" y del proceso de democratización de los años precedentes. Para cambiar de política el gobierno hizo un uso ideológico de la "emergencia": se dedicó a difundir el mensaje de que estas

27. Entre 1969 y 1980 se formaron 484 organizaciones terroristas de "izquierda" que reivindicaron atentados. La progresión en los atentados es enorme a partir de 1976: 43 en 1974, 48 en 1975, 106 en 1976, 244 en 1977, 698 en 1978, 659 en 1979, 222 en 1980 (Melucci 1982, 119).

28. Desde el punto de vista de la sociología política se considera a la "emergencia" como un fenómeno social en el que "surgen improvisadamente elementos que amenazan la estabilidad del sistema social" (Tarozzi 1983, 7).

29. Sin embargo, la legislación de "emergencia" penal fue poco eficaz frente al fenómeno de la violencia terrorista. Años después, una vez derrotada la violencia política, personas directamente responsables de tales medidas, como el expresidente de la República F. Cossiga, admitieron que el endurecimiento normativo fue poco útil en la lucha contra el terrorismo, pero que, en cambio, ha producido perversiones graves en la praxis judicial y policial

medidas iban encaminadas a controlar el orden social y a hacer frente a la crisis económica.[30] El Estado consiguió así autolegitimarse fabricando una cultura de la "emergencia" antiterrorista, antidroga, antimafiosa, etc. (Bergalli 1988).

La "emergencia" penal duró hasta finales de los años ochenta. En una primera etapa (1974-1978) las normas excepcionales, observa Ferrajoli, crearon un "derecho especial de policía". Algunas de las leyes más importantes de este período fueron: a) la ley *Bartolomei* (1974), que amplió los poderes policiales y reintrodujo el interrogatorio policial sin la presencia de abogado –facultad que la ley 932/1969 había excluido y que violaba el art. 3 C.I. sobre la igualdad ante la ley; b) la ley *Reale*, que permitió que la policía pudiera detener y registrar a una persona sin mandamiento judicial y que imputara delitos por sospechas–; c) el decreto ley 99/1974 que duplicó los tiempos de la prisión provisional –autorizó una detención de cuatro años hasta el primer juicio, seis años hasta la apelación, ocho hasta el juicio definitivo y en los casos de inculpación por "hechos terroristas" la detención podía llegar hasta los doce años.[31] Con estas leyes se cancelaron las mini-reformas que habían limitado los poderes de la policía en los años anteriores y configuraron, paso

30. Como observa Andrés Ibañez, las campañas de "ley y orden" y la difusión de noticias que alimentan la alarma social provocan, normalmente, una demanda de mayor "seguridad". Las políticas de seguridad se presentan normalmente como una respuesta legítima a una necesidad pública (1988, 17). Este tipo de políticas vacían de contenido a la categoría de la opinión pública. La realidad social se convierte en una variable de las políticas de autoconservación del sistema político. Es éste el que fija cuáles son los problemas sociales y el que canaliza las opiniones en torno a ellos. La verdad se convierte en una prestación del sistema.

31. Otras leyes de esta etapa son la ley *Modifiche al regime dei permessi ai detenuti* (1977), que vació de contenidos la reforma penitenciaria de 1975, limitó los permisos penitenciarios y permitió la creación de cárceles especiales (art. 90), y la ley *Disposizioni in materia di ordine pubblico* (1977), que permitió cerrar sedes políticas sospechosas (art. 3), el arresto de "quien sin motivo justificado" y "en cualquier caso" durante las manifestaciones "haga uso de cascos protectores o cualquier otro medio con el fin de dificultar el reconocimiento" (art. 2) (Ferrajoli 1989, 854-855).

a paso, un derecho penal y procesal de la policía basado en la duplicación de poderes de competencia del poder judicial: arresto, investigación e interrogatorio (cfr. Serrano-Piedecasas 1988).
Por tanto, con el dictado de estas leyes excepcionales se estableció, en el sistema punitivo italiano, dos subsistemas penales: el ordinario, judicial, retributivo o *post-delictum* –ligado a las reglas del Estado de derecho–, y el especial, administrativo o policial, configurado por estas leyes de "emergencia", esencialmente preventivo o *ante delictum* y reservado a las intervenciones de la razón de Estado o de "emergencia" (Ferrajoli 1989, 855-856). A finales de los años setenta, como resultado de la aplicación de estas leyes especiales, el 62 % de la población carcelaria total estaba en espera de juicio, 16.000 personas estaban en situación de busca y captura y en las cárceles había 4.000 detenidos políticos.

3.2. El "compromiso histórico"

El agravamiento de la situación económica, social y política del país hizo imposible que la Dc y el Psi mantuvieran sus políticas de "mediación". La nueva situación económico-social exigía transformaciones profundas. Los dos protagonistas políticos de los años setenta, el líder católico Aldo Moro y el secretario del Pci, Enrico Berlinguer, fueron los primeros en darse cuenta de la gravedad del momento e intentaron llegar a un acuerdo para hacerle frente.
Berlinguer, desde el mismo momento en que fue elegido secretario en el XII Congreso del Pci (Bologna 1969), defendió la necesidad de dar un nuevo impulso a las grandes luchas iniciadas en el bienio 1968-69. Para él, las demandas sociales tenían que encontrar respuestas en el plano político e institucional si se quería evitar que el empuje reformador favoreciera, como reacción, el surgimiento de fenómenos reaccionarios de masas que pusieran en peligro a la misma democracia. "La reacción antidemocrática, decía Berlinguer, tiende a hacerse más violenta y feroz cuando las fuerzas populares

comienzan a conquistar las palancas fundamentales del poder en el Estado y en la sociedad" (1978, 270). Por ello, el líder comunista trató que el Pci estuviera presente en la superación de la crisis política. En los años setenta persiguió este objetivo a través de la reconstrucción de las relaciones con las fuerzas políticas democráticas, en particular con las católicas. En el XIII Congreso del Pci (1972), Berlinguer planteó claramente la necesidad de tener relaciones más estrechas con los socialistas y con los católicos.

> "En un país como Italia una perspectiva nueva sólo puede realizarse con la colaboración entre las tres grandes corrientes populares: comunistas, socialistas y católicos. Para esta colaboración la unidad de la izquierda es una condición necesaria pero no suficiente. La naturaleza de la sociedad y del Estado italiano, su historia, el peso de las clases medias, la gravedad de grandes cuestiones sociales, políticas e ideológicas –cuestión femenina, campesina, meridional–, la profundidad de las raíces del fascismo y, por tanto, la grandiosidad misma de los problemas por afrontar y por resolver, imponen tal colaboración".

Esto era en sustancia el anuncio de lo que más tarde Berlinguer presentará como la estrategia del "compromiso histórico" (Chiarante 1997, 134). El líder comunista buscaba alcanzar una alianza semejante a la creada por las fuerzas antifascistas entre 1943 y 1947: un acuerdo y una convergencia política entre las grandes fuerzas populares –católicos, socialistas y comunistas– de la sociedad italiana.[32] Con esta propuesta Berlinguer pretendía también romper el *status quo* en las relaciones de fuerza existentes en el interior de la Dc y apoyar a su ala más progresista.[33] La unidad entre las fuerzas políticas podía romper el inmovilismo político de los años anteriores y hacer frente a la importante crisis económica

32. La expresión "compromiso histórico" apareció por primera vez en unos artículos de Berlinguer dedicados a los acontecimientos de Chile en el semanario *Rinascita* del 28 septiembre y del 5 y 9 de octubre de 1973.

33. Para Cotturri, la estrategia de Berlinguer buscaba principalmente reconducir a la Dc al espacio democrático más que dar una respuesta a las demandas de los movimientos sociales (1997, 51).

y política.[34] En suma, el "compromiso político" volvió a situar en el centro de la escena política la necesidad de un entendimiento entre las grandes fuerzas populares para definir la suerte del país.[35]

Sin embargo, la estrategia del "compromiso" buscaba algo más que un acuerdo de "unidad democrática". El país necesitaba también una "alternativa democrática" que refundara moral y políticamente la democracia en el "laboratorio" italiano. En plena crisis económica y política, Berlinguer intuyó también las consecuencias de la modernización consumista e intentó establecer mecanismos correctores de los comportamientos sociales y políticos. Así en 1977 lanzó la línea de "austeridad", empujando a los sindicatos a contener sus reivindicaciones económicas y a participar activamente en el nuevo curso político. El paso a una situación de "austeridad" era inevitable si se quería evitar que la emergencia económica

34. La experiencia chilena mostró que sin la unidad entre los socialistas y los comunistas no se habría producido la victoria de la Unidad Popular y la elección del socialista Salvador Allende como presidente de la república. Pero también mostró que era necesario algún tipo de acuerdo con la Democracia Cristiana. La elección de Allende no habría sido posible de no haberse retirado, por iniciativa de la izquierda de la Dc chilena, que entonces dirigía ese partido, la candidatura demócrata cristiana a la presidencia y si los democristianos no hubiesen votado a favor de él. Y sin el voto favorable de la Dc tampoco la Unidad Popular, que sólo disponía del 47 % de los votos en el Parlamento, habría podido decretar la nacionalización de las minas de cobre (Gruppi 1978, 8).

35. La estrategia del "compromiso" se enmarcaba en la tradición pluralista del Pci. Según Ingrao hay que leer el "compromiso" teniendo en cuenta la interpretación que hizo Berlinguer de los planteamientos de Togliatti sobre la cuestión católica (1978, 138). En 1963, Palmiro Togliatti, en respuesta a los cambios introducidos en el mundo católico por el Papa Juan XXIII, abrió las puertas para alcanzar un punto de encuentro con las fuerzas católicas progresistas. Años después la convergencia entre comunistas, socialistas y católicos se tradujo en una acción común a nivel sindical –los sindicatos firmaron un pacto que dio vida a la federación *Cgil-Cisl-Uil* en 1972–. En realidad, desde Togliatti hasta Berlinguer, los comunistas defendieron que el progreso del país pasaba por una alianza entre la Dc y el Pci. No hay más que recordar la obstinada resistencia de Berlinguer a alcanzar el gobierno del país con sólo el 51 % del apoyo electoral.

colocara al país ante una crisis sin fin y que, en consecuencia, se creara el caldo de cultivo para el surgimiento de movimientos sociales reaccionarios. Berlinguer consideraba asimismo que tanto el Pci como la Dc tenían un interés común en preservar a Italia de la degradación moral del individualismo y del consumismo de las sociedades de capitalismo maduro. En sus discursos no dejaba de insistir sobre la necesidad de llevar a cabo "una lucha cada vez más decidida y específica contra los despilfarros, los derroches y el lujo" (1976, 71). Para él, los comunistas y los católicos podrían encontrar un código moral y ético común sobre los cuales asentar las bases para salvar al país. La solidaridad de los católicos se podía combinar con la tradición comunista de la lucha colectiva. Ello podría dar paso a un nuevo orden político basado en la austeridad, los valores colectivos, la solidaridad y la cooperación. Para el líder comunista, "una sociedad más austera puede ser una sociedad más justa, menos desigual, realmente más libre, más democrática, más humana" (1977, 51).

Al mismo tiempo que realizaba estas propuestas Berlinguer impulsó a nivel europeo la línea del "eurocomunismo", separando definitivamente a la "vía italiana hacia el socialismo" de las experiencias de los países del este.

> "El tema en el que nos concentramos, decía Berlinguer en 1981, es el de los modos y las formas de la construcción socialista en sociedades económicamente desarrolladas y con tradiciones democráticas, como son las sociedades de la Europa occidental (...) [las experiencias de la socialdemocracia y la de los países comunistas del Este] han contribuido al avance del movimiento obrero. Pero ambas son superadas críticamente con nuevas soluciones, con la que nosotros llamamos la "tercera vía", tercera respecto a las vías tradicionales de la socialdemocracia y a los modelos del Este europeo" (citado en Fiori 1989).

Para el líder comunista cada vez estaba más claro que el principal desafío de la izquierda italiana y mundial era el de "ir más allá" de las experiencias de los países del "socialismo real" y de la

socialdemocracia europea. El Pci rechazaba la vía soviética porque había demostrado la imposibilidad de conjugar la socialización de los medios de producción con la democracia política. Y tampoco aceptaba la socialdemocracia porque, a pesar de haber realizado importantes progresos en las condiciones económicas y sociales de las clases trabajadoras, había sido incapaz de situar a la sociedad fuera de la lógica del capitalismo (Pci 1979, 633). En fin, esta nueva línea política, impulsada por Berlinguer, ayudó a abrir una "tercera fase" de entendimiento con las otras fuerzas políticas italianas.

3.3. La "tercera fase"

El líder democristiano Aldo Moro fue el artífice y el protagonista del intento de abrir una "tercera fase" en la historia política de la República, después de las etapas del centrismo católico y del reformismo socialdemocrático del centro-izquierda (segunda fase). Moro coincidía con Berlinguer en que la solución de la crisis política pasaba por la apertura del espacio político a nuevos actores sociales y políticos (Cotturri 1997, 50). Había llegado el momento de dar paso a la "democracia de la alternancia". Con este fin el líder católico defendió ante su partido y la sociedad italiana la necesidad de secundar la línea estratégica del "compromiso histórico" para abrir una "tercera fase" política que permitiera superar la *conventio* y reconocer, de una vez por todas, la plena legitimidad política del Pci en el sistema político. Los resultados electorales le daban la razón. En las elecciones regionales de 1975, el Pci obtuvo el 33'4 % de los votos, la Dc el 35'3 % y el Psi el 12 %. Un año después, en las elecciones generales del 20 de junio de 1976, el Pci obtenía el 34'4 % de los votos, la Dc el 38'7 % y el Psi el 9'6 %.[36] El voto popular

36. Las juntas de la izquierda alcanzaron a gobernar en el 51 % de los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes, con una población urbana cercana a los 16 millones de personas.

había colocado a los comunistas en el área de gobierno, cuestionando así seriamente la *conventio ad excludendum*.[37] Tanto la Dc como el Pci –que representaban conjuntamente el 73 % del electorado– se encontraron frente al reto de alcanzar un acuerdo de gobierno. Ante la gravedad de la situación económico-social se comenzó a hablar de la necesidad de formar un "gobierno de emergencia" que contara también con la participación del Pci.

Moro, Berlinguer y el líder republicano La Malfa intentaron salir del clima de incertidumbre consiguiente a las elecciones de 1976 y alcanzaron un gran acuerdo programático para encauzar la vida economía y política de país en julio de 1977. Esto abrió una confusa y contradictoria "tercera fase". Los grandes partidos políticos –Pci, Dc y Psi– pasaron a cogestionar el poder con el objetivo de realizar cambios trascendentales en la vida democrática del país.[38] Pero mientras las fuerzas políticas intentaban realizar las reformas el clima de tensión social siguió creciendo. En 1977 se produjo una nueva explosión de las bases sociales. Los decretos para la reforma universitaria de 1976, la reestructuración industrial y el fuerte crecimiento de la desocupación fueron el desencadenante del denominado "movimiento del 77".[39] Este fue la primera señal de la brecha que se había abierto entre el Pci y sus bases sociales, especialmente con los sectores más jóvenes, tras los acuerdos de solidaridad entre los comunistas y los católicos (Santarelli 1997, 244-245). Asimismo, como consecuencia de estos acuerdos, la "estrategia de la tensión"

37. El Pci había pasado del 20 % en 1946 y del 26-27 % en 1968 al 35 % entre 1972-1976.

38. Un signo de la nueva situación política fue la elección del líder comunista Pietro Ingrao como presidente de la Cámara de diputados y la asignación al Pci de la presidencia de siete comisiones parlamentarias. Los comunistas vieron así en parte reconocida la estrategia política que venían defendiendo desde la constituyente: que para decidir la suerte del país era imprescindible que hubiese un entendimiento entre las grandes fuerzas sociales y políticas.

39. En el "movimiento del 77" se encontraron dos grupos socio-políticos: la cultura alternativa o creativa y el obrero-masa de *Autonomia operaia* (cfr. Negri 1980).

volvió a hacer acto de presencia con nuevos atentados terroristas, enrareciendo aún más el panorama político.[40]

En los primeros días de 1978, el Pci solicitó el ingreso en el gobierno pero fue rechazado por la Dc. La cobertura de los líderes democristianos Aldo Moro y Giulio Andreotti no fue suficiente para hacer caer el veto de EEUU y sus aliados occidentales.[41] Pero el hecho decisivo de oposición al acuerdo entre los católicos y los comunistas fue el secuestro y el asesinato de Aldo Moro por las Brigadas Rojas en mayo de 1978.[42] Esto cerró traumáticamente la "tercera fase". Con Moro desapareció una de las oportunidades más claras para transformar el sistema político. Moro era el único político capaz de convencer al partido católico, a la Iglesia y a las fuerzas moderadas de la necesidad de alcanzar un acuerdo con los comunistas. Paradójicamente, observa Cotturri, "el hombre del cambio fue visto como enemigo y asesinado por los grupos antisistema" (1997, 53).

40. Dos de estos atentados fueron los de la plaza de Brescia, donde explotó una bomba mientras se celebraba un mitin antifascista (mayo 1974), y el del tren *Italicus*, donde otra bomba provocó innumerables muertos y heridos (agosto 1974).

41. Los aliados occidentales rechazaron esta solución. No hay más que leer las declaraciones de Kissinger de 1974, del embajador de EEUU en Italia en 1975, las de los presidentes G. Ford (1976) y J. Carter (1978) y las del Departamento de Estado de EEUU entre 1976 y 1978.

42. Aldo Moro fue secuestrado por las Brigadas Rojas (Br) el 16 de marzo de 1978 mientras se dirigía al Parlamento para la votación de confianza del nuevo gobierno de "unidad nacional" y asesinado 54 días más tarde. Sobre el caso Moro existen muchas interpretaciones. Una de las más documentadas es la que da Giorgio Galli, quien sostiene que una parte de los aparatos de seguridad italianos dejaron actuar a las Br en el secuestro y el asesinato de Aldo Moro. Según Galli, el fin de las Br era el de "impedir el acceso del Pci al gobierno y estabilizar el sistema político, bajo la apariencia de la desestabilización. La operación no fue el fruto de un proyecto preciso y sincronizado (...), mientras el homicidio fue el acto final de proyectos e iniciativas no coordinadas. Las Br pretendían realizar una acción clamorosa, para conquistar definitivamente el liderazgo de lo que consideraban un movimiento revolucionario en crecimiento. Los servicios de seguridad estaban de acuerdo en bloquear el acceso del Pci al gobierno, para defender la situación internacional de Italia, pero estaban divididos en la metodología a adoptar." (1993a, 12 y ss). Galli plantea también la sospecha de que las Br contaran con el apoyo logístico de la criminalidad organizada (mafia-camorra). Del mismo autor véase (1993b).

3.3.1. Los gobiernos de "solidaridad nacional"

Al persistir las condiciones políticas que impedían el establecimiento de una verdadera alternativa de gobierno las fuerzas políticas promovieron un acuerdo que permitiera tomar decisiones comunes y dividir consensualmente los recursos y los cargos públicos. Así, el Pci no entró en los gobiernos presididos por el democristiano G. Andreotti pero decidió apoyarlos desde el exterior.[43] Los católicos y los comunistas establecieron una nueva praxis "consociativa", en la que no había una verdadera mayoría ni una verdadera oposición porque, en realidad, las dos fuerzas políticas habían decidido compartir el poder (Rodotà 1982, 2-3). El "consociativismo" de estos años fue el resultado de tres factores: a) la falta de apoyo social a los gobiernos de "centro-izquierda" para gobernar independientemente del Pci; b) el peso político del Pci dificultaba que se llegara a un acuerdo político sin él; c) la imposibilidad de que el Pci alcanzara por sí sólo el gobierno de la nación (Chiarante 1997, 83).

Los "gobiernos de solidaridad nacional" realizaron algunas reformas[44] pero tuvieron que hacer frente principalmente al terrorismo y a la crisis económica.

43. El primer gobierno presidido por G. Andreotti (agosto 1976-enero 1978) funcionó gracias a la abstención parlamentaria del Pci y del Psi –ambos partidos no formaron parte del gobierno pero decidieron no provocar su caída a cambio de que se les consultase sobre las decisiones del gobierno. En el segundo gobierno (enero 1978-enero 1979) el Pci fue incluido de hecho en el "área de gobierno", dio su voto de confianza al gobierno, pero no tuvo ningún ministerio (Ginsborg 1989, 509 y ss).

44. Se instituyó el Sistema Sanitario Nacional (un proyecto pendiente desde 1948), las Regiones obtuvieron autonomía financiera y se aprobaron las leyes de la planificación territorial, del aborto y de la reforma psiquiátrica (la famosa ley n. 180/1978, que recogió muchos de los argumentos del famoso psiquiatra Franco Basaglia).

3.3.1.1. "Emergencia" y razón de Estado

Tras la muerte de Moro comenzó una segunda etapa en la legislación de "emergencia" penal para hacer frente a la violencia terrorista (1978-1987). En esta fase prevaleció una razón de estado débil y ciega que, ante la incapacidad de ir a la raíz de los problemas, escogió la vía de la reducción de los derechos. La institucionalización de la defensa del Estado significó la regresión a una ideología ético-estatalista que defendía una concepción del Estado como valor y como fin (Ferrajoli 1989, 173). Algunas de las leyes de esta nueva fase fueron: la ley *Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati* (1978)[45]; la ley *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica (1980),* conocida como la ley *Cossiga*;[46] y la ley *Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale* (1982).[47] La defensa del orden constitucional se convirtió, paradójicamente, en la justificación de estas innumerables medidas excepcionales. Con ellas un derecho penal "político" y "diferenciado" impregnó a toda la función judicial de una fuerte

45. En la ley se habla de la "finalidad terrorista o de subversión del orden democrático" y otorgó a la policía el poder de realizar interrogatorios sin la presencia del abogado defensor (art. 5), autorizó la intercepción en las comunicaciones o llamadas telefónicas de la policía con fines preventivos (art. 6-8), permitió la detención por 24 horas a efectos de identificación, y admitió la atenuación de las penas en el supuesto de arrepentimiento o cooperación con la policía.

46. La ley *Cossiga* volvió a ampliar la prisión provisional hasta los 10 años (art. 10), pero sobre todo la estableció como una medida automática y obligatoria sobre la base de la naturaleza terrorista del hipotético delito (art. 8), estableció la agravante especial de la pena por "fines terroristas" y su no compensación con atenuantes (art. 1); restableció el arresto policial (art. 6), y creó la llamada "detención por motivos de seguridad", es decir, simplemente por sospecha.

47. Otras leyes de esta etapa son la ley *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale* (1982), ligada a la "emergencia" de la delincuencia organizada, mafiosa y camorrista; y la ley *Misure a favore di chi dissocia dal terrorismo* (1987), que cerró este período de la emergencial penal. Esta última reducía el período de detención en la medida en que los terroristas rompieran su compromiso con la organización terrorista.

connotación policial (Ferrajoli 1989, 856 y ss). La deformación substancialista y subjetivista del procedimiento penal quebró los principios de igualdad, certeza y predeterminación legal del modelo de juicio y de pena de la filosofía jurídica liberal (Baratta-Silbernagl 1985, 560 y ss). Las leyes de "emergencia" afectaron: a) a la categoría del sujeto, con una diferenciación y subjetivización penal según el tipo de autor;[48] b) al proceso judicial, que pasó a ser un elemento más en la lucha contra la criminalidad;[49] c) a la relación delito-pena, con un crecimiento de la discrecionalidad en las fases *ante* y *post iudicium*, para facilitar la máxima flexibilidad en el rito procesal y en la aplicación de la pena, en detrimento del juicio y del nexo causal y legal entre delito y pena[50]; d) al establecimiento de

48. Hubo una extensión del derecho especial mediante la introducción de derechos penales diferenciados. Por ejemplo, en algunos delitos el presupuesto de la pena no se determinaba por los hechos delictivos sino por la personalidad del autor –terrorista, mafioso, drogadicto–, o las acusaciones se formulaban sobre tipos genéricos e indeterminados –delitos de sospecha–.

49. El proceso se transformó en una máquina accionable contra el imputado. Dejó de ser un proceso informador, donde se analizan y se juzgan imparcialmente los hechos, para convertirse en un proceso ofensivo, donde el juez se convierte en un enemigo del reo, busca en el detenido el delito. Durante este período, la quiebra de los derechos y garantías en el proceso judicial encontró su mayor expresión en los "maxi-procesos", donde se juzgaron públicamente a centenares de imputados. El más notorio de estos procesos, especialmente, por su significativa instrumentalización publicista, es el denominado "7 de abril", en el que se acusó a miembros de la organización *Autonomia Operaia*, entre ellos al filósofo Toni Negri, de formar parte de la dirección estratégica de las Br. Actualmente, desde julio 1997, Toni Negri se halla encarcelado en una prisión de Roma. Tras residir como exiliado en Francia desde 1983, regresó voluntariamente a Italia con el objetivo de contribuir a la resolución del problema de los exiliados y presos condenados por actividades políticas realizadas en los años setenta. Como él aún permanecen en prisión cerca de 180 personas y otras 150 viven en el exilio por delitos políticos.

50. Así, la pena se puede dictar según la personalidad del condenado o, como sucede cada vez más, según la del imputado que aún no ha sido condenado. La ampliación de las medidas de prevención, especialmente de la prisión provisional, rompió con la concepción del derecho penal como derecho de *última ratio*. Asimismo, al establecerse penas fijas se quebró también el principio de proporcionalidad entre delito y pena. Pero la quiebra más significativa del principio de proporcionalidad entre delito y pena se produjo con la legislación sobre los arrepentidos, con la

regímenes específicos, como cárceles especiales y tratamientos personalizados.

3.3.1.2. Crisis económica y "emergencia laboral"

Durante los "gobiernos de solidaridad" la confrontación política entre la derecha y la izquierda se jugó sobre todo en el terreno de la política económica. En este ámbito la Dc fue capaz de realizar los ajustes necesarios para reorganizar su bloque social y volver a relanzar el viejo modelo de desarrollo puesto en cuestión por las luchas sociales de los años sesenta y setenta. El pacto de solidaridad entre la Dc y el Pci incluía la realización de reformas sociales. Así, los objetivos centrales de la legislación económica del trienio 1976-1978 fueron los de impulsar el crecimiento económico, controlar el gasto público y frenar el proceso de corporativización del Estado. Pero, la grave crisis económica llevó a que la lógica de la "emergencia" se extendiese también al ámbito económico-laboral. El gobierno respondió al cambio acelerado del contexto socio-económico y a la crisis con intervenciones fragmentarias y desconexas entre sí con el objetivo de taponar los problemas más graves del tejido industrial y laboral.[51] Con esta legislación el Estado abandonó la política laboral precedente y abrió una nueva fase caracterizada por un endurecimiento de las relaciones laborales y la pérdida de derechos y de garantías para los trabajadores. La seguridad, el rigor y la objetividad

autorización para realizar importantes disminuciones de la pena en los casos de colaboración procesal. La pena se ve afectada por los comportamientos procesales sucesivos del reo.

51. Algunas de las leyes de esta fase de la "emergencia" económico-laboral fueron: la ley 675/1977, sobre la coordinación de la política industrial; el decreto ley 12/1977, sobre la aplicación de la indemnización de contingencia en el coste del trabajo (la contingencia era un plus económico previsto en los contratos ante posibles desequilibrios financieros o el aumento del costo de la vida); la ley 285/1977, sobre la ocupación juvenil; y la ley 266/1977, sobre el contrato de trabajo a tiempo determinado.

de las normas legislativas ordinarias fueron sustituidos por la discrecionalidad política y los procedimientos extraordinarios urgentes. Con esta legislación, por primera vez, el Derecho del trabajo pasó de realizar una función de protección del trabajador a otra de contención, transformando los roles y las competencias de los agentes del sistema de relaciones industriales.

El debilitamiento que produjo la legislación de "emergencia" en el garantismo laboral tuvo su contrapartida en los poderes normativos que se dieron a las organizaciones obreras en los procesos de negociación colectiva.[52] Los sindicatos pasaron a tener a una amplia disponibilidad sobre los derechos subjetivos de los trabajadores a cambio de su participación en la regulación de la crisis. En este sentido, la "emergencia" laboral afectó también profundamente a la relación entre las garantías individuales de los trabajadores y sus intereses colectivos.[53] Con esta legislación los sindicatos volvieron a recuperar también los poderes que habían perdido durante el período de los "consejos de fábrica".

Sin embargo, la delegación de poderes normativos en las organizaciones sindicales, en la autonomía colectiva, fue un arma de doble filo. Abrió la puerta para que el poder ejecutivo no se responsabilizara directamente de los problemas más tensos y delicados del conflicto social. La administración intervenía al final del proceso legitimando los acuerdos establecidos entre las partes sociales. La

52. La tutela del interés individual del trabajador pasó a estar integrada en la acción de la tutela del interés colectivo ejercitada por los sindicatos. A partir del interés colectivo de la totalidad de los trabajadores se consideró que el sindicato con mayor representatividad englobaba a toda la fuerza de trabajo disponible o excedente.

53. La relación entre la ley y la autonomía colectiva sufrió una doble transformación. En el sistema de relaciones laborales anterior (modelo tradicional) los sindicatos no podían derogar las normas dictadas por el legislador pero no había límites para que las contrapartes sociales mejorasen o completasen las regulaciones establecidas por aquél. La garantía establecida por la ley no era modificable si no era en sentido favorable para el trabajador.

legislación pasó a tener un mero papel de sostén indirecto de los acuerdos de la negociación colectiva y de la acción sindical.[54] Esto significó una pérdida relevante de poderes y de funciones del poder legislativo. El desplazamiento de la mediación política hacia el ámbito de la autonomía colectiva provocó que el gobierno de la economía se fragmentase en una pluralidad de actores, competencias y jurisdicciones. Las leyes de intervención económica adquirieron un carácter meramente procedimental.

Todo esto favoreció la posición del partido católico en el marco de los "gobiernos de solidaridad nacional". Al no poder imponer libremente sus decisiones en el Parlamento, a la Dc le convenía que el proceso de toma de decisiones se fragmentara y se trasladara hacia otros ámbitos. Con ello evitaba que las fuerzas de izquierda utilizaran el sector público para realizar una política económica alternativa. Asimismo, el partido católico mantuvo en sus manos las negociaciones con los organismos internaciones –relaciones con el FMI, adhesión al Sistema Monetario Europeo–, apoyó la política de rearme nuclear de EEUU y abrió el mercado italiano al capital internacional, situándolo en una posición subalterna en la división internacional del trabajo. Con ello evitó el aislamiento internacional y la crisis de su grupo político y de los gobiernos de "solidaridad nacional" (Vacca 1997, 12). En esta fase, el Pci y la izquierda en su conjunto no tuvieron la fuerza suficiente para incidir en la toma de decisiones. Poco pudieron hacer ante la política económica de dos tiempos marcada por los gobiernos de "solidaridad": primero sanear para después invertir y realizar las reformas pendientes. Así, durante los gobiernos de "solidaridad nacional" el Estado no realizó ninguna reforma económico-social importante. A través de las políticas de "emergencia" se dedicó a distribuir recursos y a sostener el viejo aparato industrial en crisis. Ante esta situación, en noviembre de

54. Por ejemplo, el acuerdo sobre el coste del trabajo de 26 de enero de 1977 entre la *Confindustria* y la Federación *Cgil-Cisl-Uil* fue recogido en el D.L. 12/1977 y el acuerdo del 28 de enero de 1978 fue recogido en el D.L. 80/1978.

1979, Berlinguer anunció el fin del "compromiso". Defraudado por los resultados de los gobiernos de "solidaridad nacional" e impotente ante la nueva situación política creada tras la muerte de Moro, el líder comunista decidió abrir una nueva fase política.[55]

Tras el fracaso de la "tercera fase" Italia entró en uno de los períodos más confusos de su postguerra. En 1980 estalló el escándalo de la logia masónica *P2*. Esto no hizo más que confirmar lo que desde hacía mucho tiempo era algo evidente: que en el sistema político italiano había un "doble estado".

4. *El "doble estado"*

La historia de la I República no se puede entender si no se tiene en cuenta el papel que jugó en ella el "doble estado". Este se forma cuando estructuras ilegales comienzan a actuar en el interior del Estado de derecho. Con el paso del tiempo estas estructuras van ocupando espacios de poder produciéndose una unión entre los poderes legales y visibles con los ilegales e invisibles. Por otra parte, el "doble estado" está directamente vinculado con las políticas de "doble lealtad" de los poderes públicos: lealtad política hacia el propio país y hacia el bloque internacional en el que está situado el país. La "doble lealtad" define una condición *sine qua non* del dirigente político: garantizar la complementariedad y la funcionalidad entre la política interna y la política externa del país. En este sentido, los organismos del "doble estado" son un aspecto de la reorganización de la estructura administrativa interna del Estado, los cuales se activan y se transforman cada vez que la "doble lealtad" de la clase política y de los aparatos del Estado se debilita (De Felice 1989, 493 y ss).

En el "laboratorio" italiano este doble nivel de organización de los poderes públicos puso de manifiesto sus intereses en cada uno de

55. En las elecciones del 3 de junio de 1979 el Pci había perdido cerca de 1'5 millones de votos –pasó del 34'4 % al 30'4 %– mientras la Dc con un 38'3 % mantuvo sus porcentajes.

los momentos críticos de la vida política nacional. En los años del centrismo político la estrategia anticomunista determinó una colaboración bilateral entre los servicios de seguridad italianos y los de EEUU. Entre 1951 y 1953 la CIA financió la construcción de una red de servicios secretos europea –denominada *Gladio*– con el fin de preparar formas de resistencia clandestina y de sabotaje ante la posibilidad de una eventual insurrección comunista.[56] La red *Gladio* ha llegado a ser el símbolo del conjunto de los aparatos invisibles que han operado en los momentos más críticos de la sociedad italiana y europea en los últimos decenios. Otra manifestación de este "doble Estado" se produjo en 1964 cuando se orquestó un golpe de Estado, conocido como el *Piano Solo*, para hacer frente a la nueva apertura política hacia la izquierda de los gobiernos de "centro-izquierda".[57] Posteriormente, en los años setenta, la "estrategia de la tensión" buscó desestabilizar el nuevo clima de entendimiento político entre los católicos y los comunistas realizando terribles atentados que convulsionaron a toda Italia.[58] El fin de estos atentados era "estabilizar desestabilizando". Las sentencias judiciales sobre estos atentados han reconocido que los servicios secretos realizaron actividades de cobertura y de sostén en estos atentados. (Rodotà 1997, 121-122). Asimismo, las investigaciones judiciales consideran que en el desarrollo de la "estrategia de la tensión" jugó un papel muy importante la Logia Masónica *P2*, dirigida por Licio Gelli. Esta Logia estaba formada por importantes personalidades del mundo de la política, ministros, cargos del ejército y de los servicios secretos, grandes empresarios, como Silvio Berlusconi, e incluso jefes mafiosos. El *Plan de Renacimiento Democrático de la P2* pretendía la formación de un gobierno fuertemente conservador, en total contraste con los acuerdos políticos establecidos entre Moro y Berlinguer para transformar el marco político y democratizar el país.[59] Un capítulo relativamente autónomo en la estrategia de la desestabilización sociopolítica han sido los atentados de la mafia en los años ochenta y noventa contra miembros del poder judicial, donde hay que destacar la trágica muerte de los jueces Falcone y Borsellino, y contra el patrimonio artístico de las ciudades como Roma, Milán o Florencia.[60]

56. La red *Gladio* actuó coordinadamente en el seno de los servicios secretos de información militar de diversos países de Europa –Italia, Bélgica, España–. Entre sus objetivos estaba impedir el acceso de los partidos de izquierda al poder. Según las investigaciones realizadas por la justicia italiana "la *operación Gladio* fue inspirada y financiada por los servicios secretos norteamericanos y respaldada, al menos indirectamente por la OTAN. Actuaba como una red de información y de transmisiones (...), una red de evasiones y otra de entrenamiento en acciones de sabotaje" (*El País*, 10 noviembre de 1990). Sobre la red *Gladio* en España ver (Bergalli 1991).

57. Con este plan se buscaba modificar las condiciones de participación de los socialistas en el gobierno. En caso de que el "centro-izquierda" hubiera realizado un programa auténticamente progresista la policía militar –*carabinieri*– a las órdenes del general De Lorenzo habría ocupado las sedes de los partidos socialista, comunista y socialdemócrata, las redacciones del diario comunista *Unità*, la Rai y otros centros neurálgicos (Verri 1994, 96).

58. El 12 de diciembre de 1969 una bomba mataba a 16 personas en Milán; el 2 de agosto de 1980 otra bomba mató a 85 en la estación de ferrocarril de Bolonia. En las navidades de 1984 una bomba estalló en el *Expresso* 904 provocando 15 muertos. Este atentado se consideró la respuesta a la victoria del Pci en las elecciones europeas de junio de 1984, en las cuales superó por primera vez a la Dc (Verri 1994, 99).

59. De las investigaciones sobre la logia *P2* surgió también la hipótesis de que ésta tuviera alguna relación con el secuestro de Moro y que la inacción de la Dc frente al secuestro de su líder formara parte de un proyecto político más amplio (Mammarella 1985, 516-518).

60. La fiscalía de Palermo ha averiguado la colusión de importantes sectores de la Dc con *Cosa Nostra* y ha pedido la incriminación de Giulio Andreotti por el delito de asociación mafiosa (Verri 1994, 99).

Capítulo cuarto. El fin de una época

1. Un sistema político bloqueado (1979-1989)

La dialéctica entre las fuerzas políticas tomó nuevos rumbos tras el fracaso del intento de abrir una "tercera fase" de democratización del sistema político. La nueva estrategia del Pci fue la de lograr una "alternativa democrática" de izquierdas para desplazar a la Democracia cristiana del poder. Berlinguer comprendió que para hacer frente a la ofensiva neoconservadora y a los procesos de degeneración política y de disgregación social había que superar el politicismo de la etapa anterior y recuperar los vínculos con los movimientos sociales. En los últimos años de su vida[1] el líder comunista comprendió que el desafío principal para la sociedad italiana pasaba por una profunda regeneración moral de la vida política. Esto era necesario porque los partidos se habían transformado en

> "máquinas de poder y de clientela (...) [que] gestionan intereses, diferentes, contradictorios, a veces incluso sucios, en cualquier caso sin relación alguna con las exigencias y las necesidades humanas emergentes, o las distorsionan, sin perseguir el bien común (...) son federaciones de corrientes, de camarillas, cada una con su jefe y sus subjefes" (*La Repubblica*, 28 de julio de 1981).

1. Berlinguer falleció repentinamente en junio de 1984.

Berlinguer pensaba en una profunda "renovación de la política" que diera paso a un gobierno de personas honradas y que eliminara de una vez por todas la subordinación de lo público a los intereses individuales o de grupo de la vida política (Chiarante 1997, 162). Ante una situación política cada vez más degenerada el Pci podía presentarse ante los otros partidos y la sociedad como el garante de la Constitución y como alternativa de gobierno al sistema del poder erigido entre la Dc y el Psi. Lo avalaban su peculiaridad como partido comunista, defensor de una vía nacional y democrática hacia el socialismo, su trayectoria política y la buena administración que había realizado en las llamadas "regiones rojas".

Sin embargo, el proyecto de Berlinguer tuvo escasa resonancia en el partido socialista liderado entonces por Bettino Craxi, quien estaba más interesado en alcanzar una nueva alianza con la Dc para repetir la experiencia de los gobiernos de "centro-izquierda". La posición del Psi craxiano significó un rechazo explícito al proyecto de Moro de eliminar la *conventio* contra los comunistas para sacar al país de la crisis política. A su vez, el partido católico, empujado por la nueva ola neoconservadora volvió a girar hacia la derecha.[2] Ante esto, al Pci no le quedó otra opción que entrar en una nueva fase de oposición-resistencia.

En este contexto, entre 1979 y 1981, se sucedieron varios gobiernos democristianos hasta que el presidente de la República, el socialista Sandro Pertini, nombró al republicano G. Spadolini como nuevo jefe de gobierno. Por primera vez en la historia de la República un político no democristiano accedía a la jefatura de gobierno. Spadolini introdujo la nueva forma de gobierno que duraría hasta 1992: el "pentapartido", constituido por los partidos católico, socialista, republicano, liberal y socialdemócrata. Poco después la pérdida de consenso de la Dc determinaron que Craxi se convirtiera en el primer

2. En 1979 venció M. Thatcher en las elecciones de Gran Bretaña, en 1981 R. Reagan en EEUU y en 1982 H. Kohl en Alemania.

presidente de gobierno socialista de Italia (1983-1987).[3] En los años ochenta, el Psi se convirtió en el árbitro del sistema político favorecido por el sistema electoral proporcional.[4]

2. *El craxismo y las políticas de "gobernabilidad"*

Los gobiernos de centro-izquierda presididos por Craxi carecieron del proyecto reformador que tuvieron los anteriores de los años sesenta. La nueva alianza entre el Psi y la Dc estuvo marcada por las desconfianzas mutuas. Ello se debió principalmente a la nueva estrategia política del líder socialista, quien, desde la presidencia del gobierno, intentó modificar las reglas del juego político. El craxismo realizó un ataque frontal a la "democracia de los partidos" y al consociativismo existente entre la Dc y el Pci. El nuevo equipo dirigente socialista consideraba que las prácticas pactistas y el "extrapoder" de los partidos sobre las instituciones y la sociedad civil impedían la "gobernabilidad" del país. En concordancia con los postulados neoconservadores consideraban que la crisis del sistema político italiano se debía principalmente a la "sobrecarga de demandas" y al excesivo poder de los partidos políticos y de las instancias de representación política, las cuales dificultaban y frenaban la acción del gobierno. Así, el Psi aprovechó el fuerte impacto que causó en la opinión pública el asesinato de Aldo Moro y los problemas de gobernabilidad del país para lanzar la idea de una "gran reforma" del orden constitucional. Los dirigentes socialistas propusieron un sistema de gobierno presidencialista, la elección por sufragio directo del presidente de la República, reforzar los poderes

3. En las elecciones del 26/27 de junio de 1983 la Dc sufrió un duro golpe con la pérdida de cerca de 2 millones de votos (el 5 %) y bajó al 32'9 %. El Pci quedó muy cerca de la Dc con el 29'9 % y el Psi subió del 9'8 al 11'4 %.

4. En 1981, el Psi con el 10-12 % de los votos administraba alrededor del 90 % de las capitales de provincias.

del primer ministro e introducir un único cuerpo electoral nacional para reducir el número de partidos representados en el parlamento. Por primera vez, uno de los partidos constituyentes denunciaba e intentaba modificar el marco político de la I República. La propuesta de la "gran reforma" rompió también con la cultura política precedente, preocupada por el problema de la participación política y la ampliación de la democracia. El craxismo, en cambio, impuso una cultura de gobierno decisionista con el objetivo de reforzar la gobernabilidad del país y de liberar al gobierno de los límites parlamentarios y del control de la oposición. El objetivo de Craxi era convertir al Psi en el eje "central" del sistema político, pero para ello necesitaba debilitar el poder y el consenso que tenían tanto la Dc como el Pci. Con este fin trató de ampliar el sistema de financiación ilegal de los partidos políticos a favor del partido socialista. Esta forma de gobierno provocó un paulatino distanciamiento de la sociedad civil de las instituciones públicas y de sus principales actores políticos.

2.1. *La "emergencia" como "forma de gobierno"*

La política craxiana encontró en la legislación de "emergencia" el instrumento adecuado para sus fines. El decreto ley se convirtió en un medio ordinario, cuando no prioritario o exclusivo de hacer leyes en la IX legislatura (1983-1987). Se llegaron a dictar alrededor de 291 decretos leyes.[5] Pero, en realidad, gran parte de las decisiones del gobierno definidas como de "emergencia" no se correspondieron con

5. En los veinte años de las cuatro primeras legislaturas el gobierno adoptó 222 decretos leyes contra 193 en la VI legislatura (1968-1976); 167 en la VII legislatura (1976-1979); 219 en la VIII legislatura (1979-1983) (*Camera dei deputati* 1985, 134). Morisi y Cazzola han demostrado que de los 594 decretos leyes producidos desde la primera legislatura hasta la octava, sólo 321 son explicables desde la "urgencia y la necesidad", mientras que 273 se debieron simplemente a la "debilidad del gobierno" y a la imposibilidad de hacer aprobar su contenido en el Parlamento mediante otro procedimiento o de hacerlos en un tiempo razonable (Morisi y Cazzola 1981, 447 y ss).

verdaderas situaciones socio-políticas excepcionales, sino que fueron meros acontecimientos sociales ordinarios o sucesos coyunturales, a los que se dio una respuesta política excepcional. De todos modos, esto permitió que el gobierno se despojara de su dimensión de "garante" de servicios para adoptar la de "gestor" del orden social.
La conversión de la legislación de "emergencia" en una "forma de gobierno" produjo una sustancial modificación del procedimiento de toma de decisiones (Manconi 1985, 6).[6] A través del uso abusivo de los decretos el gobierno logró imponer la legislación más importante, la cual, posiblemente no hubiera sido aprobada si se hubieran seguido los procedimientos ordinarios. Esto produjo también una sustitución ilegítima de la acción del Parlamento y una privación injustificada de su monopolio legislativo. Este se vio obligado a trabajar en condiciones de urgencia y a dedicar gran parte de su tiempo a discutir normas que ya estaban en vigor.

2.2. *La contraofensiva del capital*

Los nuevos gobiernos de centro-izquierda se caracterizaron sobre todo por el intentó de minar el poder contractual adquirido por los trabajadores con las movilizaciones de los años sesenta y setenta. El ataque realizado a la escala móvil,[7] una de las instituciones obreras

6. Como es conocido el decreto ley fue introducido por el constituyente para que el gobierno tuviera un instrumento adecuado para legislar ante hechos excepcionales e imprevisibles, sin necesidad de respetar los tiempos de la decisión parlamentaria ordinaria (cfr. arts. 77 C.I. y 86 C.E.). El constituyente no otorgó un poder general, sino condicionado a los casos extraordinarios de urgencia y necesidad. Ahora bien, en la práctica, observa Santolaya Machetti, se admite un amplio "margen de apreciación gubernamental para calificar como urgentes y necesarias las más variadas situaciones, apreciación con fuertes dosis políticas, y que, por tanto, tiende a ser incontrolable jurídicamente" (1988).

7. La escala móvil era el mecanismo que establecía automáticamente un aumento salarial en función del crecimiento de la inflación. Cada 3 meses y en base a las variaciones del índice del coste de la vida se establecía una indemnización de contingencia. Este sistema de regulación de los salarios se instituyó por primera vez

paradigmáticas de la postguerra, fue un golpe muy duro para el movimiento obrero.[8] La oposición de izquierda intentó frenar esta ofensiva pero los sindicatos no se pusieron de acuerdo, por primera vez, para realizar un frente común de defensa. El sindicato católico (*Cisl*) y el socialdemócrata-republicano (*Uil*), frente al disenso del socialista-comunista (*Cgil*), llegaron a un acuerdo con el gobierno. La derrota del movimiento obrero fue aún mayor cuando en 1985 el referéndum popular, promovido por el Pci para mantener la escala móvil, confirmó la decisión del gobierno de congelar parcialmente los salarios –el 54'3 % del electorado se pronunció por el recorte salarial frente al 45'7 % en contra. El referéndum fue una verdadera prueba de fuerza en torno al poder del sindicato, a su autonomía y para la tutela de los derechos de los trabajadores (Cotturri 1997, 54). En esta contraofensiva del capital influyó también la victoria de la Fiat frente a la huelga que declararon los sindicatos por el despido de 24.000 trabajadores en 1980. La huelga fue rota por el *Coordinamento quadri e capi intermedi* que logró que entre 30.000 y 40.000 trabajadores de la Fiat y de sus filiales se manifestaran por las calles de Turín solicitando la vuelta al trabajo. Esta manifestación puso fin a las luchas iniciadas por los obreros en el "otoño caliente" de 1969. La victoria de la dirección de la Fiat significó también el desplazamiento de las relaciones de fuerza entre el capital y los trabajadores a favor de la clase empresarial.[9]

---

en Italia en el concordato sindical del 6 de diciembre de 1945 para la distribución equitativa de las retribuciones de los trabajadores de la industria del norte de Italia. Se extendió a todas las categorías de trabajadores con el D.L. 12/1977, convertido en la L. 91/1977.

8. Con el decreto *Misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e indennità di contingenza* (1984) el gobierno impuso por ley una reducción de la escala móvil. El decreto vulneró el principio de igualdad consagrado en el art. 3 C.I. puesto que la reducción de la contingencia dañó en una medida proporcionalmente mayor a los trabajadores con salarios más bajos (Magistratura Democratica 1984, 276).

9. En el posterior acuerdo con los sindicatos fueron despedidos más de 23.000 empleados (Santarelli 1997, 261-262).

La "gobernabilidad" craxiana fue favorecida por una especie de segundo "milagro económico". En la segunda mitad de los ochenta se produjo un descenso generalizado de la inflación junto con un crecimiento constante del producto interior bruto –más del 2'5 % entre 1983 y 1987, frente a un crecimiento anual del 0'85 % entre 1978 y 1982–. Este crecimiento fue favorecido por el abaratamiento del petroleo y el tirón de la economía norteamericana. A finales de los ochenta, Italia llegó a superar en términos económicos a Gran Bretaña, convirtiéndose en la quinta potencia industrial capitalista. En estos años fue cuando se produjo el desembarco de una nueva elite financiera (Gardini, Benedetti, Berlusconi, Benetton) empeñada en la expansión internacional de sus empresas (Ginsborg 1989, 550). La otra cara de esta situación fue el crecimiento sin parangón del déficit público como consecuencia del aumento del gasto sanitario y de las pensiones[10], el crecimiento de las subvenciones a las empresas públicas y la extensión de la corrupción (la economía de las *tangentes*).[11] Este aumento de la deuda pública hipotecó el futuro económico del país en los años noventa. El crecimiento económico tampoco significó un cambio importante en el *Mezzogiorno*, donde la tasa de desocupación llegó a superar el 20 % (más de 1.600.000 personas en 1988). Otro aspecto negativo de estos años fue la extensión alarmante de la "economía sumergida".

3. *La "crisis de los partidos"*

La ofensiva política craxiana no logró romper el consenso electoral de la Dc ni superar al Pci como principal partido de izquierdas.[12]

10. Entre 1983 y 1989 las pensiones se convirtieron en la parte más elevada del gasto del Estado social italiano –pasaron de ser el 48'2 % del gasto social total en 1977 a ser el 82 % en 1984–.

11. En italiano *tangente* significa comisión ilegal o soborno.

12. Cuando Craxi dimitió de la presidencia del Consejo de Ministros (3 de marzo 1987) la Dc conservaba el 34'3 % de los votos y el Pci seguía siendo la principal fuerza de la izquierda italiana y del eurocomunismo a pesar de haber perdido algunos

Por ello, el sistema político, tras el fin de los gobiernos de "centro-izquierda" y ante la imposibilidad de alcanzar una verdadera alternancia política (el Pci sólo tenía el 26'9 % de los votos) entró en una situación de *impasse*. Al no construirse una alternativa de gobierno distinta, los gobiernos del "pentapartido" siguieron estando dominados por el denominado bloque *Caf*, formado por Craxi y los democristianos Andreotti y Forlani. Fue en este contexto cuando el entonces secretario del Pci, Achille Ochetto, aprovechando el impacto de la caída del muro de Berlín (1989), propuso abrir una fase constituyente para transformar los símbolos del partido y dar vida a una nueva fuerza política.[13] Con este cambio Occhetto pretendía eliminar la diversidad del Pci como fuerza política y obtener una completa legitimación del partido como fuerza de gobierno. La propuesta se aprobó con la fuerte oposición del ala ingraiana en el XIX Congreso (Bolonia, 7-11 de marzo de 1990) y su proceso concluyó con la fundación del *Partito Democratico della Sinistra* (Pds) en Rimini (enero-febrero 1991). Un sector del Pci decidió fundar un nuevo partido comunista: *Rifondazione Comunista* (Rc). La metamorfosis del Pci en Pds puso en cuestión a la *conventio* y, consiguientemente, a la oligarquía política que había gobernado durante décadas a la sociedad italiana. La desaparición del Pci obligaba a las otras fuerzas políticas a cambiar las reglas de juego de la I República. De todos modos, nada más concluir el proceso de integración-homologación política de los comunistas saltó el sistema político por los aires.

apoyos –del 29'9 % en 1983 pasó al 26'9 % en 1987. El ascenso electoral que deseaba el Psi no se cumplió: del 11'4 de 1983 pasó al 14'3 % en 1987.

13. Occhetto fue elegido como secretario del Pci en junio de 1988 sucediendo a A. Natta, quien había dirigido el Pci desde la muerte de Berlinguer. Poco después obtuvo el voto favorable del Comité central para cambiar el nombre y los símbolos del partido y abrir una nueva fase constituyente.

3.1. La hora de los ciudadanos

A finales de los años ochenta comenzaron a manifestarse los primeros signos de rechazo social hacia la denominada "partitocracia".[14] El descontento social tomó forma en las elecciones generales de abril de 1992, consideradas como un verdadero terremoto político. Si en 1976 los tres grandes partidos populares –Dc, Pci y Psi– representaban a las tres cuartas partes del electorado, en 1992 no superaban el 59 %.[15] Las elecciones cuestionaron a las principales fuerzas del gobierno –el "pentapartido"– y abrieron la puerta a nuevas formaciones políticas, lejanas a los valores y principios constitucionales de la Constitución republicana, como la *Liga del Norte*, que obtuvo el 8'7 % y el neofascista *Movimiento social italiano* (*Msi*), con el 5'4 % del total de los votos. Asimismo, poco después la ola referendaria debilitó aún más a los partidos, poniendo en cuestión su papel como representantes políticos.[16] En 1993 los italianos fueron convocados a pronunciarse sobre diez referéndums y en 1995 sobre otros 12. En los de 1993, la ciudadanía se pronunció, por primera vez en la historia de la República, a favor de la derogación de las leyes aprobadas por el poder legislativo. Fue la manifestación más clara del descontento social hacia las instituciones y los actores políticos tradicionales. Hay que tener en cuenta que en todos los referéndums anteriores el voto popular había confirmado las decisiones del Parlamento (Cotturri 1997, 161).[17]

14. Los partidos forman una partitocracia cuando, dominados por sus propias burocracias, caen en posiciones autorreferenciales; es decir, se distancian de la sociedad civil, pensando que son los únicos sujetos de la política, con el fin de dividirse el poder y las responsabilidades públicas.

15. En las elecciones de 1992, la Dc obtuvo el 29'2 % de los votos, el Pds el 15'9 %, el Psi el 13'5 % y Rc el 5'6 %.

16. La vía referendaria contó con un amplio apoyo del sector empresarial que quería reducir el peso de un sistema de gobierno que intervenía de forma lícita o ilícita en el desarrollo económico (Cotturri 1997, 167).

17. Esto sucedió en los referéndums sobre: el divorcio en 1974, las leyes de orden público y la financiación de los partidos en 1978; las leyes de orden público, la

En el referéndum que afectaba directamente al sistema de partidos –introducción del sistema mayoritario en las elecciones al Senado– el 82'7 de los votos se pronunció a favor de la reforma y el 17'3 % en contra. Este resultado introdujo de hecho un sistema electoral de tipo mayoritario. El democristiano Segni, principal impulsor de la reforma electoral, se apresuró a convertir este voto en el símbolo del fin de la I República (Santarelli 1997, 318).

En este marco de rechazo social hacia las instituciones políticas surgidas del pacto constituyente de 1948 irrumpió la ofensiva judicial de los magistrados milaneses contra la red de corrupción política conocida como *tangentopoli*, la cual destruyó a la Dc y al Psi.

3.2. *Tangentopoli y Manos limpias*

Los analistas políticos coinciden en señalar que en los años ochenta, bajo los gobiernos del centro-izquierda, se produjo un salto cualitativo en el nivel de corrupción política. En el "laboratorio" italiano se pueden distinguir varias etapas y diferentes formas de ilegalidades en relación a los vínculos entre el sistema político y la corrupción. En una primera fase, vigente desde el fin de la segunda guerra mundial hasta la ley de financiación pública de los partidos (abril de 1974), EEUU y la URSS financiaron, respectivamente, a la Dc (y a sus aliados) y al Pci (y a los otros partidos de izquierda). Era una financiación ilegal, pero conocida, que aportaba dólares a la economía del país y que no tenía nada que ver con la corrupción. A partir de mediados de los años cincuenta se abre una nueva fase con la estrategia desarrollada por el líder democristiano A. Fanfani, quien estableció un nuevo sistema de vínculos entre las empresas públicas o privadas y la financiación ilegal de la Dc. La política fanfaniana, a través de un uso abusivo y clientelar de los recursos públicos, abrió

cadena perpetua, la posesión de armas y la interrupción del embarazo en 1981 y la escala móvil en 1985.

las puertas para el establecimiento de un sistema de corrupción generalizada. Con el tiempo, la Dc se vio obligada a compartir los recursos ilícitos con sus aliados políticos en el gobierno. A partir de entonces esta financiación condicionó no sólo las relaciones entre los partidos, sino también la vida interna de los mismos puesto que de la cantidad de dinero conseguida dependía el éxito de los diferentes líderes y de sus respectivas corrientes (Botti 1994, 158).[18]

Pues bien, en los años ochenta, los partidos de los gobiernos del centro-izquierda y del "pentapartido" desarrollaron una red de corrupción y concusión con órganos de la administración y empresas públicas y privadas. Esta red fue la que sacaron a la luz los jueces y fiscales de *Manos limpias*. Sus investigaciones se vieron favorecidas por la incorporación de normas de la "emergencia" en el Código penal de 1989 y, especialmente, por el rechazo social existente hacia la "partitocracia". Las investigaciones judiciales demostraron que bajo la fachada legal de las instituciones públicas se había formado un infra-Estado clandestino que tenía sus propios códigos y tributos. Buena parte de las grandes empresas italianas –públicas y privadas– pagaban comisiones (*tangenti*) a los partidos políticos que controlaban las instituciones públicas a cambio de conseguir tratos de favor y contratos públicos.[19]

Para Giuseppe Vacca, el origen de este sistema de corrupción está relacionado con la opción que hicieron las elites económicas y políticas de no afrontar los desafíos de la globalización económica, el desarrollo tecnológico y el paso a una economía de la información en los años ochenta (1997, 212). Según esta interpretación, las fuerzas políticas del "pentapartido" habrían decidido aplazar las tres

18. En los años setenta y ochenta se hablaba de *lottizzazione* (lotes del poder) y de un oscuro *Manuale* que servía para distribuir cargos y puestos administrativos entre los partidos que formaban parte del gobierno.

19. La causa judicial *Montedison-Enimont* (1994) concluyó que los partidos en el gobierno habían recibido tangentes en proporción a su peso político –40 % para la Dc, 40 % para el Psi, 10 % para el partido Republicano y otro 10 % para los liberales–.

modernizaciones pendientes: la *política* –pasar a la democracia de la alternancia–; la *económica* –superar el sistema de economía mixta–; y la de la *administración* –descentralizar la administración y reformar el Estado social–. Así, los partidos del gobierno no ayudaron a las empresas a afrontar los nuevos desafíos económicos y tecnológicos, mas, a cambio, crearon un nuevo "consociativismo" con ellas: establecieron un sistema de protección del mercado nacional a cambio de "tangentes". Los partidos necesitaban las "tangentes" para lograr mantener las cuotas de consenso que perdían por no reformar el sistema político y por no cambiar sus políticas. Para Vacca, la principal responsabilidad del Pci, como partido en la oposición, fue la de no ofrecer una alternativa económica y política a este sistema. Es más, para él, el Pci llegó a mantener una cierto consociativismo con los partidos en el gobierno en cuanto fue también cómplice del crecimiento exponencial del gasto público. Porque si en los años sesenta las políticas intervencionistas del Estado y las operaciones clientelares se hicieron en correspondencia con la expansión de la base productiva, en los años ochenta, estas mismas políticas, alimentaron una artificiosa expansión de la riqueza y del endeudamiento público. Del crecimiento incontrolado del gasto público salieron cantidades ingentes de dinero público hacia las empresas, estimulando aún más la maquinaria de la corrupción (Vacca 1997, 24).

3.3. Transición y proceso constituyente

Las investigaciones judiciales condicionaron los confusos acontecimientos políticos posteriores. Craxi, uno de los principales investigados por *tangentopoli*, dejó la jefatura del Psi en febrero de 1993. Al septimo gobierno de Andreotti le siguió un nuevo gobierno de G. Amato (delfín de Craxi y vicesecretario del Psi), quien a su vez fue sustituido por el exgobernador del Banco de Italia, Carlo Ciampi. En 1992 el democristiano Scalfaro sustituyó a Cossiga en la presidencia de la República. En la XI legislatura (1992-1994) alrededor de la mitad de los diputados de la Cámara estaban incriminados o aparecían citados en los procesos de *Manos limpias*.

Tangentopoli y los referéndums sancionaron el distanciamiento de la opinión pública de los partidos tradicionales. La crítica antipartitocrática se asentó fuertemente en la consciencia de la población. Asimismo, la ola referendaria debilitó fuertemente al Parlamento como órgano de dirección política. El cuerpo electoral, a través de las votaciones, se convirtió en el nuevo árbitro para elegir las coaliciones de gobierno y el primer ministro. Esto produjo una personalización aún mayor de la política y los líderes, en detrimento de los partidos, se convirtieron en los nuevos representantes del país. La crisis general del sistema político desembocó en una especie de gobiernos del presidente de la República: gobiernos de tecnócratas, moderadamente autoritarios, llenaron el vacío dejado por los partidos populares y la vieja clase política.

El "laboratorio" político italiano entró en un período de "transición" con la disolución de los bloques de la guerra fría, la transformación del Pci en Pds, la adopción de un sistema electoral mayoritario –que fomentaba la polarización del electorado comprometiendo la supervivencia del centro católico– y *tangentopoli*. Las fuerzas políticas artífices del pacto constitucional se disolvieron o se transformaron en otras distintas. Entre 1993 y 1994 aparecieron cinco nuevos partidos. La nueva derecha postfascista recuperó gran parte del viejo Movimiento social italiano (Msi) de tendencia fascista y dio vida a *Alianza Nacional*. Por su parte, el bloque de las fuerzas católicas se dividió en tres partidos (enero 1994): el *Centro cristiano demócrata* (Ccd), los *Cristianos demócratas unidos* (Cdu) y el *Partido popular italiano* (Ppi). El partido socialista, tras los procesos de *tangentopoli*, explotó y se fragmentó en pequeños grupos. Un sector importante de éstos y números grupos católicos se integraron en *Forza Italia*, un partido de masas neoliberal fundado por el empresario Silvio Berlusconi. Los comunistas, con el cambio de símbolos que realiza-

ron años antes, salvaron paradójicamente al nuevo partido (Pds) de la quema política.

Las elecciones generales de 1994 fueron consideradas como el momento culminante del proceso de desintegración del viejo sistema político y el inicio de una nueva etapa política. En estas elecciones, el electorado giró hacia la derecha y cambió radicalmente el panorama político. El *Polo de la libertad* liderado por Silvio Berlusconi, integrado en el norte por la *Liga Norte* y *Forza Italia* y en el centro-sur por *Forza Italia* y *Alianza Nacional,* obtuvo el 45 % de los votos (17 millones sobre 37) frente al 34'4 % de votos de la coalición de izquierda *Progressisti* integrada por el Pds, Rc, la *Rete*, los Verdes y *Alleanza Democratica*.[20] Los escándalos de corrupción y el anhelo de la ciudadanía de que hubiera un verdadero cambio político influyeron en esta victoria. A pesar de todo, la confrontación entre la derecha y la izquierda siguió siendo dominante. A la primera y breve experiencia del gobierno de derechas de Silvio Berlusconi le siguió otro de tecnócratas sostenido desde el exterior por el Pds. Poco después, en 1996, por primera vez desde 1947, las fuerzas excomunistas del Pds entraron en el gobierno como principal fuerza política. Desde entonces, el "laboratorio" italiano ha estado gobernado por una coalición de partidos de centro-izquierda (*L'Ulivo*), herederos del pacto de 1948 y que bajo la guía del secretario del Pds, D'Alema, han logrado introducir de nuevo a los partidos en el juego político.

20. *Forza Italia* venció con el 21 % de estos votos, un 1 % más que el Pds, *Alianza Nacional* pasó del 5'4 del viejo Msi al 13'5 %, la *Liga Norte* obtuvo el 8 %, el Ppi el 11 %, el movimiento de Segni el 4'6 % y Rc el 6 % (Santarelli 1997, 331-332).

Capítulo quinto. Lecturas de la crisis

¿Por qué el sistema político italiano ha llegado a esta situación crítica? ¿Qué factores han influido en la quiebra de la "democracia de los partidos"? *Tangentopoli* y la crisis de "legitimación" de las instituciones públicas y de los actores políticos, a pesar de ser hechos relevantes, no explican por sí solos la quiebra del sistema político de la I República. Para responder a estas preguntas debemos enmarcar estos hechos en la crisis del Estado social de los años setenta y en los procesos de redistribución de los poderes derivados de la globalización de la economía de mercado capitalista. A continuación exponemos dos de las lecturas sobre estos fenómenos: las denominadas "institucionalistas, que conciben la crisis del Estado social en términos de "ingobernabilidad", y las que contextualizan esta crisis en el marco de las transformaciones del modelo fordista de sociedad.

1. Las lecturas institucionalistas: "ingobernabilidad" y crisis de representación

La interpretación de la crisis del Estado social en términos de "ingobernabilidad" tuvo una amplia difusión en la cultura política italiana de los años setenta y ochenta. Los defensores de esta tesis, como Giuliano Amato y Gianfranco Pasquino, consideraban que la

superación de la crisis política italiana pasaba por la introducción de mecanismos institucionales correctores de la "ingobernabilidad".
Las connotaciones de la categoría de la "ingobernabilidad" son, según Offe: a) un crecimiento constante de expectativas y demandas por parte de grupos de intereses y partidos en competencia, diseminadas por los media; b) una "sobrecarga" de las burocracias estatales, que se ven incapaces de satisfacer tales expectativas por los límites de las políticas fiscales; c) la quiebra de la autoridad de gobierno, necesaria para cortar la proliferación de tales demandas; d) el aumento de la desconfianza y de la frustración de los ciudadanos hacia el Estado; y e) un aumento de la inestabilidad económica, y una progresiva parálisis en las bases de la estabilidad económica y el potencial de crecimiento (1990, 153-154). Todo esto vendría a significar que "el Estado [social] se hace cada vez más incapaz de reconciliar las exigencias transmitidas a través de instituciones democráticas con las necesidades de la economía nacional e internacional" (Offe 1990, 154).
En las investigaciones sobre la crisis del Estado social, teóricos neoconservadores como J. M. Benoist o S. P. Huntington localizan las causas de la "ingobernabilidad" en las demandas salariales y en las exigencias sociales de consumo planteadas por los trabajadores y las organizaciones sociales. Como estas demandas podían provocar la desintegración y la quiebra del orden establecido propusieron, como hemos visto en el *Informe* a la *Comisión Trilateral,* la introducción de mecanismos institucionales y culturales correctores de la "sobrecarga de demandas". Para recuperar la gobernabilidad había que reforzar los mecanismos de disciplina, moderación y auto-restricción sociales.
En el debate sobre la "ingobernabilidad" en Italia, el líder socialista Giuliano Amato fue uno de los principales defensores de la "gran reforma" neoplebiscitaria propuesta por el partido socialista craxiano en los años ochenta. Para él, la "ingobernabilidad" del sistema político italiano era una consecuencia de la segmentación corporativa de la sociedad civil y del sistema de partidos edificado desde el nacimiento de la República. El peculiar sistema de "mediación" socio-política de los partidos italianos dificultaba la selección de las demandas sociales y la toma de decisiones eficaces. "En una sociedad avanzada, rica en intereses fuertes, considera Amato, el problema no es un gobierno tirano, sino un gobierno débil" (1985, 81). Ante esto, propone, en consonancia con el proyecto político craxiano, introducir en el sistema político un presidencialismo similar al modelo francés. La solución de la "ingobernabilidad" pasaba por sortear el control y la influencia de los partidos a través de un liderazgo político fuerte, independiente y legitimado directamente por los ciudadanos.
Gianfranco Pasquino coincidía con Amato en que la única salida para la crisis de la democracia italiana pasaba por una profunda reforma institucional pero no compartía su propuesta del presidencialismo como forma de gobierno. Para él, la "ingobernabilidad" no estaba producida sólo por la "sobrecarga de demandas" sino por su fragmentación y por la incapacidad de las organizaciones políticas y sociales, sindicatos y partidos, para unir los intereses sociales y elaborar prioridades compartidas por todos (Pasquino 1980, 160). En este sentido, la "ingobernabilidad" italiana era la consecuencia de la suma de dos hechos: a) de la crisis de "representación" de las organizaciones políticas y sociales, incapaces de garantizar transparencia y democracia en los procesos de toma de decisiones; y b) de la falta de autonomía de las instituciones públicas, totalmente dependientes de las formas de "mediación" política de los partidos en el gobierno. La *conventio* anticomunista también influía en esta ingobernabilidad. Como sostiene Pasquino, la falta de alternancia en el gobierno provocaba una crisis de "motivación", dificultaba la selección de las demandas e impedía que se adoptaran decisiones adecuadas a las necesidades del sistema. Todo esto, a su vez, producía una crisis de "legitimación".[1]

1. Habermas habla de crisis de "legitimación" cuando "las demandas de recompensas conformes al sistema aumentan con mayor rapidez que la masa disponible de valores, o cuando surgen expectativas que no pueden satisfacerse con recompensas

Por ello, la salida de la crisis pasaba para Pasquino por una democratización en la vida política y social italiana, por "restituir el cetro al príncipe", al ciudadano portador de la soberanía popular (Pasquino 1980). Mas, para ello había que: a) eliminar el poder exclusivo de los partidos, b) introducir mecanismos políticos para que los ciudadanos puedan participar activamente en el sistema político –p.e., interviniendo a través del voto en la formación del gobierno nacional– y c) establecer un mayor control sobre las instituciones públicas. Era necesario, por tanto, reformar la ley electoral y el sistema parlamentario, concebido y adaptado para la "pequeña consociación" (1998, 137). Esta propuesta no rechazaba totalmente el papel de los partidos pero planteaba la necesidad de redefinir los poderes de la "democracia de los partidos". De todos modos, la viabilidad de la reforma dependía también del papel que tuviera la oposición. Según Pasquino, ésta debía preocuparse por conseguir principalmente dos objetivos: la recomposición social y la simplificación institucional, no la multiplicación de los niveles de representación y de gobierno –contrariamente a la política seguida por el Pci en los años setenta– (Pasquino 1998, 109). En suma, para Pasquino la salida de la crisis pasaba por un nuevo diseño de las estructuras centrales del sistema político, en concreto, de las relaciones entre los ciudadanos, los partidos políticos, el parlamento y el gobierno.

Como hemos podido ver, tanto la interpretación de Amato como la de Pasquino sobre la crisis política italiana se centran en el análisis de la brecha que se formó entre el sistema político y las demandas sociales, como consecuencia de la "sobrecarga de demandas" y de los límites fiscales del Estado, pero no alcanzan a dar una respuesta convincente sobre las causas que producen, precisamente, estos hechos. Es decir, no abordan las verdaderas causas de la crisis. Una

conforme al sistema". En cambio, considera que hay una crisis de "motivación" "cuando el sistema sociocultural se altera de tal modo que su *output* se vuelve disfuncional para el Estado y para el sistema de trabajo social" (1975, 94-96).

de las razones que explicaría este hecho es porque estas lecturas usan como principal fundamento teórico las categorías interpretativas de las ciencias sociales neofuncionalistas, orientadas a buscar el equilibrio entre los sistemas sociales. Una de las teorías neofuncionalistas que ha tenido más repercusión en la filosofía política italiana es el paradigma sistémico del sociólogo alemán Niklas Luhmann. A continuación exponemos brevemente algunos de los argumentos de este paradigma sobre la "gobernabilidad democrática" en las sociedades contemporáneas. Esto nos ayudará a comprender mejor los límites interpretativos de las lecturas "institucionalistas" sobre la crisis política.

1.1. La "gobernabilidad democrática" del paradigma sistémico

Para el paradigma sistémico la "gobernabilidad democrática" no significa "gobernar democráticamente la sociedad". Esto es así porque la democracia en las sociedades modernas no es más que:

> "una presuposición y una orientación para la construcción de un alto potencial de selectividad y de estabilización evolutiva del sistema de la política; democracia es el punto de referencia para la elaboración política de la complejidad del sistema de sociedad" (De Giorgi).

Según esta perspectiva, la idea de "gobernar democráticamente la sociedad" es una vieja ficción construida con el convencimiento de que se puede decidir racionalmente sobre el modo de construir el futuro de una sociedad. En cambio, el verdadero problema de la política democrática consiste en "el control de la complejidad producida en el sistema de la política", en encontrar una forma de estabilización de la diferenciación social (De Giorgi). Mas, vayamos por partes para comprender estas afirmaciones.

Como es conocido la teoría de sistemas analiza la sociedad a partir del binomio sistema-ambiente. Un sistema, escribe Luhmann, es un

"todo compuesto de partes (subsistemas) (...) capaz de mantenerse constante respecto de un entorno altamente complejo" (1993, 151). Para este paradigma un sistema no existe independientemente de su entorno o ambiente –lugar donde están las personas y los grupos sociales–. El sistema "se constituye precisamente al trazar, mediante sus operaciones, un límite que lo distingue de lo que como ambiente, no le pertenece. Ningún sistema puede operar fuera de sus límites" (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 148). Los sistemas (o subsistemas) se organizan a partir de la atribución de funciones específicas a cada uno de ellos. Por ejemplo, la función del sistema político es la de proporcionar decisiones vinculantes colectivamente y la del sistema económico es la de satisfacer las necesidades sociales presentes y futuras. Una de las novedades de este paradigma es que considera que en una sociedad organizada en sistemas (subsistemas) no hay uno que prevalezca sobre los demás, "no dispone de ningún órgano central" (Luhmann 1977, 43). Así, el sistema político estaría estructurado a partir de una triple "diferenciación funcional": la *política*, que tiene como agentes a los partidos políticos, la *administración*, con sus competencias y mandatos y el *público*, formado por los ciudadanos y las organizaciones sociales. El sistema político no coincidiría con el Estado.[2] Por tanto, desaparece la categoría "bloque de poder". El poder no es considerado como una característica o una cualidad de alguien que lo detenta. Para esta teoría, en las sociedades complejas las relaciones de poder se disuelven en circuitos de información y comunicación. El poder "es un médium de la comunicación que permite coordinar selecciones y crear con esto las correspondientes expectativas" (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 126).[3] Esto explicaría que la sociedad, en cuanto sistema, no tenga como elementos propios

2. "El Estado es un sistema de decisiones organizadas, diferenciado al interior del sistema político" (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 130).

3. Para la teoría de sistemas el poder "es un medio de comunicación generalizado simbólicamente que hace probable la aceptación de acciones de *Alter* como premisas y vínculos para las acciones de *Ego*.

a los individuos, a sus relaciones o a sus roles, sino las comunicaciones. Las relaciones entre los individuos quedarían circunscritas al ambiente. Así, el poder político tendría la forma de un "círculo dinámico": el *público* influye en la *política* a través de las elecciones; la política establece límites y prioridades a las decisiones de la *Administración* (gobierno y legislación); la *Administración* se obliga a sí misma y queda vinculada al *público* por sus decisiones; y el *público*, a su vez, puede reaccionar frente a las decisiones de la *Administración* a través de las elecciones políticas o mediante otras expresiones de opinión (Luhmann 1993, 64).

En el marco sistémico, lo importante es que todo sistema debe buscar la estabilidad para poder reproducirse. Los procesos de "diferenciación funcional"[4] entre los sistemas son los que se encargan de eliminar los desequilibrios que se producen en las relaciones entre el sistema y su entorno. La "gobernabilidad democrática", escribe De Giorgi,

> "no es la capacidad del sistema de gobernar la sociedad en base a un supuesto consenso popular, sino es la capacidad del sistema de la política de gobernarse a sí mismo, esto es, de controlar el ambiente a través del control de sí mismo. Gobernabilidad democrática significa la capacidad del sistema de controlar su propia inestabilidad, es decir la contingencia[5] de su propia selectividad mediante el incrementos simultáneo de su propia complejidad."

La "complejidad" de un sistema indicaría que no todos los elementos que lo forman pueden estar simultáneamente en relación con ellos mismos, significaría "el hecho de que existen siempre más posibilidades de cuantas pueden actualizarse como comunicación en los sistemas sociales" (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 43). Por tanto, el

4. Se habla de diferenciación en sentido general "cuando un sistema se diferencia del propio entorno, al trazar límites" (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 56).

5. "Contingencia, en su acepción lógica, significa exclusión de necesidad e imposibilidad (...) indica la posibilidad de que un dato sea diferente de lo que es" (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 68). Por ejemplo, una contingencia podría ser el hecho de que el sistema responda a las demandas sociales de una forma diferente a lo esperado por los actores sociales.

sistema social (o los distintos subsistemas –político, económico, educativo, etc.–) se ven obligados a reducir esta complejidad para poder reproducirse. Cuando el sistema pierde la capacidad de controlar el crecimiento de la complejidad social surge el problema de la "ingobernabilidad". Esto habría sucedido, para este paradigma, en el Estado social cuando el sistema político no pudo hacer frente a la "sobrecarga de demandas". El sistema político se encontró ante este problema, según Luhmann, porque no reducía los problemas sociales, la complejidad circundante, de forma adecuada para el conjunto del sistema (1993, 64). Existía una creciente "inclusión" de prestaciones sociales e intereses en el ámbito propio de la "política" (1993, 65).[6] Por tanto, si el sistema político quería estabilizarse debía reducir la complejidad creada mediante "adaptaciones" sucesivas del sistema. El sistema social reduciría la complejidad a través de los procesos de diferenciación y articulación en subsistemas.[7] El sistema responde ante los problemas sociales dividiéndolos en partes entre distintos subsistemas. Pero el proceso de diferenciación no se puede hacer de cualquier manera, sino que tiene que haber un control para evitar, como sucedió en el Estado social, que todo el sistema entre en crisis. Este control lo realiza el código interno del sistema. La "estructura" del sistema es la encargada de seleccionar cuáles son los hechos sociales asimilables por el propio sistema. El sistema, escribe Luhmann, "procede a efectuar reducciones a partir de la necesidad de realizar y mantener una complejidad interna, que haga compatible al sistema con respecto al entorno".

6. Con el concepto de "inclusión" política Luhmann hace referencia al "acceso" a las prestaciones sociales por grupos de la población y a la "dependencia" que de éstas van a tener estas personas. La "exclusión" significaría la no participación de determinados grupos sociales en las prestaciones sociales. La "inclusión" es un principio abierto, en tanto que establece los grupos sociales que merecen atención política, mas no dice cómo (Cfr. Luhmann 1993, 48 y ss).

7. Reducción de complejidad significa que una estructura de relaciones entre elementos (de un sistema, de un entorno) se reconstruye en un número menor de relaciones en un sistema particular (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 44).

El sistema transforma autónomamente los conflictos sociales del entorno en "conflictos compatibles" con las estructuras del sistema y con su reproducción.[8] El sistema hace esta operación a partir de la información que encuentra (observa) en el exterior. Ahora bien, la decisión del sistema depende del tipo de información que recibe.[9] Esto pondría de manifiesto que los procesos de reducción de la "complejidad" entre el sistema y el entorno, que son los que, según este paradigma, permiten la reproducción del sistema, están determinados por la "naturaleza" de la "complejidad" presente en el entorno o en las relaciones entre los individuos. El sistema sólo selecciona los hechos sociales compatibles con su estructura interna. Si nos preguntamos por qué un exceso de creación de funciones o una diferenciación no regulada puede conducir a una crisis del sistema o del poder político, la respuesta que encontramos es que el sistema no es totalmente libre para realizar los procesos de diferenciación funcional. El sistema está limitado por la obligación de conservar su estructura interna. Es decir, el sistema, a la hora de definir la "complejidad compatible", debe de tener en cuenta cuáles son los intereses y los poderes de su estructura interna que los conflictos sociales ponen en cuestión y tiene que ver cuáles son los intereses externos compatibles con los internos. El

8. La teoría de los sistemas sociales adopta el concepto de *autopiesis* de Maturana. Para este autor, un sistema vivo se caracteriza por la capacidad de producir y reproducir por sí mismo los elementos que lo constituyen, y así define su propia unidad. Todos los sistemas autopoiéticos se caracterizan por la clausura operativa. Es decir, "las operaciones que llevan a la producción de elementos nuevos de un sistema dependen de la operaciones anteriores del mismo sistema y constituyen el presupuesto para las operaciones ulteriores: esta clausura constituye la base de la autonomía del sistema en cuestión y permite distinguirlo de su entorno" (Corsi-Esposito-Baraldi 1996, 32). Para Luhmann, los sistemas funcionales actúan igual que los sistemas vivos.

9. "Un sistema social está abierto al entorno en el sentido que puede observar el entorno: el entorno se construye comunicativamente como información. Y esta información "ejerce un influjo selectivo sobre las estructuras de un sistema y provoca transformaciones".

sistema está limitado, por tanto, por su estructura interna y las relaciones sociales existentes en el entorno. Dicho de otra manera: la "diferenciación funcional" sistémica no es otra cosa que un choque de intereses entre sujetos sociales, entre los que forman parte de la estructura del sistema y los que aún están en su exterior, entre los incluidos y los excluidos (Barcellona 1980, 174).

Por ello, la preocupación principal del paradigma sistémico es el control de los mecanismos de reproducción del sistema para evitar que las mutaciones (asimetrías) que se producen entre éste y su entorno puedan llegar a desestabilizar el orden establecido. En este sentido, esta teoría no concibe el cambio social más allá de los límites de la "adaptación del sistema al ambiente". Aborda los procesos socio-políticos como si formaran un "arquetipo de sociedad" en el cual existiría una "estructura fundamental" inalterable.[10] Así, al Estado social, por ejemplo, no le quedaría otro remedio que pasar de una política "expansiva" a otra "restrictiva" si quiere eliminar los procesos disfuncionales al sistema político.[11] Esto quiere decir que los problemas sociales que el sistema político no sea capaz de resolver, porque no dispone de los medios para ello –recursos jurídicos y dinerarios–, tienen que ser resueltos por los subsistemas que los tengan (Luhmann 1993, 133, 156).[12] Esta propuesta coincidiría con la del *Informe* a la *Comisión Trilateral* sobre la gobernabilidad en las democracias occidentales.

En conclusión, el paradigma sistémico-funcional es un enfoque conservador que busca elaborar una teoría del equilibrio de los sistemas sociales que reproduzca las relaciones de poder existentes en la sociedad.[13] Y es un paradigma, como observa Barcellona, que no va más allá de un análisis fenomenológico de los problemas sociales (1980, 191 y ss). Es decir, resuelve el proceso de reproducción social y los conflictos sociales en abstractas interrelaciones entre subsistemas diferenciados funcionalmente.

Sin embargo, las relaciones sociales no se pueden reducir sólo a abstractas relaciones entre sistemas funcionales. Si lo hiciéramos estaríamos analizando de forma arbitraria las relaciones de poder en el sistema. No es lo mismo, por ejemplo, el conflicto que pueda existir entre un empresario y un trabajador que el que pueda haber entre el susbistema educativo y el subsistema religioso. Por ello, para comprender el fenómeno de la "ingobernabilidad" y de la crisis política del Estado social es necesario ir más allá de este paradigma. Estos fenómenos deben contextualizarse en los procesos históricos de formación, reproducción y transformación del sistema social. Eludiendo el terreno del análisis histórico-político y situándonos sólo en el funcional no se comprenden realmente los procesos en curso. Esto nos coloca, en nuestro caso, ante el marco en el que han actuado los actores políticos de la postguerra italiana. El declive de la "democracia de los partidos" del sistema político italiano no está relacionado sólo con problemas institucionales sino también con el

10. Esta estructura, escribe Luhmann, "mira que cada uno sea educado, tenga acceso a la riqueza y a los recursos económicos y pueda ejercitar sus derechos políticos –ser elegido o elegir–" (1980, 107).

11. Luhmann distingue entre una concepción "expansiva" y "restrictiva" de la política. La primera asignaría a la política un papel rector en la sociedad. A la política le competería velar por las instituciones de la vida social teniendo presente la "dignidad humana", determinando lo que esto significa y cómo se alcanzaría tal estado. De este modo, la política sería el cajón de sastre de todos aquellos problemas que no se resuelven. En cambio, una política "restrictiva" sería una función más entre las otras de los distintos sistemas sociales.

12. La política sólo puede operar como un sistema cerrado (autopoiético), que debe codificarse y programarse hacia la contingencia. Luhmann propone introducir mecanismos "reflexivos" (procesos de aprendizaje) en los sistemas sociales que permitan actuar con un grado menor de indiferencia respecto al ambiente y reforzar la selectividad sistémica.

13. La posición de Luhmann es muy clara. En la entrevista con Bolaffi dice: "Si la economía quiere funcionar 'económicamente' bien tendrán que haber distinciones entre ricos y pobres, si la educación en cuanto tal debe funcionar bien, quiere decir que promoverá sólo a una parte de la población y que en consecuencia producirá una jerarquía según la formación" (1980, 106).

fin del modelo fordista de sociedad, la quiebra del Estado social y la pérdida de soberanía de los Estados-nación.

2. *Estado social y fordismo*

En la postguerra europea, los poderes económicos y políticos respondieron a la crisis económica, social y política de los años treinta y cuarenta con el modelo fordista de sociedad. Este se caracterizó a grandes rasgos por: la organización taylorista del trabajo, el crecimiento de los salarios en función de la productividad, una distribución pública de recursos económicos, el establecimiento de un sistema generalizado de seguridad social, el desarrollo del consumo de masas y la extensión del bienestar a la mayoría de la población.[14]
La extensión de este modelo de sociedad, que Galbraith llamó "sociedad opulenta", no hubiera sido posible sin el sistema de equilibrios internacionales surgido de la Segunda Guerra Mundial y sin la creación de organizaciones económicas internacionales –GATT, Bretton Woods, FMI, BM– dedicadas a favorecer la expansión del conjunto de las economías capitalistas occidentales.
El eje del sistema fordista de sociedad fue el Estado social. En la base de esta forma de Estado estaba la denominada "ecuación keynesiana":[15] la idea de que era posible combinar crecimiento

14. Los regímenes socialistas de los países del este europeo tenían el mismo objetivo que los Estados sociales de los países occidentales: satisfacer las necesidades económicas del mayor número posible de ciudadanos a través del desarrollo de la técnica. El método para conseguir este objetivo era distinto, mas en ambos modelos sociales la concepción del progreso se redujo al elemento económico, a lo cuantificable y mensurable de la realidad social. Esto lleva a decir a Hösle que en la política mundial contemporánea hay una profunda estructura "nacional-socialista", en el sentido de que el elemento nacional y la expansión del bienestar económico son las características determinantes del Estado en el siglo XX (cfr. Hösle 1992).

15. Para salir de la crisis económica de los años treinta, Keynes propuso que los poderes públicos intervinieran modificando la tendencia al consumo y socializaran una parte de las inversiones –interviniendo si era necesario en las empresas.

ilimitado con una mejor distribución de la riqueza y una mayor equidad social. El Estado social de la postguerra significó la institucionalización de una forma de mediación entre las necesidades sociales y la lógica de valorización del capital.
Desde un punto de vista político, en el Estado social hubo un compromiso político-social, expreso o tácito, entre las clases sociales.[16] Detrás de las políticas interventoras y asistenciales del Estado no estuvieron sólo las maniobras del capital sino también las reivindicaciones y las luchas sociales de los trabajadores. El movimiento obrero renunció a poner en discusión las relaciones de producción capitalistas –la propiedad privada y el control privado del proceso de acumulación– a cambio de que el Estado interviniese en el proceso redistributivo y mejorase las condiciones de vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.[17] Los principios generales que rigieron el compromiso socio-político fueron, de forma esquemática: a) el reconocimiento de la libertad de iniciativa privada y de la libertad sindical; b) la intervención del Estado en el conflicto social con el fin de compensar las desigualdades económico-sociales; c) el acceso de las clases trabajadoras, a través de sus organizaciones políticas, a la gestión de los aparatos públicos y a intervenir en la esfera económica (Barcellona-Cantaro 1984, 59).
El compromiso político-social definió el espacio y los límites del conflicto de intereses entre los actores sociales y políticos. Una vez realizado este compromiso se estableció una división de funciones entre el sector económico privado y el Estado. Esto produjo cambios profundos en la composición de las clases y en la organización de la sociedad. Las empresas conservaron su autonomía en la organización de la producción y en el proceso de acumulación mientras que el Estado penetraba en el mercado para cerrar el ciclo productivo con políticas asistenciales e incentivadoras de la de-

16. Sobre este punto y lo que sigue ver (Capella 1997, 180 y ss).

17. Por ejemplo, una de las obligaciones del Estado reconocidas en las Constituciones era la eliminación de las desigualdades (arts. 3.2 C.I y 9.2 C.E).

manda. Por tanto, el Estado extrajo una parte de la reproducción social del control de las empresas privadas y de la expansión del mercado. Sus intervenciones tenían como punto de referencia las necesidades que no eran atendidas en las relaciones mercantiles. Las medidas intervencionistas del Estado consistieron en: a) redistribuir recursos y proteger a los grupos sociales más débiles; b) mantener un desarrollo económico equilibrado; y c) proporcionar servicios públicos en educación, sanidad, transportes, etc. De este modo, en el Estado social se dio un contenido económico al universalismo de los derechos civiles.[18] Esto legitimó su poder de intervención, tanto en el terreno productivo, para favorecer decisiones del capital privado, como en el ámbito de la distribución del excedente, para satisfacer necesidades no cubiertas por el mercado (Barcellona 1996, 146).

Ahora bien, en el Estado social la lógica económica siempre tuvo prioridad sobre la acción social y política. Las intervenciones del Estado llegaban hasta el umbral de la fábrica ya que decisiones sobre la producción y la organización del trabajo siguieron estando en manos privadas. De hecho, las políticas distributivas del Estado tenían dos límites: a) no se podía distribuir riqueza por vía político-administrativa en una medida mayor a la distribuida por el mercado; b) los incrementos distribuidos en la esfera no-mercantil estaban subordinados al aumento de la productividad del sistema económico (Barcellona 1987, 100-101). Es decir, la intervención pública no podía poner en peligro el sistema de acumulación (de beneficios) de las empresas. El ciclo económico, por tanto, determinó siempre los recursos que tenían las políticas reformistas para

18. Como es conocido el modelo de sociedad liberal-burguesa tuvo una primera forma de legitimación en el universalismo de los derechos y en la igualdad formal. Pero la pérdida de las redes de protección tradicionales, comunitarias y locales, dejó a la nueva "sociedad de individuos" (Elias) expuesta a los continuos zarandeos de las crisis económicas. Cuando éstas se hicieron intrínsecas al funcionamiento del sistema, el reconocimiento de los derechos civiles y políticos fue insuficiente para satisfacer las demandas de seguridad y de igualdad de las masas.

realizar sus proyectos sociales. En este marco y con estos límites, los partidos y los sindicatos obreros participaron, con mayor o menor éxito, en la organización del modelo fordista de sociedad en Europa occidental.

En el caso del "laboratorio" italiano, como hemos visto en los capítulos precedentes, el sistema de la "democracia de partidos", a través de un Estado "empresario" y "financiero", fue el sostén de la modernización socioeconómica y de la extensión del bienestar social entre la mayoría de los italianos. Durante los procesos de modernización de los años cincuenta y sesenta los partidos populares crearon una red de "mediación" política que logró mantener unido a una país con una compleja composición social y dividido por una brecha entre el norte y el sur. En este sentido, se puede decir que las políticas asistenciales y clientelares garantizaron durante años la unidad de la nación italiana.

El modelo fordista de sociedad entró en crisis con la quiebra del Estado social y las transformaciones económico-políticas del contexto internacional de los años setenta y ochenta. La crisis política italiana está indisolublemente unida a estos dos fenómenos. Esto nos sitúa ante el proceso de globalización económica, catapultado por la tercera revolución tecnológico-productiva, y la ofensiva neoconservadora del liberalismo.

3. *La ofensiva neoconservadora y la quiebra del pacto*

La crisis del Estado social no se puede aislar de la ofensiva neoconservadora iniciada por Reagan y Tacher en los años ochenta y continuada años después por los gobiernos europeos occidentales. El remedio sugerido en el *Informe a la Trilateral* encontró respuesta en casi todos los países capitalistas occidentales con un cambio en las formas de gobierno. Las políticas neoconservadoras lograron autonomizar el sistema político de las demandas sociales y dieron

un vuelco autoritario a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se pusieron en práctica medidas de reducción o de contención del gasto público, legitimadas muchas veces como medidas urgentes y temporales (eliminación de la escasa móvil y de la seguridad en el empleo, privatización de las empresas estatalizadas, etc.). Asimismo, las medidas económico-laborales fueron acompañadas con un endurecimiento de los mecanismos estatales de control social, lo que algunos autores denominaron un nuevo "estatismo autoritario" (Poulantzas 1979, 247-248; Hirsch 1977, 137).[19] En suma, el Estado dejó de ejercitar el papel de "gestor" social para asumir el de "garante" del *status quo*.

Con estas políticas el capital materializó su ruptura con el compromiso socio-político del Estado social. Como es conocido la crisis económico-energética internacional de 1973 fue una crisis de oferta.[20] Pero los costes crecieron no sólo porque aumentó el precio del petróleo sino porque el capital se negó a continuar produciendo y, en consecuencia a invertir, mientras no cambiaran las políticas social, económica y laboral del Estado social. Para el capital las políticas de pleno empleo, seguridad y bienestar social habían actuado como caldo de cultivo para el surgimiento de movimientos sociales con nuevas demandas. El capital quería volver a establecer mecanismos reguladores del trabajo y a disciplinar a los trabajadores. La crisis del Estado social surgió, por tanto, de la ruptura del "compromiso político" establecido entre los trabajadores y el capital. No fue la crisis

19. Algunas manifestaciones de este nuevo autoritarismo fueron: en la antigua República Federal de Alemania, la ley sobre tratamiento penitenciario, de 16 de marzo de 1976, o la ley contra el terrorismo de 18 de agosto de 1976; en Francia, la ley *anti-casseurs* contra las manifestaciones públicas de 8 de junio de 1970, o la ley 7/1977, de 31 de enero, que introdujo un fuerte aumento de las penas por tenencia ilícita de armas. El endurecimiento de la política gubernamental en el "caso italiano" está expuesto en los capítulos tercero y cuarto.

20. En términos económicos hay una crisis de oferta cuando las dificultades de las empresas vienen del lado de los costes; en cambio, hay una crisis de demanda cuando las empresas tienen dificultades por la carencia de pedidos.

económica la que puso en entredicho el Estado social, sino que "la puesta en entredicho del Estado de bienestar fue la crisis económica" (Anisi 1995, 69-70). A partir de la ruptura del compromiso el capital logró cambiar principalmente: a) la legislación y las políticas de protección de los trabajadores –rigidez en el puesto de trabajo–; b) la centralidad del mundo del trabajo y de sus actores en las relaciones socio-políticas; y c) el papel central del Estado en el desarrollo económico. Esta ofensiva del capital se vio favorecida además por una profunda revolución tecnológica que transformó el sistema productivo y las relaciones laborales a nivel mundial: el neoindustrialismo microelectrónico y la globalización de los mercados.

4. *La globalización económica y el fin de fordismo*

El proceso de globalización de la economía de mercado capitalista se mueve, según Ohmae, a través de cuatro "I" fundamentales: la inversión, la industria, la informática y los individuos. La *informática* ha facilitado que las empresas puedan actuar en diversas partes del mundo sin tener que dotarse de un *business system* completo en cada uno de los países donde están radicadas. Esto ha producido el derrumbe de los presupuestos de la organización taylorista de la cadena de montaje. La nueva *industria* de las empresas en redes se caracteriza por su alto grado de flexibilidad, la adaptabilidad a los cambios tecnológicos, la fragmentación y la articulación en distintas esferas productivas distribuidas por diferentes continentes. Las nuevas tecnologías permiten: a) una mayor flexibilidad en las prestaciones de las máquinas; b) una mejor sincronización del proceso de unión entre el trabajo semielaborado, las actividades de ensamblaje, el producto final y la introducción en el mercado; y c) la obtención de productos personalizados. Por esto, la nueva industria necesita, escribe Trentin, un "nuevo artesano": un obrero menos ejecutor, con más iniciativa y participación en el control de los flujos productivos.

El modo de producción fordista implicaba una determinada forma de organizar el tiempo y el espacio del trabajo. Esto permitía a su vez que los trabajadores establecieran comunicaciones personales y vínculos comunesy que se formara una consciencia de clase colectiva. Entre los trabajadores, los empresarios y los sindicatos existía una praxis concreta. Pues bien, el postfordismo ha transformado estos vínculos y esta praxis separando los lugares donde se forman las necesidades sociales y se realiza la reproducción social de aquéllos donde se lleva a cabo la producción de bienes. El nuevo paradigma productivo ha restablecido el trabajo fragmentario, precario, flexible e inestable. Esto ha determinado también, tal y como veíamos en el capítulo tercero, cambios significativos en el Derecho Laboral.[21]

Todas estas transformaciones han producido una pérdida de la identidad colectiva de los trabajadores. Estos ya no se ven como sujetos que forman parte de un colectivo más amplio, con el que comparten tiempos y espacio. El nuevo paradigma productivo induce al trabajador a verse como un individuo aislado y sin vínculos. La nueva modernización, observa Barcellona, ha producido una colonización sin precedentes del imaginario colectivo y ha impuesto la hegemonía del individualismo de masas (1996, 150 y ss).

Para mantener esta colonización el nuevo sistema de producción tiene que controlar los canales de información y comunicación. El postfordismo necesita que los *individuos*, en cuanto consumidores, dispongan de la información necesaria para comprar productos en cualquier momento y en cualquier parte del mundo. Para ello, la nueva *industria* requiere también economías de escala a nivel mundial, una más amplia disponibilidad de los recursos financieros y una mejor comercialización de los productos. La *inversión*, al igual que la industria, ha dejado de estar limitada por límites geográficos específicos.[22]

El dinamismo y la globalización de estas cuatro "I" es lo que ha permitido y permite que las empresas que operan en cualquier parte del mundo puedan atraer todo lo que necesitan para crecer y expandirse (Ohmae 1996, 11, 17-20). De este modo, la nueva modernización capitalista ha logrado extender la mercantilización hasta ámbitos insospechados. El coste de todo esto ha sido una redistribución de los poderes nacionales e internacionales donde el Estado-nación ha visto erosionado su papel tradicional como mediador económico (cfr. Capella 1997, 258 y ss).

4.1. La erosión del Estado-nación

De las transformaciones del ciclo productivo ha emergido un nuevo "soberano privado supraestatal". Este está formado por grandes agentes económico-financieros que, con independencia de los poderes públicos, acuerdan informalmente las normas que regulan sus relaciones recíprocas y las que mantienen con los Estados (Capella 1997, 273). El carácter supranacional de las decisiones económicas y políticas ha afectado a los poderes de los Estados-nación que antes, y aunque estuvieran en el interior de sistemas imperiales, disponían de importantes espacios de soberanía. Instituciones del Estado-nación han visto reducidos sus poderes en ámbitos decisivos de las políticas nacionales frente al poder de las multinacionales[23] y a las nuevas

21. Un derecho del trabajo fundado exclusivamente en normas universales, rígidas y estandarizadas tiene muchas dificultades para asegurar sus prestaciones esenciales en el contexto de un sistema de producción flexible y fragmentario. Hoy se impone un escenario laboral caracterizado por la multiplicación de los tipos de contrato de trabajo y por la redefinición de los principios laborales fundamentales (cfr. D'Antona 1990).

22. En la mayoría de los países industrializados los mercados financieros disponen de un exceso de liquidez para destinar a la inversión. Si antes de 1971 cerca del 90 % del capital de las transacciones internacionales estaba destinado a las inversiones productivas y al comercio y sólo el 10 % a la especulación financiera, en 1990 esta proporción se había invertido completamente.

23. Según fuentes del *Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el desarrollo*, en 1992 la General Motors había facturado 132'4 millones de dolares, por encima de los 126'4 del producto nacional bruto de Indonesia y de los 123'5 de Dinamarca; la Exxon 115'7 por encima de los 112'9 de Noruega y de los 103'6 de

instancias económicas y políticas supranacionales –BM, GATT, UE, ASEAN, FMI–. En este nuevo marco, el Estado sigue siendo necesario para mantener el funcionamiento del ciclo económico pero su espacio de intervención es cada vez más marginal respecto a la imposición de una *lex mercatoria* universal.[24] La consolidación de estos nuevos poderes supranacionales, con formas oscuras y contenidos fuera del control de las instituciones políticas, pone en cuestión las interpretaciones más "desencantadas" de la democracia, como podría ser la de la teoría elitista.[25] Esta erosión de la soberanía nacional ha provocado también una limitación aún mayor de la soberanía popular, hecho que se manifiesta en la pérdida y en los recortes de los derechos civiles y sociales de los ciudadanos. Por todo esto, podemos decir que hoy el verdadero desafío para el paradigma democrático pasa por vincular la crisis del Estado social con la del Estado-nación.

En este sentido, para comprender las consecuencias del tránsito del fordismo al nuevo industrialismo informático hay que prestar atención al hecho de que para los Estados-nación europeos, en los años setenta, comenzó a cambiar el campo de las relaciones entre el mercado interno y el mercado mundial. Los conflictos y los problemas económicos y financieros que se vienen produciendo en el mercado mundial están relacionados con el empuje del nuevo industrialismo de EEUU y con el proceso de desregulación internacional provocado por la globalización. En el diseño de EEUU sobre la nueva división del trabajo y de las relaciones económicas internacionales los países

Sudáfrica; la Ford 100'1 por encima de los 99'7 de Turquía. Las cinco mayores multinacionales habían facturado 526'1 millones de dolares, en relación a los 454'5 de Medio Oriente y Africa del Norte, y de los 297'4 de Asia del Sur. Para más información consultar *Le Monde Diplomatique*, n. 15, enero 1997.

24. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de la construcción de esta *lex mercatoria universal* es el denominado *Acuerdo Multilateral de Inversiones (A.M.I.)* con el que los 29 países miembros de la OCDE pretendían consolidar el principio de no intervención de los Estados en la economía (cfr. *mientras tanto*, n. 72, 1998).

25. Las "empresas en red" han construido una malla de relaciones entre la economía, la ciencia y la técnica que escapa a cualquier control social y político.

europeos aparecen como el principal mercado de consumo de sus productos. Sobre esta base, observa Vacca, es difícil saber cómo podrán los Estados europeos relanzar un nuevo proyecto de desarrollo similar al del fordismo de los años cincuenta y sesenta. Por tanto, lo determinante actualmente son las dimensiones del mercado (Vacca 1997, 55-56).[26] Si esto es correcto, el Estado social habría entrado en crisis no sólo por la "sobrecarga de demandas", producidas por su mismo desarrollo, sino porque los Estados-nación europeos no tuvieron y no tienen la fuerza suficiente, de capital y de mercado, para afrontar el nuevo "desafío" tecnológico-productivo de EEUU y para relanzar un nuevo programa reformador (Vacca 1997, 56).

Pues bien, las teorías "institucionalistas" son ciegas ante estos fenómenos. La "ingobernabilidad" en el Estado social está directamente relacionada con el proceso de redistribución de los poderes nacionales e internacionales, y manifestaría las dificultades que tiene el sistema político para reconducir las funciones del sistema a un único centro de toma de decisiones; es decir, para regular el proceso económico y la conflictividad social en un único marco de referencia (Barcellona 1980, 146). Esta dimensión de la crisis tampoco fue percibida a tiempo por las fuerzas sociales y políticas de izquierda. Como hemos visto, la propuesta del "gobierno democrático de la economía" del Pci partía del presupuesto de que los conflictos sociales del Estado social podrían ser solucionados en el marco de las instituciones políticas de la democracia parlamentaria. Pero las propuestas de que los trabajadores y sus organizaciones participaran en la toma de decisiones de la programación económica –la "parlamentarización" de la sociedad, concebida como una ampliación de la democracia representativa– y de implantar un control público efectivo de la economía privada no eran adecuadas para hacer frente a la crisis económico-social de los años setenta. No lo eran porque

26. Esto explicaría el hecho de que los Estados europeos hayan decidido consolidar y transformar el espacio económico de la *Comunidad Económica Europea* en el de la *Unión Europea*.

el elemento político central de esa crisis, como ya hemos dicho, era precisamente la quiebra del compromiso entre el capital y el mundo obrero y, en consecuencia, la transformación de las relaciones entre el sistema político y el sistema económico del Estado social. En cambio, los partidos de izquierda concibieron el ataque neoconservador como una involución del proceso de democratización y rechazaron la idea de que el Estado social estuviera ante una crisis estructural, morfológica. No percibieron que la ofensiva del capital estaba cuestionando el compromiso socio-político, que buscaba realizar una gigantesca reestructuración tecnológico-social del sector productivo, y que estaba poniendo en discusión las barreras tradicionales establecidas por los Estados a la mundialización de los mercados. Así, la internacionalización sin precedentes del capital y la revolución informática abrieron la vía para que la forma-mercancía penetrara en sectores públicos de la economía nacional y en los aparatos de reproducción social –sistemas de información, industria cultural, educación, salud, etc.–. Con ello, el capital anuló el compromiso que mantenía con los trabajadores y recuperó los espacios que habían quedado excluidos de las relaciones mercantiles privadas bajo el Estado social. La izquierda, al no haber visto a tiempo todo esto, se encontró defendiendo aspectos indefendibles del Estado social (Vacca 1997, 16-18).

5. *Individualismo de masas y nacionalpopulismo en el "laboratorio" italiano*

En conclusión, en los años setenta se pusieron las bases para una gran transformación del modo de producción capitalista. Con la revolución informática y la globalización económico-financiera el capital cerró el ciclo fordista y abrió una nueva etapa de modernización. Esta, como hemos visto, ha puesto en cuestión de los instrumentos políticos y jurídicos del Estado social, ha realizado una nueva redistribución de los poderes y ha llevado a cabo una profunda transformación en el

mundo del trabajo y, en consecuencia, de sus organizaciones sindicales y políticas. La hegemonía del individualismo de masas ha influido en el declive de las culturas y de los actores sociales que han luchado en este siglo por cubrir las necesidades básicas de las poblaciones y por la implantación de los derechos sociales en los países europeos. La crisis del modelo fordista de sociedad ha producido una crisis de "legitimación" que ha afectado a las relaciones sociales de abajo a arriba y a las vinculaciones entre los grupos sociales.

En el "laboratorio" italiano esta situación se reflejó en la quiebra del bloque de intereses que permitió al movimiento obrero y a otras fuerzas sociales desafiar al capital y a las fuerzas políticas hegemónicas en los años sesenta y setenta. Pero la disgregación de la gran industria, la desocupación creciente y la transformación de los empleos estables en empleos precarios han debilitado progresivamente la fuerza de los sindicatos y de los trabajadores. Si en los años sesenta y setenta hubo en Italia un avance progresivo de los trabajadores dependientes, en el curso de los años ochenta y noventa este proceso se invirtió con la flexibilización y la temporalización del trabajo. Asimismo, en este período la cuota de ganancias correspondientes al trabajo ha ido progresivamente disminuyendo mientras que la de los beneficios empresariales ha aumentado considerablemente. A esto hay que añadir la reducción de las "dotaciones" de los derechos sociales para determinadas categorías de ciudadanos debido a las dificultades financieras del Estado, con el peligro de que se forme una nueva "ciudadanía censitaria" (Rodotà 1997, 131). Estos hechos han provocado una quiebra de la confianza de los grupos más débiles hacia sus representantes sociales y políticos y un debilitamiento de las formas de organización de las clases subalternas, de los sindicatos y de los partidos obreros.

Otro de los factores que influyeron en este debilitamiento de la izquierda en el "caso italiano" fue el viraje político que realizó el Pci ante las movilizaciones sociales de los años setenta. El equipo dirigente comunista, con Berlinguer a la cabeza, después de haber

movilizado a millones de personas, se dio cuenta de que las demandas sociales no se podían mantener indefinidamente y que se corría el peligro de poner en cuestión al mismo sistema democrático. El Pci tuvo miedo de que las movilizaciones sociales en el marco de la importante crisis económica y política de principios de los años setenta pudieran poner en peligro a las instituciones democráticas. Por ello, dejó de impulsar activamente a los movimientos sociales y abrió una nueva fase, como hemos visto, de acercamiento hacia el partido católico. Este cambio provocó una desmovilización general de las fuerzas sociales más vivas de país.

La participación del Pci en los "gobiernos de solidaridad nacional" significó el fin de toda una época, caracterizada por la dialéctica y una polaridad política muy definida entre el Pci y la Dc. En los años setenta, para mantener la unidad del país y el sistema político democrático, el Pci sacrificó su concepción de la política –"actuar para transformar el mundo" (Vacca)– y sus esfuerzos para alargar las bases populares del Estado (Serra 1997, 24). Así, centró su atención en la gobernabilidad del Estado, descuidó los vínculos que había mantenido con la sociedad civil y dejó de hacer de correa de transmisión entre el pueblo y el marco político-institucional. La propuesta del "compromiso histórico", con su insistencia en la búsqueda de una transformación socialista de la sociedad, intentó crear un puente entre las demandas sociales y las instituciones, pero no logró más que desplazar el problema en el tiempo (Serra 1997, 22).

De este modo, en la segunda mitad de los años setenta, la sociedad italiana pasó de una de una etapa de cambios y esperanzas a otra de homologación y de repliegue del impulso de transformación social. El proceso de modernización capitalista se encontró con que de golpe se derrumbaba toda una tradición político-cultural alternativa, y que los comunistas habían colaborado a mantener vigente durante décadas en la sociedad italiana. Esto causó un gran desconcierto entre los movimientos sociales y tuvo efectos negativos en la compleja psicología de la sociedad italiana. El fracaso del período de

"solidaridad nacional" entre la Dc y el Pci hizo aún más grande el declive de la cultura comunista. Desde un punto de vista social, una de las consecuencias de este declive ha sido el desplazamiento de la ética comunitaria por otra individualista, en el marco de la cual el individuo se encuentra libre de responsabilidades hacia la política y la vida en común (Serra 1997, 27). Todo este proceso se vio favorecido además, como hemos visto, por otros dos hechos posteriores: la quiebra de los países del "socialismo real" y la metamorfosis del Pci en dos fuerzas políticas nuevas: en el *Partito Democratico de la Sinistra* y en el *Partito Rifondazione Comunista*.

Fue en este marco de descontento social y de desconcierto de las fuerzas de izquierda cuando irrumpió con fuerza un nuevo movimiento nacionalpopulista, el cual tomó forma política en la alianza *Forza Italia,* liderada por Silvio Berlusconi, en el renovado movimiento neofascista de *Alleanza Nazionale* y en el partido xenófobo y segregacionista de la *Lega Norte*. Esta nueva derecha, ajena al espíritu constituyente de la I República, aprovechó el descontento social y la situación de descomposición político-institucional provocada por *tangentopoli* para proponer nuevas vías políticas a los ciudadanos sin la pretensión de cambiar lo fundamental del orden social existente (Serra 1997, 85). La sociedad, desengañada con los partidos tradicionales, encontró refugio en las críticas contra el "consociativismo" y en las propuestas lanzadas por estos partidos –como, por ejemplo, el establecimiento de un sistema de gobierno presidencialista–. Las reivindicaciones de esta nueva derecha dieron paso en los años ochenta y noventa a una etapa de movilizaciones de tipo psicológico en contraposición a las económico-sociales de los años sesenta y setenta.[27] Sobre esta onda se asentó *tangentopoli* y destruyó a los partidos católico y socialista.

27. Gino Germani habla de movilización "psicológica" para referirse a la situación en la que la disponibilidad social para que surjan nuevas formas de participación no comporta un cambio del orden social (1975, 33).

Uno de los fenómenos más destacados del resurgimiento de este "nacionalpopulismo" fue la irrupción y la consolidación del movimiento de las *ligas* –Lombarda, Veneta, Piamontesa– en el norte de Italia.[28] El movimiento de las *ligas*, como también sucedió con el fascismo en su primera fase, se caracteriza por su carácter movimentista, la demagogia populista y el ejercicio de un liderazgo centrado en el jefe –única guía del movimiento–. Su discurso político se fundamenta en la defensa de una concepción regionalista-local de la política mezclada con un neoliberalismo económico y un trasfondo étnico identitario xenófobo. La *Lega Norte* –surgida de la federación de las *ligas*– logró consolidarse electoralmente reivindicando la secesión de las provincias del norte de las del sur y denunciando el asistencialismo clientelar del partido católico en el *Mezzogiorno* y el despilfarro de las arcas del Estado. Sus propuestas, de todos modos, han logrado poner sobre la mesa viejos problemas de la sociedad italiana, como, por ejemplo, el debate sobre la identidad nacional y la forma del futuro Estado –federal o autonómico, centralizado o descentralizado–.

28. El arraigo de las ligas tiene una concreta fisonomía territorial. Afecta a la franja al pie de los montes que cubren de oeste a este las provincias de Novara, Varese, Como, Bérgamo, Brescia, Verona y Vicenza, hasta llegar a Trieste. En este territorio se ha desplegado todo el ciclo de la industrialización italiana desde el siglo pasado hasta hoy. Es un área donde predomina la pequeña y mediana industria, en el cual la cultura católica tuvo un fuerte arraigo (Poggio 1994, 122).

Conclusión

La quiebra del modelo político italiano ha coincidido con la de los países del este. Esta coincidencia no es casual. El establecimiento de una *conventio* de exclusión de la izquierda del poder ejecutivo introdujo la "guerra fría" en el interior de vida política italiana. Cada vez que los partidos políticos intentaban modificar esta situación, abriendo una nueva fase de democratización, el "doble estado" trataba, sin reparar en los medios, que las cosas siguieran como estaban. Sin embargo, la crisis de "sistema" que hoy afronta Italia no está relacionada sólo con el fin del bipolarismo este-oeste.

La crisis italiana comenzó con el fracaso del proceso de democratización que intentaron realizar Moro y Berlinguer. Con el asesinato del líder católico se perdió la última oportunidad para reformar el sistema político y para establecer una verdadera "democracia de la alternancia". A partir de entonces comenzó un proceso de descomposición y de declive de las principales fuerzas políticas de la postguerra. Este proceso culminó en 1993 con la revelación de que en el interior del Estado se había formado un impresionante sistema de concusión y de corrupción del poder público (*tangentopoli*). Las políticas de "gobernabilidad" de los gobiernos de "centro-izquierda" presididos por Craxi y el ataque al "consociativismo" existente entre el partido católico y el comunista fueron un primer aviso de la crisis que estaba por llegar. El andamiaje político construido en torno a la "democracia de los partidos" se terminó de resquebrajar con la

disolución o la transformación en los años noventa de los principales partidos políticos populares –Pci, Dc y Psi–, los interminables procesos de *Manos limpias* y la irrupción de nuevos partidos políticos ajenos al espíritu constituyente de 1948 –*Lega Norte*, *Alleanza Nazionale* y *Forza Italia*–. La suma de estos hechos quebró el paradigma político-constitucional que mantuvo unido a la sociedad italiana durante la postguerra y que permitió asimismo la coexistencia del partido comunista más fuerte de Occidente con uno de los más importantes partidos moderados de masas de inspiración católica. A pesar de tener proyectos de sociedad muy diferentes, estas dos fuerzas políticas instituyeron un marco político común, unificaron una población dividida en múltiples identidades culturales y regionales y establecieron los pilares que permitieron modernizar el país y extender el bienestar a la mayoría de la población. La quiebra de la complementariedad Dc-Pci ha significado también la ruptura del vínculo funcional que el "modelo Fiat" de desarrollo estableció entre el industrialismo del norte y la estructura económico-social del sur.

Hoy la República italiana, cincuenta años después de su nacimiento, se encuentra ante una profunda crisis de "sistema". Esta crisis, a pesar de tener sus elementos singulares como son, por ejemplo, la magnitud de la corrupción política y el importante papel que ha jugado en ella el "doble estado", es también un espejo del estado de la democracia en los países europeos occidentales. Desde los años setenta, las democracias parlamentarias europeas se encuentran inmersas en un basto proceso de reestructuración económica y política a nivel mundial. Grandes empresas multinacionales e instituciones económicas y políticas supranacionales (GATT, FMI, BM, UE), adecuadas al nuevo espacio global de la economía, organizan autocráticamente las relaciones comerciales, financieras y tecnológicas entre los Estados, determinando la vida de millones de personas. Esto ha provocado una erosión importante de la democracia "parlamentaria" y una pérdida de los escasos espacios de participación política activa de los ciudadanos. El Estado-nación ha ido perdiendo

progresivamente su papel de intermediario en las relaciones económicas ante el poder de las "empresas en redes", la libre circulación de las mercancías, el capital financiero y las nuevas tecnologías. La reorganización de las facultades del Estado ha determinado que su intervención en el ciclo económico pierda progresivamente su carácter de regulación compleja, en el sentido de dictado de las opciones estratégicas del Estado, de las empresas y del orden social, para verse reducido a la realización de políticas coyunturales de gestión del gasto público, de los recursos financieros y de control de la conflictividad social. Uno de los fenómenos que se observan es que cada vez más los gobiernos se ven obligados, en aras de alcanzar una mayor eficacia en las formas de gobierno, a usar instrumentos destinados para situaciones excepcionales o de urgencia como una forma ordinaria de gobierno. El nuevo orden económico-político de la globalización provoca la formación de una especie de estado de "emergencia" permanente, encubierto por el Estado democrático de derecho. Las formas y los principios democráticos son arrinconados según las necesidades del sistema. Esto convierte al Estado democrático de derecho en un Estado de derecho "prepotente", en el que cada vez se hace menos diáfana la diferencia entre la legalidad y la ilegalidad, la discrecionalidad y la arbitrariedad.

Asimismo, en este escenario de redistribución de los poderes económicos y políticos y de redefinición de las formas de la política irrumpen nuevos fenómenos sociales relacionados con la profunda metamorfosis que la modernización capitalista viene realizando en el "imaginario colectivo" de las poblaciones. Algunos de los más preocupantes son: a) el surgimiento de nuevos egoísmos territoriales, insolidaridad norte-sur, que toman forma en movimientos sociales xenófobos e insolidarios; b) la crisis de la política como consecuencia de la pérdida de poder de las instituciones representativas tradicionales y de la neutralización de la participación activa de los ciudadanos; c) la conversión de la "democracia de los partidos" en una democracia neoplebiscitaria; d) la extensión del

consumismo como forma de vida y los procesos de homologación cultural. Todos estos fenómenos sitúan al paradigma de la democracia ante una difícil encrucijada.

Pues bien, la Italia actual es un ejemplo de esta encrucijada. La quiebra de los partidos políticos tradicionales, la deslegitimación de las instituciones, el fenómeno de la corrupcion, el surgimiento de un nuevo nacionalpopulismo de derechas, la consolidación del fenómeno de las *ligas* y los números intentos fracasados de reformas del marco constitucional, todos estos hechos, ponen de manifiesto las transformaciones que se están produciendo en las instituciones de la política y en los significados sociales que las estructuran en las democracias de los países europeos occidentales. La expresión más evidente de los cambios que se estan produciendo en el imaginario social de los ciudadanos es el surgimiento de un nuevo nacionalpopulismo. En el "laboratorio" italiano, este nacionalpopulismo, al igual que sucedió con el fascismo, ha logrado consolidarse en un momento de crisis profunda del sistema político y de la idea de Italia como nación. Sus raíces están en la crisis de las culturas populares tradicionales –católica, socialista y comunista–, en las transformaciones del tejido productivo y de las clases sociales, en los desequilibrios estructurales entre el norte y el sur y, sobre todo, en los procesos de "aculturación" provocados por el consumismo y la consolidación del modelo cultural de masas propuesto por la televisión en los años ochenta. Años antes, en los sesenta, Pasolini había intuido el surgimiento de este "nacionalpopulismo" como consecuencia de la "mutación antropológica" que estaba produciendo el consumismo como forma de vida en las grandes masas campesinas y obreras italianas. El individuo de esta mutación, escribía Pasolini,

> "cualquiera que sea su reivindicación de autonomía e individualismo, no pertenece más a sí mismo. Es un hombre formal, privado de todos sus poderes (...) Este hombre no tiene más raíces (...) estamos deslizándonos imperceptiblemente en un neofascismo más pernicioso que el que hemos conocido entre las dos guerras" (1983, 150).

Este proceso de "mutación antropológica" se materializó en las elecciones de marzo de 1994 con la victoria de la alianza política liderada por el empresario Silvio Berlusconi y formada por los partidos *Lega Norte, Alleanza Nazionale* y *Forza Italia*. La consolidación electoral de esta nueva derecha puso a la sociedad italiana ante el riesgo, por un lado, de una posible secesión entre el norte y el sur del país y, por otro, de un deslizamiento progresivo hacia nuevas formas sociales y políticas autoritarias (neofascistas). La *Lega Norte*, por ejemplo, apoyándose en un discurso insolidario y secesionista, se presentó ante la sociedad italiana como el movimiento político que podía solucionar la crisis de la "democracia de los partidos".

Todo esto nos lleva a decir que el futuro de la democracia en Italia depende principalmente de las respuestas que se den a una serie de temas fundamentales, como, por ejemplo, al debate sobre la identidad de los italianos y de su nación, al problema de la debilidad del Estado-nación surgido del *Risorgimento,* al desafio de la brecha estructural entre el norte y el sur del país, a la forma del Estado futuro –federal o autonómico, centralizado o descentralizado– y a la reconstrucción de los lazos entre la política y la sociedad, rotos tras la crisis de legitimación de los partidos políticos tradicionales. En fin, la sociedad italiana, para afrontar los desafíos de la modernización capitalista actual, debe volver a encontrar los actores sociales y políticos y los instrumentos institucionales que le den una identidad y logren unirla en un proyecto común, del mismo modo como en su momento los encontró en la "democracia de los partidos".

El mundo de la política ha comenzado a buscar soluciones a esta crisis de "sistema" pero ha tenido poco éxito hasta ahora. Respecto a la reforma del Estado se dio un primer paso con la aprobación de las "leyes Bassanini" (mayo de 1997). Las principales directrices de esta reforma son: a) la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías locales (el denominado "federalismo administrativo"); b) la reorganización de la administración central y la reordenación

de los entes públicos; y c) la agilización del funcionamiento de la administración. De esta reforma es importante destacar que el reparto de funciones y tareas administrativas que realiza entre el Estado, las regiones, las provincias y el municipio deja la puerta abierta para una futura reestructuración federal del Estado (Rugge 1997, 47 y ss). Asimismo, a inicios de 1997 comenzó a funcionar una comisión *ad hoc* –la *Bicamerale,* formada por 70 parlamentarios– con el fin de reformar la Parte Segunda de la Constitución (Ordenamiento de la República), afectada de lleno por la crisis política, y para establecer unas nuevas reglas del juego político. Como hemos visto los desequilibrios producidos por los procesos judiciales y la ola referendaria pusieron en cuestión dos de los ejes del modelo político italiano: la "democracia de los partidos" y el Parlamento. Esto terminó por afectar tanto al complejo *sistema de distribución de los poderes* entre el poder judicial y el sistema político, el Estado central y las regiones, el poder legislativo y el poder ejecutivo, como al *sistema de equilibrios* entre la democracia representativa y la democracia directa. Hay que tener en cuenta que estos dos sistemas en conjunto configuran la estructura de la Constitución republicana. Sin embargo, este último intento de reformar la Constitución volvió a fracasar por la falta de acuerdo entre los grupos políticos del arco parlamentario (junio 1998). Este nuevo naufragio institucional no ha hecho más que crear nuevas incertidumbres sobre el futuro de la democracia en Italia.

Bibliografía

Amato, G. (1985): "Come governare la società avanzata", en *Mondoperaio*, n. 6.

Amoroso, B.; Olsen, J. (1978): *Lo stato imprenditore*, Laterza, Roma-Bari.

Andrés Ibáñez, P. (al cuidado de) (1978): *Política y justicia en el Estado capitalista*, Fontanella, Barcelona.

Andrés Ibáñez, P. (1988): "Juzgado de guardia: el 'Estado de bienestar' en el banquillo", en *Jueces para la Democracia*, n. 5.

Anisi, D. (1995): *Creadores de escasez*, Alianza, Madrid.

Aquarone, G. (1965): *La organizzazione dello stato autoritario*, Einaudi, Torino.

Ascoli, U. (1984): *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari.

Baldassarre, A. (1989): "Diritti sociali", en *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, Roma.

Baldassarre, A. (1986): "La costruzione del paradigma antifascista e la costituzione repubblicana", en *Problemi del socialismo*, n. 7.

Baratta, A.; Silbernagl, M. (1985): "La legislación de emergencia y el pensamiento jurídico garantista en el proceso penal", en *Doctrina Jurídica.*

Barcellona, P. (1978): *La Repubblica in trasformazione*, De Donato, Bari.

Barcellona, P. (1980): *Oltre lo Stato sociale*, Riuniti, Roma.

Barcellona, P. (1984): *I soggetti e le norme*, Giuffré, Milán.

Barcellona, P. (1987): *L'individualismo propietario*, Boringhieri, Torino [existe traducción castellana, *El individualismo propietario*, Trotta, Madrid, 1996].

Barcellona, P. (1993): *Lo spazio della politica*, Riuniti, Roma.

Barcellona, P. (1994): *Diario politico*, Datanews, Roma.
Barcellona, P. (1996): *Diritto privato e società moderna*, Jovene, Napoli.
Barcellona, P. (al cuidado de) (1973): *L'uso alternativo del diritto, I (Scieza giuridica e analisi marxista); II (Ortodossia giuridica e pratica politica)*, Laterza, Bari.
Barcellona, P.; Cotturri, G. (1976): *El Estado y los juristas*, Fontanella, Barcelona.
Barcellona, P.; Cantaro, A. (1984): *La sinistra e lo Stato sociale*, Riuniti, Roma.
Baylos, A. (1991): *Derecho del trabajo: modelo para armar*, Trotta, Madrid.
Bergalli, R. (1991): "Gladio en España", en *Butlleti de la Associación Catalana de Juristes Demòcrates*, n. 15, julio de 1991.
Bergalli, R. (1988): "Emergencia: una cultura específica", en Serrano Piedecasas, J. R., *Emergencia y crisis del Estado social*, PPU, Barcelona.
Berlinguer, E. (1975): *La Questione comunista*, al cuidado de A. Tatò, Riuniti, Roma.
Berlinguer, E. (1976): "Propuestas y objetivos de lucha del Pci", *Informe ante el Comité Central del Pci*, Roma, 18 de octubre de 1976.
Berlinguer, E. (1977): *Austeritá. Occasione per trasformare l'Italia*, Riuniti, Roma.
Berlinguer, E. (1978): "Reflexiones sobre Italia después de los hechos de Chile", en Gramsci A., Togliatti, P., Berlinguer, E. *El compromiso histórico*, Crítica, Barcelona.
Botti, A. (1994): "Sistema político y crisis de la Primera República", en A. Botti (ed.), Italia 1945-1994, *Ayer*, n. 16, Marcial Pons, 1994.
Calamandrei, P. (1995): *Costruire la democrazia (Premesse alla costituente)*, Vallecchi, Firenze.
Camera dei deputati (1985): *La decretazione d'urgenza*, Ufficio stampa e pubblicazioni, Roma.
Cantaro, A. y Petrangeli, F. (1997): *Guida alla Costituzione e alla sua riforma*, Riuniti-Crs, Roma.
Capella, J. R. (1993): *Los ciudadanos siervos*, Trotta, Madrid.
Capella, J. R. (1997): *Fruta prohibida*, Trotta, Madrid.
Cassano, F. (1979): *Il teorema democristiano*, De Donato, Bari.
Castronovo, V. (1975): "La storia economica", en *Storia d'Italia*, al cuidado de R. Romano y C. Vivanti, IV, *Dall 'Unita ad oggi*, 1, Einaudi, Torino.

Castronovo, V. (1994): "El debates sobre el desarrollo económico italiano", en *Italia 1945-94*, al cuidado de A. Botti, *Ayer*, n. 16, 1994.
Cazzola, F. (1972): "Consenso e opposizione nel parlamento italiano. Il ruolo del Pci dalla I alla IV legislatura", en *Rivista Italiana di scienza politica*, II.
Cazzola, F. y Rossitto, E. (1979): "Introduzione. Per un'analisi dell'egemonia democristiana", en F. Cazzola (ed.), *Anatomina del potere Dc*, De Donato, Bari, 1979.
Cazzola, F. (1994): *Lo Stato sociale tra crisi e riforme. Il caso Italia*, Il Mulino, Bologna.
Corsi, G.; Esposito, E.; Baraldi, C. (1996): *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, Anthropos-Universidad Iberoamericana, Barcelona-México.
Costa P. (1990): "La alternativa 'tomada en serio': manifiestos jurídicos de los años setenta", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 30, 1990.
Cotturri, G. (1997): *La transizione lunga*, Riuniti, Roma.
Chiarante, G. (1997): *Da Togliatti a D'Alema*, Laterza, Roma-Bari.
Crozier, M. y otros (eds.) (1977): *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Franco Angeli, Milano.
D'Antona M. (al cuidado de) (1990): *Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro: Italia, Spagna,* Ed. Scientifiche Italiane, Nápoles.
Daneo, C. (1975): *La politica economica della ricostruzione*, Einaudi, Torino.
De Felice, F. (1989): "Doppia lealtà e doppio Stato", en *Studi storici*, n. 3.
De Vergottini, G. (1983): *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid.
Di Giorgi, R. (1995): "Problemas de la gobernabilidad democrática" (mecanoscrito)
Di Palma, G. (1979): "Risposte parlamentari alla crisi del regime: un problema di istituzionalizzazione", en Graziano, L.; Tarrow, S. (al cuidado de), *La crisi italiana*, Einaudi, Roma.
Ferrajoli, L. (1988): "Precarietà dei valori di riferimento ed emergenze", en Mannuzu S.; Clementi F. (al cuidado de), *Crisi della giurisdizione e crisi della politica*, Franco Angeli-Crs, Milano.
Ferrajoli, L. (1989): *Diritto e ragione (Teoría del garantismo penale)*,

Laterza [existe traducción castellana *Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1995].
Fiori, G. (1981): *Vita di Enrico Berlinguer*, Laterza, Roma-Bari.
Galgano, F. (1980): *Las instituciones de la economía capitalista*, Fernando Torres, Valencia.
Galli, G. (1993a): "Un delito político cambia la storia", en *Historia*, n. 423, mayo.
Galli, G. (1993b): *Il partito armato*, Kaos Edizioni, Milán.
Gentile, E. (1994): "La nazione del fascismo. Alle origini del declino dello stato nazionale", en Spadolini G. (al cuidado de), *Nazione e nazionalità in Italia*, Laterza, Bari-Roma.
Germani, G. (1975): *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Il Mulino, Bologna.
Ghezzi, G. (1984): "La giurisprudenza del lavoro tra le crisi delle imprese e i dilemmi del sindacato", en AA.VV., *Diritto e Giustizia del lavoro oggi*, Franco Angeli, Milán.
Giannuli, A. (1988): *Il Sessantotto. La stagione dei movimenti (1960-1979)*, Ed. Associate, Roma.
Ginsborg, P. (1989): *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Turín.
Goma Carmona, R. (1996): "La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa", en *RIS*, n. 15, septiembre-diciembre, pp. 95-120.
Gramsci, A. y Bordiga, A. (1977): *Debate sobre los consejos de fábrica*, Anagrama, Barcelona.
Gramsci, A. (1978): "La cuestión meridional", en Gramsci A., Togliatti P., Berlinguer, E., *El compromiso histórico*, Crítica, Barcelona.
Graziani, A. (1972): *L'economia italiana 1947-1970*, Il Mulino, Bologna.
Graziano, L. (1973): "Clientela e politica nel Mezzogiorno", en *Il sistema politico italiano*, (al cuidado de P.Farneti), Il Mulino, Bologna.
Grevi, V. (1983): "Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo", en *Il Mulino*, n. 289, septiembre-octubre, 1983.
Gruppi, L. (1978): "La propuesta del 'compromiso histórico", en Gramsci A, Togliatti P., Berlinguer E., *El compromiso histórico*, Crítica, Barcelona.
Habermas, J. (1975): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
Hirsch, J. (1977): "Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y su crisis", en N. Poulantzas, *La crisis del Estado*, Fontanella, Barcelona.

Hobsbawm, E. J. (1991): *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona.
Hösle, V. (1992): *Filosofia della crisi ecologica*, Einaudi, Torino.
Ingrao, P. (1977): *Masse e potere*, Riuniti, Roma [existe traducción castellana parcial *Las masas y el poder*, Crítica, Barcelona, 1978, por donde se cita].
Ingrao, P. (1980): *Crisis y tercera vía* (entrevista de Romano Ledda), Laia, Barcelona.
Ingrao, P. (1986): "I poteri si rifondano: quale risposta?", en *Democrazia e diritto*, n. 1, 1986.
Ingrao, P. (1988): "La nuova trama delle decisioni", en Mannuzu S., Clementi F. (eds.), *Crisi della giurisdizione e crisi della politica*, Franco Angeli-Crs, Milano.
Ingrao, P.; Rossanda, R. (1995): *Appuntamenti di fine secolo*, Manifestolibri, Roma.
Luca Tamajo, R.; Ventura, L. (al cuidado de) (1979): *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, Jovene Editore, 1979.
Luhmann, N. (1977): *Sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari.
Luhmann, N. (1978): *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida, Nápoles.
Luhmann, N. (1980): "L'inflazione del potere", en Bolaffi A. (al cuidado de) *La democrazia in discussione*, De Donato, Bari.
Luhmann, N. (1993): *Teoría política en el Estado del bienestar*, Alianza, Madrid.
Magistratura Democratica (1984): *Quale Giustizia*, n. 1.
Mammarella, G. (1985): *L'Italia contemporanea (1945-1985)*, Il Mulino, Bologna.
Manconi, L. (1985): "L'emergenza come forma di governo", en *Antigone*, n. 1.
Maresca, M. (1993): "El lugar de la justicia", en *Jueces para la Democracia*, n. 20.
Marramao, G. (1979): *Il politico e le trasformazioni*, De Donato, Bari.
Martinelli, R. (1990): "Il partito nuovo e la preparazione....", en *Studi storici*, n. 1.
Melucci, A. (1982): *L'invenzione del presente*, Il Mulino, Bologna.
Mellón, J. A. (ed.)(1998): *Ideología y movimientos políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid.
Morisi, M. (1990): *Tra interessi e partiti*, Working papers di sociologia, n. 44, U. di Messina-U. della Calabria.

Morissi, M.; Cazzola, F. (1981): "La decisione urgente. Usi e funzioni del decretto legge nel sistema politico italiano", en *Rivista italiana Scienza Politica*, n. 3, 1981.
Mosse, G. L. (1997): *La cultura europea del siglo XX*, Ariel, Barcelona.
Mosse, G. L. (1996): *Il fascismo (Verso una teoria generale)*, Laterza, Roma-Bari.
Napolitano, G. (1977): *La alternativa comunista*, Blume, Barcelona.
Negri, T. (1980): *Del obrero-masa al obrero social*, Anagrama, Barcelona.
Offe, C. (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid.
Ohmae, K. (1996): La fine dello Stato-nazione (L'emergere delle economie regionali), Baldini & Castoldi, Milano [existe traducción en catalán].
Paci, M. (1984): "Il sistema di Welfare italiano tra tradizione clientelar e prospettive di riforma", en Ascoli, U. (al cuidado de), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Bari-Roma.
Pasolini, P. P. (1983): *Il sogno del centauro* (al cuidado de), J. Duflot, Riuniti, Roma.
Pasquino, G. (1980): *Crisi dei partiti e gobernabilità*, Il Mulino, Bolonga.
Pasquino, G. (1998): *La oposición*, Alianza, Madrid.
Pci (1979): *XV Congreso del Pci*, Riuniti. Roma.
Poggi, P. P. (1994): "Liguismo y postliguismo", en A. Botti (ed.) "Italia (1945-94)", *Ayer*, n. 16. Marcial Pons, Madrid.
Poulantzas, N. (1979): *Estado, poder y socialismo*, S. XXI, Méjico.
Predieri, A. (1975): *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Comunità, Milano.
Ramat, M. (1988): "M.D. e il '68", en Mannuzzu S.; Clementi F. (al cuidado de), *Crisis della giurisdizione e crisi della politica*, Crs-Franco Angeli, Milán.
Resta, E. (1975): "Intervención", en AA.VV., *Democrazia e diritto*, De Donato, Bari.
Reyneri, E. (1991): "Mercado y políticas de trabajo", en Cella G. P.; Treu T. (al cuidado de), *Las relaciones industriales en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
Riechmann, J.; Fernández Buey, F. (1994): *Redes que dan libertad (Introducción a los nuevos movimientos sociales)*, Paidós, Barcelona.
Rodano, F. (1975): *Sulla politica dei comunisti*, Boringhieri, Torino.

Rodotà, S. (1982): "La costituzione materiale ai tempi dell'unità nazionale", en *Laboratorio politico*, n. 2-3.
Rodotà, S. (1997): *Libertà e diritti in Italia (dall'Unità ai giorni nostri)*, Donzelli, Roma.
Romeo, R. (1980): *Breve storia della grande industria in Italia, 1861-1961*, Cappelli, Bologna.
Rugge, F. (1998): "Las "leyes Bassanini": continuidades e innovaciones del reformismo administrativo", en *Federalismo y Subsidiariedad en Italia*, Documents Pi i Sunyer, n. 5, Barcelona.
Santoloya, M. (1988): *El régimen constitucional de los decretos leyes*, Tecnos, Madrid.
Santarelli, E. (1997): *Storia critica della repubblica*, Feltrinelli, Roma.
Scoppola, P. (1991): *La repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna.
Sebastián, L. De (1994): "Los 'blues' de la economía internacional", en *Acontecimiento*, n. 31, Madrid.
Serra, P. (1997): *Individualismo e populismo*, Datanews, Roma.
Serrani, D. (1971): *Lo stato finanziatore*, Franco Angeli, Milano.
Serrano Piedecasas, J. R. (1988): *Emergencia y crisis del Estado social*, PPU, Barcelona.
Sternhell, Z. (1990): "La terza via fascista", en *Il Mulino*, n. 330.
Tarozzi, A. (1983): "Premessa", en Tarozzi A. (al cuidado de), *Stato d'emergenza*, Franco Angeli, Milano.
Tarrow, S. (1990): "Partidos y movimientos sociales en Italia", en Dalton y Kuechler (al cuidado de), *Los nuevos movimientos sociales*, Ed. Alfons el Magnànim, Valencia.
Titmuss, R. M. (1981): *Política social*, Ariel, Barcelona.
Togliatti, P. (1963): *Rapporto al IX Congresso. Nella democrazia e nella pace verso il socialismo. I rapporti e le conclusioni all'VIII, IX, X Congresso del Pci*, Roma.
Trentin, B. (1977): *Da sfruttati a produttori: lotte operaie e sviluppo capitalistico dal miracolo economica alla crisi*, De Donato, Bari.
Vacca, G. (1974): *Saggio su Togliatti e la tradizione comunista*, De Donato, Bari.
Vacca, G. (1991): *Tra Italia e Europa*, Franco Angeli, Milano.
Vacca, G. (1997): *Vent'anni dopo*, Einaudi, Torino.
Verri, F. (1994): "La larga noche de la República italiana", en *Jueces para la democracia*, n. 3.

Italia, uno de los *laboratorios* socio-políticos de la postguerra, vive hoy una profunda crisis de *sistema*. La quiebra del Estado social clientelar, el declive de la *democracia de los partidos* y el fin del sistema de economía mixta han puesto en cuestión el modelo de Estado y de sociedad construido por los partidos populares surgidos de la *resistencia*. La crisis de este *laboratorio* se ha visto agravada por la desaparición de la escena política de las denominadas *dos iglesias* de Italia —el partido católico y el comunista, los cuales estructuraron durante años la identidad de los italianos e impulsaron la modernización económica—. En un contexto de metamorfosis social y política ha irrumpido un movimiento nacionalpopulista, que ha tomado forma política en actores políticos ajenos a los principios constituyentes de 1948, como el partido xenófobo y segregacionista de la *Lega Norte* y la alianza política *Forza Italia*. La actual dialéctica del proceso de modernización capitalista —globalización económico-financiera *versus* comunitarismos étnico-regionales— ha afectado de lleno a la sociedad italiana. El objetivo de este libro no es otro que el de aportar algo de luz a la crisis de este *laboratorio*, caracterizado por la dialéctica que se estableció entre la defensa de una *tercera vía* socio-política por parte de uno de los partidos comunistas más importantes de la postguerra y el proceso de modernización capitalista, el cual tiene sus últimas manifestaciones en la quiebra del Estado social y en la globalización económica.

ISBN 84-8338-040-4
9 788483 380406

El modelo político italiano

Un laboratorio: de la tercera vía a la globalización

Héctor Claudio Silveira Gorski

BREVIARIS

EDICIONS UNIVERSITAT DE BARCELONA