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 1

UB E EDICIONS UNIVERSITAT DE BARCELONA

El modelo político italiano. Un laboratorio: de la tercera vía a la globalización

Héctor Claudio Silveira Gorski

EDICIONS UNIVERSITAT DE BARCELONA

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA. Dades catalogràfiques

Silveira Gorski, Héctor Claudio
El Modelo político italiano : un laboratorio: de la tercera vía a la globalización. — (Breviaris ; 1)

Notes. Bibliografia
ISBN 84-8338-040-4

I. Títol II. Col·lecció: Breviaris (Universitat de Barcelona) ; 1
1. Democràcia 2. Crisis polítiques 3. Crisis econòmiques
4. 1945/1997 5. Itàlia

© EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA

1.ª edición: 1998

Producción: Publicacions de la Universitat de Barcelona

Impresión: Gráficas Rey, S.L.

Depósito legal: B-50.703-98

ISBN: 84-8338-040-4

Todos los derechos de esta publicación (incluido el diseño de la cubierta)
EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada, transmitida o utilizada mediante ningún tipo de medio o sistema, sin autorización previa del editor.

Administración de la publicación

EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA
Balmes, 25
08007 Barcelona
Tel. 93 403 55 30
Fax 93 403 55 31

A mis abuelos Aurora, Nicolás,
Manuela y Héctor

Índice

Nota 11
Introducción 13

Capítulo primero. La República de los partidos 21
1. El fascismo y la nacionalización de las masas 21
2. La "resistencia" y la "democracia de los partidos" . . 25
2.1. La Constitución republicana 28
2.2. La "vía democrática hacia el socialismo" 33
2.2.1. El "partido nuevo" 35
3. La ruptura del "pacto constituyente" 37
3.1. "Cogestión legislativa" 43
3.2. Riesgos de involución democrática 44

Capítulo segundo. Estado y modernización económica . . 47
1. La "gran transformación": el "modelo Fiat" 47
1.1. La brecha norte-sur 49
1.1.1. La *Cassa per il Mezzogiorno* 51
1.2. El Estado "empresario" y "financiero" 52
1.2.1. La Democracia Cristiana: un "partido-Estado" 58
1.2.2. Un Estado social "clientelar" 60
2. Las consecuencias del "modelo Fiat" 62
2.1. Desarrollo y pobreza 63
3. Los gobiernos de "centro-izquierda" 65

Capítulo tercero. La metamorfosis del "caso italiano" (1969-1979) 69
1. El "otoño caliente" 69
1.1. De "explotados a productores" 70
1.2. Nuevos movimientos sociales 73
1.3. El "uso alternativo del derecho" 76
2. Signos de democratización 82
2.1. El "gobierno democrático de la economía" . . . 83
2.2. La "estrategia de los derechos" 85
2.2.1. El "Estatuto de los trabajadores" 86
3. La crisis económica y política de los años setenta . . 87
3.1. La "emergencia" 89
3.2. El "compromiso histórico" 92
3.3. La "tercera fase" 96
3.3.1. Los gobiernos de "solidaridad nacional" 99
3.3.1.1. "Emergencia" y razón de Estado 100
3.3.1.2. Crisis económica y "emergencia laboral" 102
4. El "doble estado" 105

Capítulo cuarto. El fin de una época 109
1. Un sistema político bloqueado (1979-1989) 109
2. El craxismo y las políticas de "gobernabilidad" . . . 111
2.1. La "emergencia" como "forma de gobierno" . . 112
2.2. La contraofensiva del capital 113
3. La "crisis de los partidos" 115
3.1. La hora de los ciudadanos 117
3.2. *Tangentopoli* y Manos limpias 118
3.3. Transición y proceso constituyente 120

Capítulo quinto. Lecturas de la crisis 123
1. Las lecturas institucionalistas: "ingobernabilidad" y crisis de representación 123

1.1. La "gobernabilidad democrática" del paradigma sistémico 127
2. Estado social y fordismo 134
3. La ofensiva neoconservadora y la quiebra del pacto . 137
4. La globalización económica y el fin de fordismo . . . 139
4.1. La erosión del Estado-nación 141
5. Individualismo de masas y nacionalpopulismo en el "laboratorio" italiano 144

Conclusión 149
Bibliografía 155

Nota

Este libro tiene su origen en la tesis doctoral que lleva como título *La "microfísica de la emergencia" en el "caso italiano" (Los límites de la concepción procedimental de la democracia)*. Fue dirigida por el profesor Juan Ramón Capella Hernández y el tribunal ante el cual la presenté en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona estaba formado por los profesores Pietro Barcellona, Mariano Maresca, Francisco Fernández Buey, José Antonio Estévez Araujo y José Luis Gordillo. A todos ellos quiero expresar mi agradecimiento por sus comentarios y observaciones. Mi especial gratitud a Juan Ramón Capella y a José Antonio Estévez, quienes con su apoyo, colaboración y amistad hicieron posible que llevara a cabo esta investigación. Mientras la realizaba conté también con la inestimable colaboración y los comentarios de Fausto Sacchelli y de los profesores Eligio Resta, Luigi Ferrajoli, Giacomo Marramao, Massimo Pavarini, Stefano Rodotà, Rafaelle De Giorgi, Oscar Correas, Giuseppe Mineo y, especialmente, de Roberto Bergalli, quien con su amistad me ayudó a adentrarme en la cultura italiana y a conocer a muchos de los profesores antes citados. A todos hago llegar mi agradecimiento. El autor de este libro tiene también una deuda inmensa con el profesor Pietro Barcellona, quien con infinita paciencia hizo posible que este trabajo viera la luz. Consciente de las carencias y defectos del libro, totalmente atribuibles a quien escribe, desde aquí quiero hacerle llegar mi especial gratitud por sus enseñanzas, colaboración y amistad. A los compañeros y amigos que no cito y que me han ayudado y alentado me comprometo a dedicarles personalmente el libro.

Introducción

En las páginas siguientes el lector encontrará una interpretación de la crisis del modelo político italiano. Este modelo surgió de una mezcla singular de elementos sociales y políticos en la Italia post-fascista. Esta se caracterizaba por ser una sociedad esencialmente rural, dividida entre un norte rico e industrializado y un sur pobre y agrícola, que contaba con la presencia de dos grandes culturas populares: la católica y la marxista, esta última en sus vertientes socialista y comunista. Tras la caída del régimen fascista estas dos grandes culturas cristalizaron en el Partido Demócrata Cristiano (Dc) y en el Partido Comunista Italiano (Pci), considerados como las "dos iglesias" de Italia. La confrontación social y política mantenida durante décadas entre estas dos fuerzas política forjó en el exterior del país la imagen de una sociedad en continua efervescencia y convulsión. La Dc y el Pci fueron durante años los principales impulsores de la modernización de la sociedad, de la integración de las masas en la democracia "parlamentaria" y de la unificación del país bajo un débil Estado administrativo. El régimen fascista, ante la carencia de un sentimiento de identidad nacional fuerte en la sociedad, intentó nacionalizar autoritariamente a las masas, pero, tras su fracaso fueron la cultura católica y la socialista-comunista las que asumieron la responsabilidad de consolidar la unidad de la nación, realizando un importante papel de mediación ante los campesinos, las clases medias y los obreros.

El modelo político italiano tiene su origen en el compromiso al que llegaron estas dos grandes tradiciones junto con las otras fuerzas políticas de la "resistencia" para construir un espacio político democrático, plural y abierto a la confrontación socio-política entre distintos proyectos de sociedad. Las enseñanzas de la crisis de los años treinta, del fascismo y del keynesianismo se plasmaron en una de las constituciones más avanzadas de los países europeos occidentales. En ella, los constituyentes establecieron un sistema de economía "mixta", en la cual el Estado pasó a tener un papel de primer orden en el desarrollo económico y en la modernización de la sociedad, introdujeron los derechos sociales junto a los derechos civiles y políticos y reconocieron a los partidos políticos antifascistas como los nuevos responsables de la política nacional. El predominio de los partidos en la vida política italiana llevó a que Italia fuera definida como una "democracia de los partidos".

Los partidos surgidos de la "resistencia" y de la guerra tuvieron dos grandes desafíos: conseguir el apoyo y la legitimación de las masas hacia el nuevo régimen político republicano y transformar una sociedad predominantemente rural en otra industrializada. La integración de las masas se logró principalmente a través de la extensión del bienestar económico del modelo fordista de sociedad. La debilidad política de la burguesía, el atraso del proceso de industrialización y los graves desequilibrios estructurales entre el norte y el sur determinaron que el Estado se implicara a fondo en la modernización del país. Las políticas públicas convirtieron al Estado en un Estado "empresario", "financiero" y "asistencial". El papel que tuvieron los partidos políticos en la gestión de los poderes públicos creó un sistema de regulación social híbrido, en el cual era difícil distinguir entre el lado público y el lado privado de los actores políticos. Como consecuencia de ello se ha llegado a afirmar que en el modelo político italiano existía una mezcla singular de "sociedad estatalizada" y de "sociedad sin Estado". Pero fue la dialéctica entre la "democracia de los partidos" y la modernización económica la que permitió mantener unido al país durante décadas.

La "democracia de los partidos" facilitó la confrontación y la convivencia entre proyectos políticos antagónicos, especialmente entre la "vía italiana hacia el socialismo" del Pci y los proyectos de las otras fuerzas políticas. El Pci defendió hasta finales de los años ochenta una "tercera vía" de transformación socialista de la sociedad en un único país y en el marco de un sistema político liberal-democrático. La "tercera vía" se presentó como un modelo distinto a los seguidos por la socialdemocracia europea y los herederos de la revolución rusa. A través del proyecto de la "democracia progresiva" el Pci buscó abrir la dirección de los poderes públicos al pueblo italiano y llenar de contenidos económicos y sociales los principios liberales de la igualdad y de la libertad. El objetivo era dar un contenido económico y social avanzado a la democracia y cortar las raíces del fascismo a través de reformas profundas en la estructura económico-social. El proyecto de los comunistas buscaba también crear un nuevo sistema de participación política y de articulación del Estado multiplicar las formas de participación y de control de los ciudadanos y de los trabajadores en la toma de decisiones y desarrollar los métodos de la democracia de base. La novedad de la "vía italiana hacia el socialismo" es que se pretendía realizar en y desde el marco constitucional. En el informe al VIII Congreso del Pci (1956) Togliatti decía:

> "La mayor conquista que la clase obrera y el pueblo hayan realizado (...) es la Constitución republicana actual (...). Nosotros quisimos que la Constitución tuviera este carácter pragmático y que estableciera un plan de grandes reformas de la estructura social, las cuales deberían realizarse con el método democrático que ella misma traza, porque éste era el camino que elegíamos para nuestro partido, para la clase obrera y para Italia".

Por tanto, para una parte importante de la población italiana la lucha por las libertades democráticas iba unida indisolublemente a la pugna

por la implantación del socialismo en Italia. Sin embargo, a partir de 1948, el clima de "guerra fría" alteró la confrontación política entre la derecha y la izquierda en la sociedad italiana. Tras los acuerdos de Yalta, EEUU y sus aliados europeos no podían aceptar que un país situado en su área de influencia pudiera llegar a estar gobernado por un partido que propugnaba una "tercera vía" hacia el socialismo. Por ello, el partido católico y los partidos liberales se vieron obligados a contener social y electoralmente, metro a metro, a los partidos de izquierdas. Había que impedir por todos los medios que pudieran acceder al gobierno nacional. En la vida política del país se instauró una *conventio ad excludendum* que dio paso a la creación de una "democracia imperfecta", en la que no había una verdadera alternancia política. La larga hegemonía institucional de la Dc, en el gobierno desde mediados de los años cuarenta hasta mediados de los años ochenta, provocó una fusión sin precedentes entre el partido católico y las instituciones públicas, la formación de un "partido-Estado" y la instauración del corporativismo y el clientelismo como forma de gobierno. Un caso único en los sistemas políticos europeos. Sin embargo, el partido católico y las otras fuerzas políticas no podían relegar a un ostracismo absoluto a los partidos comunista y socialista (Psi).[1] Estos, además de ser los legítimos representantes de una parte importante de la población, habían jugado un papel muy destacado en la "resistencia" y en la instauración de la nueva democracia republicana. Por otra parte, la precaria situación económica y social de la postguerra requería la colaboración de todas las fuerzas políticas para la reconstrucción y modernización del país. Por ello desde el primer momento, y a pesar de la *conventio*, el Pci y el Psi fueron reconocidos como los interlocutores políticos de la oposición en el Parlamento, donde establecieron con la mayoría gubernamental una

1. Los socialistas, reagrupados en 1943 en el *Partido Socialista de Unidad Proletaria* (Psiup) se escindieron formalmente en dos partidos: en 1947 se formó el *Partido Socialista Italiano* (Psi) y en 1952 el *Partido Socialista Democrático Italiano* (Psdi).

verdadera "cogestión legislativa". Asimismo, los comunistas y los socialistas alcanzaron a gobernar en las administraciones locales y regionales del país.

Todos estos hechos convirtieron al modelo político italiano en el "laboratorio" (Galbraith) ideal para analizar los procesos de democratización de las sociedades europeas occidentales de la posguerra. Innumerables investigadores de las ciencias políticas y sociales, como, por ejemplo, Mack Smith, Posner, Woolf, Olsen, Allum, Putnam, se pusieron a investigar este "caso" único de relaciones entre los poderes públicos, los actores políticos y la sociedad civil en los países occidentales de la postguerra. Sin embargo, a las puertas del siglo XXI, tras el fin del bipolarismo este-oeste y en el marco de la homologación económica, cultural y política sufrida por los distintos Estados nacionales, provocada por el proceso de "mundialización" de la economía de mercado capitalista, debemos preguntarnos si Italia sigue siendo un "laboratorio" político específico, válido para analizar fenómenos sociales y políticos que tarde o temprano pueden producirse en otros países. El actual proceso de globalización nos transmite la imagen de que no habría vías nacionales de desarrollo alternativas a las dinámicas de apertura de fronteras, desregulación económica y flexibilización laboral. Pues bien, podemos adelantar que el "caso italiano" ha sido afectado de lleno por esta nueva etapa de modernización capitalista y ha sufrido un importante proceso de homologación política en relación a los otros países occidentales. Sin embargo, esto no significa que haya dejado de ser un "laboratorio" político específico, válido para analizar fenómenos socio-políticos derivados, precisamente, del proceso de "mundialización".

Hoy la sociedad italiana está inmersa en una profunda crisis de "sistema" tras la desaparición de las instituciones políticas que estructuraron su identidad e impulsaron la modernización económica y social en la postguerra. En el transcurso de los años setenta a los noventa entraron en crisis en el "laboratorio" italiano el Estado social clientelar, el sistema de economía mixta y la

"democracia de los partidos", especialmente, los grandes partidos populares surgidos de la "resistencia" –Dc, Psi y Pci–, los cuales desaparecieron o se transformaron en otras fuerzas políticas. La desaparición de la escena política de las "dos iglesias", la corrupción política descubierta por los jueces de *Tangentopoli,* el rechazo social hacia las instituciones públicas y el surgimiento de nuevos actores políticos, ajenos a los principios constituyentes de 1948, han dado lugar a una profunda crisis político institucional –la tercera en importancia después de la del período 1919-1925 (crisis del régimen liberal ante el proceso de democratización política) y la de 1943-1945 (crisis del régimen dictatorial-fascista tras perder la guerra). Hobsbawm definió esta crisis como "una crisis de hegemonía intensificada por el fracaso de todo un sistema de gobierno" (cfr. Napolitano 1977, 80). Esta crisis socio-política se ha visto agravada por el surgimiento de un movimiento social nacionalpopulista, cuyos determinantes principales son el paro estructural, la corrupción política, la fragilidad de las identidades colectivas, la exclusión y la inseguridad social. Este movimiento, que ha tomadò forma política en el partido xenófobo y segregacionista de la *Lega Norte,* en el renovado movimiento neofascista de *Alleanza Nazionale* y en la alianza política *Forza Italia,* liderada por el empresario Silvio Berlusconi, ha colocado a la sociedad italiana ante las puertas de un deslizamiento progresivo hacia un nuevo autoritarismo y frente al riesgo de una ruptura irreversible entre el norte y el sur del país. Se puede decir que la dialéctica impuesta por la actual modernización capitalista –globalización económico-financiera *versus* comunitarismos étnicos-regionales (tribalización de los territorios)– ha afectado de lleno a la sociedad italiana en los años ochenta y noventa. La nueva modernización capitalista ha colocado al paradigma de la democracia en los países occidentales ante el problema de unas sociedades que están perdiendo sus raíces y sus identidades. Los procesos de globalización económica y de homologación cultural han dado lugar al surgimiento de movimientos sociales y políticos

cuyos objetivos principales son la defensa del territorio y de la identidad cultural.[2] Por eso, el paradigma democrático debe volver a considerar el tema de los vínculos entre el individuo y su comunidad, teniendo en cuenta los problemas que se derivan de la exclusión social y de las actuales crisis de identidad, individuales y colectivas. El objetivo de las páginas siguientes no es otro que el de aportar algo de luz a la crisis político-institucional del "laboratorio" italiano en el contexto de esta nueva modernización. El título del libro sitúa el análisis entre el proyecto de uno de los constituyentes de realizar una "tercera vía" de desarrollo nacional y los procesos de modernización capitalista, los cuales tienen sus últimas manifestaciones en la quiebra del Estado social y en la globalización económica. Por tanto, cerca de cincuenta años de la historia de Italia. Pero el lector ha de saber que lo que sigue no pretende ser la historia de Italia en este medio siglo. Se ha optado por escoger los hechos más relevantes de esta historia para darles una interpretación de conjunto sobre el proceso de democratización en la sociedad italiana en la postguerra, haciéndose especialmente hincapié en los procesos políticos producidos desde la crisis política de los años setenta. Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, se ha hecho una lectura interdisciplinar en la que se ha conjugado la historia de las instituciones y de los partidos políticos con historia y filosofía de las ideas políticas. La investigación se ha realizado asimismo desde un punto de vista crítico, intentando desmitificar y poner en claro, como diría W. Mills, "las causas reales del malestar social y la indiferencia contemporánea".

Julio, 1998

2. La izquierda actual, a pesar de las últimas victorias de la denominada "nueva izquierda" de Blair y Jospin, encuentra dificultades para definir una estrategia política alternativa a esta dialéctica derivada de la modernización. La socialdemocracia, que se presentó tras la caída del muro de Berlín como la única vía posible hacia el socialismo, está hoy desarmada y busca un nuevo proyecto social y político.

Capítulo primero. La República de los partidos

1. El fascismo y la nacionalización de las masas

Hasta la Constitución republicana de 1948 el Estado italiano navegó entre dos polos ideológicos que le impidieron formar una "unidad" política estable: entre la monarquía y el parlamentarismo de la burguesía liberal.[1] Como es conocido la unidad de Italia (1871) fue el fruto del nacionalismo de unas elites que lograron adherir, primero militarmente y luego burocráticamente, las diferentes regiones italianas a un Estado central. El nacionalismo del *Risorgimento*[2] no tuvo una buena recepción entre la mayoría de los italianos, quienes durante mucho tiempo continuaron definiéndose como venecianos, napolitanos, toscanos o sicilianos.[3] La forma como se realizó la unificación del país influyó en el desarrollo de las instituciones y en la vida política posterior. El centralismo burocrático difícilmente

1. El Estado liberal italiano no nació de una asamblea constituyente sino de la carta otorgada *Estatuto de Carlo Alberto*. La burguesía italiana no tuvo la fuerza suficiente para construir un Estado laico y republicano.

2. Movimiento ideológico y político del s. XIX cuyo objetivo era la unidad italiana.

3. Hay que tener en cuenta que en el momento de la unificación sólo el 2'5 % de la población usaba la lengua italiana para fines cotidianos (Hobsbawm 1991, 69).

podía ser compatible con las distintas tradiciones culturales existentes en un país tan fragmentado y con situaciones económicas y sociales regionales tan diferentes.

El régimen fascista (1922-1943) puso fin a la contraposición entre la monarquía y el parlamentarismo e intentó reconstruir la unidad del Estado a través de una nacionalización autoritaria de las masas. Con el fin de convertir el Estado centralista en una nación reprimió los conflictos existentes en el seno de la sociedad italiana –pobreza y repartición de la tierra en el sur, derechos de los trabajadores, justicia social– e impuso un modelo ideológico-político nacional uniforme.

Tanto el fascismo italiano como el nazismo alemán integraron a las masas desarraigadas y afectadas por la crisis económica en un nuevo marco socio-político, ofreciéndoles una alternativa de mitos y símbolos nacionales.[4] La propaganda sobre la patria, la familia o la nación convirtió a la "muchedumbre descompuesta" (Mosse) del Estado liberal en un movimiento de masas organizado y estructurado. Estas ideas dieron a las masas un "sentido" para su integración en la vida social y política de sus comunidades.[5] Uno de los logros del fascismo italiano fue su apropiación de la idea de "nación". La Carta del trabajo de 1927 consagró la identificación entre el fascismo y la nación:

> "La Nación es un organismo que tiene fines, vida, medios de acción superiores a los de los individuos divididos o reagrupados que la componen. Es una unidad moral, política y económica, que se realiza integralmente en el Estado fascista".

Esta concepción de la nación italiana informó y orientó la acción política del régimen y ligó también la suerte del partido fascista al destino del Estado (Gentile 1994, 66).[6] El nacionalismo fascista quería ser una concepción integral de la vida política y religiosa de todos los italianos. Era un régimen autoritario, donde el individuo no podía "existir si no era como un ciudadano del Estado y parte de un todo a cuyas necesidades debía obedecer" (Gentile 1994, 88). Un elemento decisivo en la "revolución antropológica" pretendida por el fascismo fue la guerra. Esta debía transformar los caracteres de los italianos, destruir la mentalidad y las costumbres burguesas y crear la nación como una comunidad de fe ordenada jerárquicamente por funciones y no por privilegios de clase (Gentile 1994, 113). La guerra era concebida como el gran evento que permitiría el renacimiento de la estirpe italiana. El fascismo italiano se consideró también un movimiento nacionalista revolucionario que buscaba una vía política intermedia entre el liberalismo y el bolchevismo. Contra estos últimos agitó la bandera de la revolución nacional y universal con el fin de alcanzar una nueva civilización fundada en la primacía del espíritu y en la justicia social entre las clases sociales y las naciones.[7] Al respecto, el régimen fue sensible a las condiciones cotidianas de vida de las poblaciones –dictó una notable legislación sindical y laboral de protección de los trabajadores[8]– pero no pretendió en ningún

4. La crisis económica y las transformaciones del sistema productivo de los años veinte habían provocado grandes movimientos migratorios y un estado de inseguridad permanente entre los trabajadores europeos. El miedo a la pérdida del trabajo y a la exclusión impedían su integración social.

5. La implantación del fascismo estuvo relacionado con los sentimientos de inseguridad, desarraigo y desilusión existentes entre la población. En este sentido, el fascismo como fenómeno social no es algo coyuntural sino una "componente estructural" de la modernidad. Se manifiesta cada vez que en la vida cotidiana de las personas crece un muro que impide responder a sus expectativas y necesidades (Barcellona 1994, 164-166).

6. Gentile distingue cinco fases en las posiciones del fascismo italiano frente a la idea de nación: a) "renacimiento de la estirpe"; b) "restauración nacional"; c) "regeneración totalitaria"; d) "civilización imperial" y e) "catarsis patriótica" (1994, 68 y ss).

7. Los discursos de Mussolini eran seguidos con fervor por miles de estudiantes y sindicalistas que buscaban la transformación del orden socio-económico.

8. Carta del trabajo, ley del *Ente nazionale assistenza lavoratori* (1925), ley sindical (1926), normas sobre la jornada laboral de ocho horas (1923), el derecho a un día de descanso cada semana (1934), leyes de seguros sociales sobre desocupación, invalidez, vejez, enfermedades profesionales y accidentes laborales.

momento realizar un cambio socioeconómico radical. Tanto el fascismo como el nazismo se quedaron en meros pronunciamientos ideológicos –la "revolución del espíritu" de Mussolini o la "revolución alemana" de Hitler–. El fascismo, escribe Sternhell,

> "creía que era capaz de crear, sin tocar en ningún modo la realidad social y económica, la armonía del tejido social. Para lograrlo era suficiente con considerar a la sociedad no como un agregado de individuos o como la coexistencia de grupos antagonistas, sino como una única entidad cuya unidad orgánica, biológica y cultural, destruida, o al menos fuertemente comprometida por la modernización, podía y debía ser restablecida" (1990, 519-520).

La nueva "comunidad orgánica" fundió a la población en un todo –la ideología del *volk*– pero no modificó el estatus social de las personas.[9] Al contrario, reprodujo las clases sociales existentes en el marco de un Estado corporativo.[10] En éste el trabajador vio reconocido su sitio como miembro de una comunidad jerárquica y dirigida por los patrones de siempre y los nuevos funcionarios fascistas. La división entre "estatus" y "jerarquía" explicaría el éxito que tuvo el fascismo en el control de la conflictividad social. La clave del fascismo italiano, escribe Mosse, no estuvo sólo en el "activismo y en el anhelo de una comunidad de afinidad, sino también

9. La mitología fascista de la comunidad nacional sirvió para legitimar la razón productiva, el progreso acumulativo y el desarrollo tecnológico capitalista de comienzos de siglo. En este sentido, para Barcellona, la mitología del progreso y del hombre nuevo del régimen surgido de los soviets coincidía en el fondo con el universo histórico-social del capitalismo fundamentado en la expansión ilimitada del dominio económico y en la técnica (1993, 53-54). Sobre la mitología fascista ver también (Mellón 1998).

10. La ley 634, de 5 de febrero de 1934, reguló la constitución y las funciones de las corporaciones. Se aprobaron 22 corporaciones: 8 del ciclo agrícola, industrial y comercial, 8 del ciclo productivo industrial-comercial y 6 para las actividades de servicios. Las corporaciones, a propuesta de los ministros competentes o de una de las asociaciones vinculadas a ellas y con el permiso del jefe de gobierno, tenían facultades para elaborar normas para la regulación colectiva de las relaciones económicas y para la disciplina unitaria de la producción (Aquarone 1965, 204-211).

en la adaptación de estos ideales a un sistema de jerarquía, disciplina y orden" (1997, 151).

En conclusión, el fascismo defendió una nueva "actitud hacia la vida" fundada en el mito de la guerra, la lucha contra el orden existente y en una mística nacional que cambiaba de una nación a otra (Mosse 1996, 83). A través de estas ideas logró el apoyo mayoritario de las masas que vieron en él el instrumento adecuado para construir una nueva sociedad. El consenso al régimen se convirtió en el consenso hacia el Estado y sus instituciones. Durante veinte años el paradigma fascista fue asumido como forma histórica de la unidad nacional y como forma de legitimación del poder político. Millones de hombres y mujeres fueron educados a identificar la nación con el fascismo, el destino de la patria con la del régimen. En este sentido, el fascismo, al fundir el mito de la nación con los mitos del Estado totalitario, afectó al patrimonio nacional del *Risorgimento* y contribuyó, tras su caída, a que la idea de Estado nacional declinara en la consciencia colectiva de los italianos (Gentile 1994, 118-119). Esto explica el hecho de que las fuerzas de la "resistencia" de los Comités de Liberación Nacional, tras la derrota del régimen fascista, tuvieran que afrontar no sólo la ingente tarea de reconstruir la economía del país sino también una nación con una fuerte crisis de identidad. La dimisión de Mussolini, la firma del armisticio con los aliados y la invasión de gran parte del país por las fuerzas alemanas y angloamericanas sumieron a la población en el desconcierto: los italianos no sabían "quiénes eran, qué hacer y a quién dirigirse". Por ello, para construir un nuevo régimen político-institucional fue necesario superar el pasado principalmente en el plano de las consciencias.

2. *La "resistencia" y la "democracia de los partidos"*

La "resistencia" significó el momento de reafirmación de la identidad histórica de las fuerzas antifascistas, humilladas durante años

por la dictadura fascista. La experiencia colectiva de una minoría del pueblo italiano, que defendió con las armas el derecho a la libertad y a la independencia, se convirtió en el punto de referencia moral y en el fundamento ético-político del proceso de reconstitución de la unidad estatal y de la identidad nacional (Cantaro-Petrangeli 1997, 31). Con la formación de los Comités de Liberación Nacional (*Cln*), formados por militantes de diversas fuerzas políticas –accionistas, democristianos, socialistas, comunistas y liberales– el pueblo italiano volvió a ser el protagonista de su historia. Los *Cln* dieron una dirección unitaria a la resistencia armada contra los alemanes y los fascistas de la República Social Italiana. Una de las novedades de la "resistencia" fue que la lucha estuvo bajo la hegemonía de los trabajadores, a diferencia de épocas pasadas que había estado bajo el control de la burguesía. Las brigadas *Garibaldi,* que actuaban a las órdenes del partido comunista, comprendían el 70 % del total de los partisanos de la guerra de liberación.[11]

Los órganos de dirección de la "resistencia" representaron una ruptura radical respecto a la clase dirigente italiana que había unido su suerte con la del fascismo. Los *Cln* se presentaron como los legítimos representantes del pueblo frente a los intentos del Rey de restaurar el viejo orden pre-fascista, organizaron la participación política de las masas y sentaron las bases de la "democracia representativa". Desde entonces el Estado italiano dejó de estar regido por elites tecnocráticas y pasó a estar gobernado por lo que fue definido como una "democracia de los partidos" (Ingrao 1977). El desafío principal que tuvieron los *Cln* fue el de convertir un régimen reaccionario de masas en descomposición en algo distinto.

Después de la "liberación" la sociedad italiana cayó de nuevo en el antagonismo económico y político sin disponer de una verdadera estructura estatal. Por ello fue necesario comenzar por refundar la

11. El otro grupo importante de unidades partisanas era el de *Giustizia e Libertà*, a las órdenes del Partido de acción.

unidad nacional, el *pactum associatonis,* que permitiera unir a todos los italianos bajo un mismo techo. En este punto las fuerzas de la "resistencia" se encontraron con que si bien el conflicto con el fascismo las había unido contra el Estado monárquico-fascista, por otra parte, existía entre ellas una fuerte división ideológica que afectaba a valores fundamentales de la convivencia política. Esto se resolvió con el acuerdo entre las fuerzas políticas de que el fin prioritario era la reconstitución de la nación y la edificación de un nuevo ordenamiento democrático del Estado. Los otros motivos de la "resistencia" –la lucha de clases, el ajuste de cuentas con los fascistas– pasaron a un segundo plano. Así, en un primer momento, el antifascismo se convirtió en el nuevo paradigma de legitimación política que aseguraba una convivencia pacífica y la participación de las distintas culturas y tradiciones –católicos, socialistas, comunistas, liberales– en el nuevo marco político.

Los primeros pasos para la formación del nuevo régimen fueron la constitución de una Asamblea constituyente y la convocatoria de un referéndum para que el pueblo decidiera entre monarquía o república como forma de Estado. En ambas votaciones, celebradas el 2 de junio de 1946, pudieron participar por primera vez las mujeres.[12] Los resultados de las elecciones para la asamblea constituyente legitimaron la labor de los partidos de los *Cln*.[13] En ambas votaciones se reflejó la división territorial e ideológica que existía entre los italianos: en el norte y el centro casi dos terceras partes de la población

12. En el referéndum participaron el 89'1 % de las personas con derecho a voto –el 54'3 % (12.717.923) votaron a favor de la república y el 45'7 % (10.719.284) por la monarquía–.

13. Los vencedores fueron los grandes partidos de masas: de 556 diputados la Democracia Cristiana obtuvo 207 escaños (8.101.004 votos, el 35'1 %); el Partido socialista 115 escaños (4.758.129 votos, el 20'7 %) y el Partido comunista 104 escaños (4.356.686 votos, el 18'9 %). A más distancia de estos partidos: la *Unione democratica nazionale* (liberales) obtuvo 41 diputados (6'8%); el *Fronte dell'uomo qualunque* tuvo 30 diputados (5'3 %), el *Partito repubblicano italiano*, 23 diputados (4'4 %), el *Blocco nazionale delle libertà*, 16 diputados (2'8 %); y el *Partito d'azione*, 7 diputados (1'4%).

votaron por la República, mientras en el *Mezzogiorno*[14] sucedía lo contrario (p.e., en Nápoles hubo un 80 % de votos monárquicos y en la Emilia-Romagna un 90 % de votos republicanos). Asimismo, el proletariado industrial de las grandes ciudades del norte y el proletariado agrícola del centro-norte y de la Italia central votaron a los partidos socialista y comunista y las clases medias y los campesinos de las regiones nororientales y de gran parte del *Mezzogiorno* apoyaron al partido católico (Mammarella 1985, 82).

Las votaciones respaldaron la formación de un gobierno de "unidad nacional" (1946-1947) en el que participaron católicos, comunistas, socialistas y republicanos. Paralelamente a la unidad política se alcanzó también una unidad sindical. Las distintas corrientes obreras formaron una única organización sindical mixta, la *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Cgil)*, que entre 1944 y 1948 representó a todos los trabajadores, independientemente de sus tendencias políticas, desde los comunistas hasta los católicos. Los años de "unidad nacional" marcaron toda una etapa en la política italiana. Por primera vez hubo un acercamiento real entre las clases sociales y las culturas –laica, de izquierda y católica– las cuales, hasta entonces, habían vivido de espaldas. Esta etapa despejó también el sendero de la labor de mediación socio-política de la Democracia Cristiana en el futuro.

2.1. *La Constitución republicana*

La República italiana y su Constitución no fueron el fruto de una revolución contra el orden social anterior. Ambas fueron el resultado de las concesiones recíprocas que se hicieron fuerzas políticas de distinto signo con el fin de defender sus proyectos socio-políticos en el marco de un sistema pluralista y democrático. Esta confluencia

14. Se entiende por *Mezzogiorno* (Italia meridional) todas las regiones que están por debajo de la línea trazada entre Roma y Pescara y las islas de Sicilia y Cerdeña. La superficie territorial de estas regiones es de 12.303.763 hec.

política, escribe Togliatti, significó la "búsqueda de la unidad que [era] necesaria para poder hacer la Constitución no de uno de otro partido, no de una o de otra ideología, sino la Constitución de todos". La búsqueda de esta unidad determinó la forma y el contenido de la nueva Constitución.

Los trabajos de la Asamblea constituyente estuvieron regidos por el espíritu de colaboración política existente en el período antifascista. Entre las fuerzas políticas antifascistas había un acuerdo tácito para no poner al país al borde de la guerra civil. La ética del "compromiso" resolvió, por ejemplo, los enfrentamientos que hubo sobre dos puntos determinantes para un país con las características del italiano: la articulación de las regiones y las relaciones entre el Estado y la Iglesia.[15]

En la asamblea constituyente hubo dos grandes líneas ideológicas: la "solidaria" socialista y la "solidaria" cristiana (Togliatti). Estas dos líneas ideológicas se reflejaron en los principios fundamentales de la Constitución (arts. 1-12 C.I.); los derechos laborales y sociales; en la nueva concepción del mundo económico, fundado en el principio de solidaridad entre las fuerzas del trabajo; en la nueva concepción del derecho de propiedad y en el sistema de economía mixta. De los nuevos principios hay que destacar el art. 1 donde se dice que "*Italia es una República democrática basada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce en la forma y en los límites de la Constitución*". Este artículo marcó la discontinuidad

15. El "estado regional", teorizado por Gaspare Ambrosini, se presentó como la forma más adecuada frente a las tesis más radicales del federalismo, el centralismo o el separatismo. Asimismo el problema de la constitucionalización o no de los "Pactos de Letrán", acordados entre el régimen fascista y el Vaticano en 1929, fue resuelto clamorosamente por los comunistas cuando votaron a favor del art. 7 de la Constitución frente a la oposición frontal de muchos constituyentes. El art. 7 establece que las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica se regularán por los Pactos de Letrán. Según Rodotà, los comunistas cedieron en este punto frente a los democristianos para no poner en peligro la paz religiosa y para no perjudicar su proceso de legitimación como fuerza política auténticamente nacional (1997, 100).

con los regímenes precedentes y fijó los fundamentos del nuevo orden social –la soberanía del pueblo y el trabajo, que pasó a tener un valor preeminente– (Cantaro-Petrangeli 1997, 46). Los principios de "igualdad formal" y de "igualdad sustancial" reforzaron estos fundamentos básicos.[16] Con la introducción de este artículo el constituyente reconoció explícitamente que en el marco de la igualdad formal de la "democracia representativa" existía una estructura de clases desigual e injusta que impedía la participación de los grupos sociales más desfavorecidos en la vida del país. Por tanto, los actores políticos y las instituciones estatales tenían la obligación de intervenir en la vida económica y social del país para eliminar las desigualdades de hecho existentes en su seno.

La Constitución fue también concebida como una Carta de derechos y deberes (arts. 13-54). Una novedad relevante es que el constituyente concibió los derechos y los deberes de la persona en relación con las instituciones en las que se desarrolla su vida social (la familia, la escuela), económica (la empresa, el sindicato), política (partidos, Estado). El nuevo ordenamiento parte del individuo, visto primero como ciudadano, para después contemplarlo en el contexto de sus relaciones sociales. Así, se distingue entre relaciones civiles, relaciones ético-sociales, relaciones económicas y relaciones políticas–.[17] Al respecto, es elocuente el expreso reconocimiento de los derechos sociales junto a los derechos civiles y políticos.[18] Los

16. El art. 3 de la C.I dice: "Todos los ciudadanos tienen igualdad de derechos sociales y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas y de condiciones personales y sociales.

Es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política y social del país".

17. Con el término "relaciones" la Constitución italiana quiere subrayar que cuando se tutelen unos determinados derechos se tenga en cuenta los derechos de otros conciudadanos, de la comunidad en su conjunto y de las formaciones sociales que la componen. De tal modo se rechaza la representación de los derechos tanto en su sentido iusnaturalista –según la cual los derechos existirían anteriormente a la comunidad–, como la estatalista –para la cual los derechos sólo existirían como concesiones de la autoridad soberana– (Cantaro-Petrangeli 1997, 53 y ss).

"derechos a" la subsistencia, alimentación, salud, y educación, entre otros, se concibieron como nuevas situaciones subjetivas atribuidas a determinados grupos de personas, las cuales podían ser reivindicadas tanto ante sujetos privados como frente al Estado.[19] El constituyente, además de garantizar las libertades individuales, se preocupó también de garantizar las libertades "colectivas", como, por ejemplo, la libertad de asociación (art. 18 C.I.); la libertad de asociación política y sindical (arts. 48 y 39 C.I.). Asimismo estableció los principios de la autonomía e independencia de la magistratura, garantizados a su vez por el principio del autogobierno.[20]

Desde el punto de vista económico, la Constitución republicana estableció las bases para la construcción de un sistema de economía

18. Baldassarre distingue entre derechos sociales "incondicionales" y derechos sociales "condicionales" en el ordenamiento italiano. Los primeros son derechos que afectan a relaciones jurídicas que se instituyen espontáneamente, es decir, bajo la libre iniciativa de las partes y por el sólo hecho de su reconocimiento constitucional se pueden hacer valer por las personas que tienen derecho a ellos frente a la otra parte (privada o pública) –p.e., el derecho a una retribución "proporcionada" y "suficiente" (art.36.1 C.I.); el derecho al descanso y a las fiestas (art. 36.2 C.I.); el derecho de los hijos a la educación (art. 30 C.I.). En cambio, los "condicionales" requieren, para su goce efectivo, la creación de estructuras administrativas para distribuir las prestaciones garantizadas o que cumplan las conductas recogidas en el derecho considerado, como por ejemplo, el derecho a la asistencia y a la providencia (art. 38 C.I.) (1989, 30-31). Para este autor casi todos los derechos sociales reconocidos por la legislación o por la jurisprudencia italiana tienen una base constitucional, la cual consta casi siempre de una explícita norma *ad hoc* o de un conjunto de disposiciones que los garantizan. Por tanto, no se podría hacer extensible al ordenamiento jurídico italiano, a diferencia de otros europeos, el juicio relativo al escaso significado y valor de los derechos sociales reconocidos en ellas.

19. Por ejemplo, el art. 36 C.I. reconoce que sólo el trabajador, y no cualquier persona, tiene derecho a una retribución proporcionada.

20. Se creó el Consejo Superior de la Magistratura; las leyes pasaron a estar sometidas a un control de constitucionalidad por la Corte Constitucional; los derechos de libertad fundamentales fueron especialmente protegidos en relación a los procedimientos de revisión constitucional; y se constitucionalizaron tutelas específicas (el derecho de defensa, la presunción de inocencia, etc.).

mixta, en la que tanto la iniciativa privada como la pública pasaron a estar en un plano de igualdad.[21] El constituyente decidió proteger *a priori* las políticas dirigidas a redistribuir la riqueza y a asegurar unas condiciones mínimas de vida. En el art. 41.3 C.I. introdujo el principio político-administrativo de la programación de la actividad económica con fines sociales: la *ley determinará los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada con los fines sociales*. Esto convirtió al Estado en el responsable del desarrollo económico y del bienestar social.

En lo que respecta al "Ordenamiento de la República" (arts. 55-139 C.I.)[22] hay que destacar el reconocimiento de la "autonomía local" (tit. V) y el papel central del Parlamento, núcleo institucional a partir del cual se edificó todo el sistema político.[23] Asimismo, el constituyente reconoció a los partidos políticos como la expresión de una nueva relación entre la sociedad y el poder público, y los hizo

21. Sólo se establecieron dos requisitos: a) la iniciativa pública debe realizarse respetando las mismas reglas de comportamiento a las que están sometidos los operadores privados, y b) la iniciativa privada no puede desarrollarse "en contraste con la seguridad, la libertad y la dignidad humana". El art. 43 C.I. establece dos hipótesis de limitación a la intervención pública: cuando la sustitución de los poderes privados por los públicos se realiza de forma autoritaria o de forma expropiatoria. En estas hipótesis la ley debe justificar las razones concretas de la intervención del Estado. De este modo, señala Galgano, los art. 41.3 y el 43 de la Constitución no autorizan una modificación del modo de producción capitalista, sino sólo que los poderes públicos pueden actuar al lado de los empresarios privados o, incluso, sustituirlos, pero siempre respetando las formas jurídico-económicas de la empresa (Galgano 1980, 168-169).

22. Esta es la parte que la *Comisión Bicameral* formada en 1997 decidió reescribir integralmente como respuesta a la crisis política de los años noventa (cfr. Cantaro-Petrangeli 1997). La reforma fracasó en junio de 1998 tras la negativa de Silvio Berlusconi, líder del *Polo de la Libertad*, a refrendarla en el Parlamento.

23. De todos modos, frente a la omnipotencia del Parlamento, el constituyente introdujo importantes correctivos, como el referéndum abrogativo de las leyes ordinarias (art. 75), el Consejo Superior de la Magistratura (art. 101), la Corte Constitucional (art. 134), y la potestad legislativa de las Regiones en deteminadas materias (art. 117).

responsables de la organización y de la renovación de la sociedad italiana (art. 49 C.I.).

En fin, el nuevo ordenamiento, que entró en vigor el 1 de enero de 1948, se caracteriza también por su rasgo *programático;* es decir, contempla la posibilidad de realizar reformas y transformaciones en la sociedad italiana. Las fuerzas conservadoras, escribe Calamandrei, "no se opusieron a acoger en la Constitución una revolución *prometida*" para compensar a las fuerzas de izquierda "de la no realización de la revolución" (1995, 111).

2.2. *La "vía democrática hacia el socialismo"*

El Pci se presentó en el nuevo régimen republicano como el "partido de la Constitución" con el fin de promover, a través de ella, una "vía italiana hacia el socialismo". La novedad principal de la vía hacia el socialismo fue que unió lo que hasta ese momento constituían dos partes separadas y, a menudo, contrapuestas en el movimiento obrero: la democracia y el Estado. En el programa de la "democracia progresiva" estas dos realidades pasaron a estar identificadas en el Estado democrático (Rodano 1975, 38). Lo que hizo el Pci fue neutralizar a corto plazo el fin revolucionario, que justificaba, por otra parte, la especificidad comunista en el panorama político italiano, y lo articuló en un proyecto a largo plazo: en la denominada "vía democrática (o nacional) al socialismo".

El grupo dirigente del Pci salido de la "resistencia" era consciente de que ante la distribución de los poderes internacionales y las condiciones socio-políticas internas del país no se podía mantener una estrategia insurreccional como la realizada por el Partido Comunista en Grecia. La vía a seguir era la de lograr la hegemonía política mediante métodos democráticos. Esto dio lugar a la denominada "doblez" del Pci: el reformismo como estrategia a corto y medio plazo y la realización del socialismo a largo plazo. Los comunistas asumieron los principios de la democracia "parlamentaria" como el marco de su

acción socio-política tras la estrategia política marcada por Palmiro Togliatti (1893-1964) en Salerno (1944). En esta ciudad, Togliatti abrió una nueva fase en la lucha del Pci y lo insertó en la esfera de la legalidad y del gobierno al proponer a las otras fuerzas políticas de la "resistencia" dos cosas: la creación de un gobierno de "unidad nacional" y que el futuro institucional del país (monarquía o república) fuera decidido por una asamblea nacional constituyente elegida por sufragio universal directo y secreto. Con esta propuesta los comunistas reconocieron explícitamente a las otras fuerzas políticas de la "resistencia" y se comprometieron con la democracia y el pluralismo. La democracia, concebida como la organización de sujetos políticamente autónomos y no como una mera dialéctica de grupos de "interés", pasaba a estar estrechamente vinculada con la libertad y el pluralismo.

Esto convirtió a la Constitución republicana en el terreno natural de la lucha por el socialismo. Para el Pci la Constitución era un pacto solemne pero también un programa en torno al cual la inmensa mayoría de los italianos podían unirse para realizar las reformas contempladas en ella. El desarrollo de la Constitución iba unido a la del socialismo. La Declaración programática del VIII Congreso del Pci (1956) decía que la Constitución:

> "impone algunas condiciones que pueden, si se realizan, favorecer este acceso [de los trabajadores a la dirección del Estado] y permitir un notable arranque de la sociedad nacional por el camino de su transformación en sentido socialista".

Así, una vez aprobado el nuevo marco constitucional los ejes centrales del programa de "reformas de estructura" del Pci se articularon en el proyecto de una economía mixta, en la democratización de espacios de la economía y del Estado y en la construcción del Estado social (Vacca 1991, 192). Ahora bien, el objetivo de los comunistas no era el de restaurar pura y simplemente la democracia burguesa. Buscaban dar vida a un régimen democrático de tipo nuevo que, por un lado,

permitiera superar los límites y los vicios fundamentales de la democracia prefascista y, por otro, que estuviera abierto a la posibilidad de realizar transformaciones profundas en las estructuras económico-sociales en sentido socialista (Napolitano 1977, 29). En este sentido, el proyecto de la "democracia progresiva" buscó acercar a los trabajadores a la dirección del Estado y llenar paulatinamente de contenidos económicos y sociales a la democracia representativa burguesa con el fin de dar un contenido real a los principios de la libertad y la igualdad (Gruppi 1981, 62-63).

La estrategia democrática de la "vía italiana hacia el socialismo" convirtió a las instituciones representativas, especialmente al Parlamento, en el centro de la lucha para la realización de las reformas. La hegemonía social y política debía alcanzarse "en convivencia y en concurrencia con otras fuerzas políticas" (Ingrao 1977, 240). En sintonía con esto la organización del "partido nuevo" se convirtió en un instrumento esencial para que el movimiento comunista pudiera alcanzar la hegemonía. El partido tenía que ser capaz de envolver a grandes masas de ciudadanos, convertirse en un partido del pueblo, para alcanzar sus objetivos socialistas.

2.2.1. El "partido nuevo"

La construcción del "partido nuevo" de Togliatti ayudó a compatibilizar la ideología transformadora (revolucionaria) del partido y su praxis política reformista. Si el Pci quería convertirse en una fuerza dirigente nacional no podía seguir siendo lo que era hasta entonces: una organización articulada en pequeños grupos dedicados a la propaganda y a la lucha frontal contra los que controlaban el poder. Los comunistas tenían que abandonar el horizonte estratégico del leninismo de los años veinte.[24]

24. La tradición leninista llevaba a concebir el partido como un instrumento de lucha para la derrota del adversario.

A la hora de plantear la transformación del partido Togliatti tuvo muy en cuenta los argumentos de Antonio Gramsci (1891-1937) sobre la sociedad y la cultura italiana. Ya en los años veinte y treinta Gramsci era consciente de que el futuro del movimiento obrero italiano dependía de cómo éste afrontase tanto el tema de la compleja estratificación social existente en la sociedad italiana como de la importante presencia del catolicismo entre los campesinos y la clase media. Gramsci consideraba en la *Cuestión Meridional* (enero 1930) que:

> "El proletariado puede convertirse en clase dirigente y dominante en la medida en que logre crear un sistema de alianzas de clase que le permita movilizar contra el capitalismo y el Estado burgués a la mayoría de la población trabajadora, lo cual significa, en Italia, dadas las reales relaciones de clases existentes en Italia, en la medida en que logre obtener el consenso de amplias masas campesinas" (1978, 47).

La cuestión campesina significaba que el partido y el movimiento obrero tenían que afrontar seriamente el problema del *Mezzogiorno* y la "cuestión vaticana". Los protagonistas de la "reforma intelectual y moral" que necesitaba Italia eran, para Gramsci, un conjunto de fuerzas políticas y culturales, entre las cuales estaban las católicos. El Pci de la "resistencia" y de la postguerra tuvo siempre muy en cuenta estos planteamientos. Por esto, escribe Ingrao, la línea política seguida por el Pci después de Salerno no se ha de interpretar como una concesión al partido católico sino como una opción estratégica del movimiento obrero, derivada tanto de una visión amplia sobre las fuerzas socio-políticas existentes en Italia como de la nueva situación internacional derivada de la "guerra fría" (1977, 66-68).

El "partido nuevo" que propugnaba Togliatti tenía que ser un partido "nacional", de "gobierno" y de "masas". Un partido de "gobierno" porque la clase trabajadora tenía que demostrar que era capaz de dirigir el país y de responder a las demandas de transformación social; "nacional", porque tenía que comprender y reflejar los interés de toda la comunidad y no sólo los de la clase obrera; de "masas" porque tenía que abrir sus puertas a todas las clases sociales –obreros, campesinos, intelectuales, profesionales, empleados–. Se apoyó sustancialmente en una plataforma de obreros y braceros de formación tradicional, sobre una masa de aparceros y sobre núcleos cualificados, activos pero restringidos de pequeña burguesía urbana y de intelectuales.[25] El "partido nuevo" tuvo que

> "crear una difícil mediación entre las necesidades sociales inmediatas de estos grupos, la idea de una sociedad nueva que iba madurando en su interior y la urgente necesidad de elevarse a unas relaciones más vastas con otras fuerzas sociales, de elevarse a la responsabilidad de gobernar el país"(Ingrao 1980, 117).

Esto llevó a que en el interior del partido convivieran distintas identidades compartiendo un mismo proyecto. Sólo así el movimiento obrero italiano pudo llegar a ser una fuerza política con incidencia real en la sociedad.[26]

3. *La ruptura del "pacto constituyente"*

Las esperanzas constitucionales comenzaron a rebajarse cuando el trabajo de los constituyentes todavía no había acabado. La división del mundo en dos grandes bloques en Yalta (febrero 1945) y el estallido de la "guerra fría" a nivel mundial influyeron en las relaciones entre las fuerzas políticas italianas.[27] En la primavera de 1947 los socialistas y los comunistas fueron expulsados del gobierno de

25. En poco tiempo el "partido nuevo" logró un aumento considerable de sus miembros: de 401.960 inscritos en 1944 pasó a 2.252.446 en 1947 (Martinelli 1990, 34).

26. Esta capacidad para integrar distintos grupos sociales en un mismo proyecto político –este interclacismo– distinguió al Pci del resto de partidos obreros europeos.

27. La agrupación de las tres zonas occidentales de Alemania, su integración en la Europa occidental y el rearme de la nueva Alemania Federal por EEUU provocaron la ruptura de los acuerdos de Yalta (febrero 1945) y el comienzo de la "guerra fría".

"unidad nacional". EEUU y sus aliados occidentales no podían aceptar que un país situado en su área de influencia pudiera llegar a tener un gobierno dirigido por un partido socialista o comunista. Frente al Psi y al Pci las fuerzas de la derecha establecieron una *conventio ad excludendum*[28] con el objetivo de impedir el acceso al poder de la izquierda alternativa. A partir de entonces se produjo una involución profunda en el desarrollo de la vida política italiana. La "guerra fría" se instaló en el interior del Estado republicano planteando el problema de cómo resolver la "cuestión" comunista y socialista sin que se quebrara el pluralismo político reconocido en la nueva Constitución. La solución se encontró en la formación de un espacio político alrededor del partido democristiano.

En plena "guerra fría" y en sintonía con las opciones económicas que buscaban el relanzamiento de los grupos industriales del norte del país, la Dc, liderada por Alcide De Gasperi, se presentó ante el país y las potencias occidentales como la organización de masas pro-occidente capaz de frenar el acceso al poder de la izquierda.[29] De Gasperi prometió romper el aislamiento de Italia a nivel internacional, lograr

28. Sobre la exclusión de los socialistas y de los comunistas del gobierno existen innumerables reconstrucciones que permiten interpretar de una forma menos mecánica la relación que normalmente se establece entre el viaje de De Gasperi a EEUU y la expulsión de la izquierda del gobierno de unidad nacional. Cazzola y Rossito mantienen que hay que interpretar esta exclusión teniendo en cuenta el tipo de desarrollo económico que se perseguía en esos años: se buscaba abandonar progresivamente la política del proteccionismo y de clausura respecto al exterior para orientar a la economía italiana hacia una política de apertura comercial y de intensificación de los intercambios exteriores. A nivel político, tal línea significaba el desarrollo de "una práctica de la reconstrucción en la cual el restablecimiento de las fuerzas políticas prebélicas coincidía con el consolidamiento de las viejas relaciones económico-financieros, en el interior de los grupos privados y entre tales grupos y el aparato estatal" (Daneo 1975, 111). Es decir, según esta interpretación fueron las fuerzas económicas, apoyadas por una parte de la clase política –la laica de Einaudi y de La Malfa–, las que decidieron cuál era el camino a seguir, mientras la Dc se adaptó, preocupándose de apoderarse de las llaves para gestionar tales decisiones (cfr. Cazzola-Rossito 1979, 15 y ss).

29. El Partido Demócrata Cristiano nació del acuerdo que alcanzaron la Iglesia y la burguesía industrial para crear un partido de masas popular. El débil y elitista

la restitución de todo el territorio nacional ocupado por las fuerzas armadas angloamericanas, obtener ayudas económicas para reconstruir el país, poner en funcionamiento la industria italiana e insertar a Italia en los mercados internacionales. El proyecto político del líder católico obtuvo el respaldo de los gobiernos angloamericanos pero, sobre todo, tuvo un sólido y estable punto de apoyo en la curia vaticana, principalmente en el cardenal Giovanni Battista Montini –conocido posteriormente como Papa Pablo VI– (Scoppola 1991, 104 y ss).[30] Tras la guerra, Montini y su grupo *Acción católica*[31] apoyaron el proyecto de De Gasperi de unir a los católicos en un partido regido por los principios liberal-democráticos. Esta propuesta tuvo que enfrentarse a otras más conservadoras que preferían seguir una vía política de tipo salazarista o franquista.

El apoyo de las asociaciones católicas, las únicas organizaciones civiles que permanecían en pie tras la etapa fascista, era fundamental para lograr la derrota de la izquierda en las urnas. Pero el partido católico se preocupó también por tener sus propias organizaciones civiles. La más potente de éstas fue la asociación de los campesinos propietarios, llamada *Coldiretti*, que en 1956 alcanzó a tener alrededor de 1.600.000 familias inscritas y más de 13000 secciones locales en todo el país. Asimismo, en 1944 se crearon las *Associazione catolica dei laboratori italiani* (*Acli*). El partido necesitaba tener una

Partido Liberal Italiano (*Pli*) no podía hacer frente a la irrupción de las masas populares en el marco político. El partido católico que precedió a la Dc fue el Partido Popular Italiano (1919), creado por el sacerdote Luigi Sturzo (1817-1959), alcalde de Caltagirone (1905) y secretario general de *Acción Católica* entre 1915 y 1917.

30. La Iglesia comenzó a impulsar la creación de un "movimiento católico" en Italia durante el papado de Pío XI. Los objetivos principales de este movimiento eran la defensa de los intereses de la institución eclesiástica y conseguir una sociedad íntegramente cristiana. Pío XI apoyó la política corporativa del fascismo –la conocida "tercera vía" corporativa dirigida por la Iglesia– como respuesta a la crisis económica de los años veinte y treinta. El proceso de inserción de la Iglesia en la sociedad capitalista alcanzó su momento culminante durante el pontificado de Pío XII.

31. La organización *Acción católica* estaba estrechamente unida a las parroquias. En 1954 alcanzó a tener 2.655.578 miembros.

organización autónoma para los trabajadores y los obreros católicos. Mediante estas organizaciones la Dc realizó un importante trabajo de vertebración de la sociedad civil y pudo establecer vínculos permanentes con las clases medias. A través de ellas consiguió también un amplio consenso social, hecho que le garantizó su permanencia en el gobierno durante décadas.

La *conventio ad excludendum* comenzó a practicarse en las elecciones de 1948, las cuales fueron planteadas por la Iglesia y el partido católico como un referéndum sobre el comunismo. La amplia victoria de la Dc bloqueó definitivamente el camino de la izquierda hacia el gobierno. El partido católico obtuvo 12.741.299 votos (48'5 %) ante el *Frente democrático popular por la libertad, la paz y el trabajo* (fruto de la unión entre el Psi y el Pci), que consiguió 8.137.047 votos (el 31 %) (Mammarella 1985, 142). Desde entonces el sufragio electoral dio sistemáticamente la mayoría a los partidos que controlaban el poder ejecutivo, legitimando la *conventio* y consintiendo la perpetuación de la Dc en el gobierno por la vía electoral. Con la *conventio* el Pci y el Psi quedaron relegados a ejercitar un papel de oposición permanente. También en 1948 la minoría católica del sindicato unitario *Cgil* se escindió y formó la *Cisl*.[32] Un año después de la ruptura del gobierno de "unidad nacional", el 18 de marzo de 1949, el Parlamento italiano votó su adhesión a la Alianza Atlántica. De este modo, con el establecimiento de la *conventio ad excludendum,* el partido católico y los otros partidos liberales pusieron expresamente de manifiesto la "doble lealtad" de las instituciones nacionales hacia la "alianza democrática internacional".[33] Las palabras del

32. La escisión fue seguida de los republicanos y socialdemócratas que formaron la *Uil*. En 1950 el sindicalismo italiano presentaba la misma división que la que existía entre los partidos políticos. La *Cgil* representaba a los trabajadores comunistas y socialistas, la *Cisl* a los católicos y democristianos y la *Uil* a los socialdemócratas y republicanos.

33. Con el concepto de "doble lealtad" política se quiere indicar que las instituciones políticas manifiestan su lealtad tanto hacia el propio país como hacia el

democristiano Francesco Cossiga, Presidente de la República en los años noventa, expresan con claridad el espíritu de la *conventio*:

> "la nuestra ha sido una democracia limitada. Nosotros hemos discriminado fuertemente a los comunistas. A veces los hemos perseguido, despedido, controlados. Probablemente ellos, si hubieran vencido, habrían hecho lo mismo con nosotros. Esta es la tragedia de nuestro País" (*Corriere della Sera*, 7 noviembre 1997).

Por tanto, la ruptura del gobierno de "unidad nacional" abrió una nueva etapa constituyente: se establecieron las nuevas bases de la "constitución material"[34] del país, su colocación internacional, el tipo de gobierno y las relaciones de fuerza entre las clases sociales, el gobierno y la oposición. En el país se instituyó un "bipartidismo imperfecto" (G. Galli) en el que no había la posibilidad de que se produjera una alternancia en el gobierno entre la mayoría y la oposición. El sistema político pasó a estar dividido en dos partes: el partido católico se convirtió en el centro motor del gobierno desde 1947 hasta 1992 y el partido comunista en un partido de oposición permanente. Entre 1948 y 1963 el gobierno estuvo en manos de coaliciones de partidos de centro dirigidas por la Dc. En los años sesenta, la competencia por el centro político obligó al partido católico a ampliar su coalición hacia la izquierda. Una vez que EEUU permitió eliminar la *conventio* contra los socialistas, el Psi y la Dc formaron los gobiernos de centro-izquierda (1963-1974). De

bloque político, económico o militar al que pertenece el país. Esta categoría va unida a la del "doble Estado" (De Felice 1989, 493 y ss). Sobre estas dos categorías ver el punto 4 del capítulo III.

34. En la teoría del derecho constitucional italiano se suele distinguir entre un concepto formal y otro material de Constitución. Por "constitución formal" se entiende "el conjunto de normas que regulan la creación de las normas jurídicas generales y, en particular, la creación de las leyes formales". En cambio, cuando se habla de "constitución material" se alude a cómo está organizada la estructura política en la sociedad, qué fuerzas son las hegemónicas, cuáles son sus poderes y qué funciones ejercitan (De Vergottini 1983, 130 y ss).

este modo, el partido católico controló el gobierno nacional sin interrupción desde los años cuarenta hasta los años ochenta. Esto produjo un alto grado de fusión entre el partido católico y el Estado y, en consecuencia, una profunda transformación de este último.

La *conventio* y el "bipartidismo imperfecto" abrieron una brecha profunda en la sociedad y el electorado italiano. De todos modos, el partido católico era consciente de que si quería gobernar no podía ignorar la fuerza social y política de la izquierda. Para dirigir el país era necesario que los católicos y las fuerzas laicas de la izquierda alcanzaran un mínimo acuerdo de convivencia. Este fue favorecido por la posición que adoptaron los comunistas ante la *conventio*. Tras la derrota electoral de 1948 el Pci pasó a defender una interpretación consociativa de la Constitución. El "consociativismo" propugnaba romper la contraposición tradicional entre mayoría y oposición para que, de algún modo, todas las fuerzas políticas pudieran participar en la toma de decisiones a diferentes niveles (Di Palma 1979, 375). Frente al "bipartidismo imperfecto" había que tratar de establecer un equilibrio entre las fuerzas políticas, basado en el fraccionamiento de las funciones de decisión y de control en los espacios institucionales. Así, el "consociativismo" permitió que las fuerzas de izquierda pudieran gobernar en las administraciones locales y regionales[35] y que fueran reconocidas como oposición, principalmente el Pci, en el Parlamento. En éste se estableció una "pequeña consociación"[36] entre las fuerzas políticas en el gobierno y las parlamentarias.

35. Desde el final de la guerra el Pci ejercitó un poder real de gobierno en las "regiones rojas" de la Italia central (p.e., en la Emilia-Romagna).

36. Pasquino distingue, siguiendo a Lijphart, entre "gran consociación" y "pequeña consociación" de partidos. La "gran consociación" se ocupa de las normas constitucionales y de la política exterior y la "pequeña" de distribuir los recursos del Estado (1998).

3.1. "Cogestión legislativa"

El "consociativismo" entre los representantes de la mayoría y de la oposición dio lugar a una "cogestión legislativa". Investigaciones sobre las proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria muestran que el Pci y el Psi tuvieron un espacio propio en el ámbito legislativo. En las cuatro primeras legislaturas (1948-1968) se convirtieron en ley el 14 % de las proposiciones de ley presentadas por el Pci y el Psi (Cazzola 1972, 71-96). Otro hecho elocuente de la "cogestión legislativa" fue el apoyo que el Pci dio en innumerables ocasiones a los proyectos de ley del gobierno. Durante las cinco primeras legislaturas, las leyes fueron aprobadas con una media del 80 % de los votos de los miembros del parlamento –de tres proyectos de ley gubernamentales, dos fueron aprobados con los votos del Pci (Di Palma 1979, 382)–.[37] Pero fue en las comisiones parlamentarias donde se constató la integración de las fuerzas de izquierda en el funcionamiento ordinario de las instituciones.[38] En las comisiones los votos favorables del Pci fueron desde el 70 % entre 1948 y 1953, pasando por el 90 % entre 1953-1958 y el 96 % entre 1958-1963 hasta el 86 % del período 1963-1968 (Morisi 1990. 54). Desde el principio de la vida parlamentaria se puso de manifiesto que había una desviación cotidiana entre las mayorías que legislaban y las que gobernaban, entre la oposición que existía a las leyes y la oposición al gobierno.[39]

37. Los votos favorables del Pci respecto a las leyes aprobadas en el Parlamento alcanzaron: el 58 % entre 1948 y 1953; el 74 % entre 1953 y 1958, el 80 % entre 1958 y 1963, y el 53 % entre 1963 y 1968.

38. Hay que tener en cuenta que el 74'4 % de las leyes de la primera legislatura se aprobaron en las comisiones, el 76'3 % en la segunda y en la tercera, en la cuarta el 77'1 % y en la quinta el 77'6 % (Cazzola 1972, 71-99).

39. La desviación que se produjo en los votos del Pci entre su oposición al gobierno y la oposición a las leyes fue: en la 1ª legislatura del 45'3% contra el gobierno frente el 21'6 % contra las leyes; en la 2ª legislatura del 49'5 % frente el 16 %; en la 3ª legislatura del 49'7 % contra el 11 %; en la 4ª legislatura del 58 % contra el 23'4 %; en la 5ª legislatura del 52'4 % contra el 24'8 % (Predieri 1975, 16).

Por tanto, se puede decir que la cooperación que hubo durante la formación de la Constitución perduró en las diferentes legislaturas del Parlamento republicano. A nivel legislativo existió una mayoría de gestión más amplia que la mayoría expresada en el voto de confianza al gobierno. En este sentido, el poder legislativo estuvo cerca de treinta años bajo un incierto y no resuelto compromiso entre la mayoría gubernamental y la oposición, entre el problema de quién tenía el título para gobernar y de cómo tenía que hacerlo (Di Palma 1979, 369). Esto neutralizó parcialmente la *conventio* y estableció un marco de regulación del conflicto entre el capital y el mundo del trabajo (Barcellona-Cantaro 1984, 80).[40] De todos modos, habrá que esperar hasta mediados de los años setenta, con el cambio de postura de la corriente morotea de la Dc, para que la *conventio* frente al Pci comience a modificarse cualitativamente. Mientras tanto, ante la falta de alternancia en el gobierno las fuerzas de la izquierda tuvieron que realizar una importante labor de politización de las masas para frenar los intentos de involución del proceso democrático procedentes de los partidos que monopolizaban la acción del gobierno.

3.2. *Riesgos de involución democrática*

Después del radical enfrentamiento político sucedido en las elecciones de 1948 y de la definitiva separación de la izquierda del

40. Sin embargo, la situación institucional derivada de la *conventio* provocó que el movimiento obrero no pudiera distinguir, muchas veces, entre lo que era propiamente una lucha social de una lucha política –p.e., a las reivindicaciones por la reforma de las empresas se sumaban normalmente las que exigían una reforma del Estado y de las instituciones. La relación fábrica-Estado fue uno de los ejes principales de las reivindicaciones del movimiento obrero italiano.

41. En la fábricas, por ejemplo, se establecieron regímenes de trabajo muy duros y en algunas empresas se hicieron controles masivos de religiosidad y de apariencia –lo revelan las 203.422 hojas de información sobre los trabajadores recogidas por la Fiat entre 1949 y 1966– (Rodotà 1997, 107).

área de gobierno comenzó una etapa oscura en la vida política, caracterizada por una fuerte conflictividad social y política y por los continuos ataques a los sectores de izquierda.[41] Desde un punto de vista institucional comenzó una fase de "congelamiento constitucional". Durante años, el partido católico paralizó muchas de las reformas previstas en la Constitución. Por ejemplo, la Corte Constitucional y el Consejo nacional de la economía y el trabajo no comenzaron a funcionar hasta 1957, el Consejo Superior de la Magistratura hasta 1959, y el Estatuto de las Regiones no se dictó hasta 1970. La presencia en las instituciones públicas de funcionarios nombrados durante el régimen fascista y la vigencia de gran parte de la legislación fascista ayudó a mantener esta situación. Así, por ejemplo, la distinción que realizó la Corte Suprema de Casación entre normas constitucionales "preceptivas" –directamente aplicables– y normas constitucionales "programáticas" –meramente políticas y no vinculantes jurídicamente–, debilitó la carga innovadora de los principios constitucionales, legitimando la no actualización de muchos de los contenidos de la Constitución por parte de las fuerzas políticas mayoritarias.

El momento culminante de esta fase de involución política se produjo cuando el partido católico intentó asegurarse la permanencia en el gobierno mediante la conversión del sistema electoral proporcional en otro mayoritario. Con la denominada "ley *truffa*" (1953) la Dc pretendía introducir un "premio a la mayoría", diseñado en su ventaja y para los partidos del centro político.[42] La reforma abría las puertas para que la mayoría gubernamental, sin el concurso de la oposición, pudiera reformar la Constitución y elegir los órganos garantes del orden constitucional –desde el Presidente de la República hasta los jueces de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Magistratura–. La reforma fracasó al no alcanzar el

42. La nueva ley electoral atribuía al conjunto de partidos coligados vencedores los dos tercios de los escaños, es decir, 380 diputados sobre 598.

partido católico el mínimo de votos exigidos electoralmente para obtener el "premio". Una vez restablecida la ley electoral proporcional se abrió una segunda fase en la que se abordó la modernización socioeconómica del país.

Capítulo segundo. Estado y modernización económica

1. La "gran transformación": el "modelo Fiat"

El denominado "milagro económico" (1951-1963) produjo una transformación radical de la sociedad italiana: de una estructura agrícola, provinciana y escasamente integrada en el mercado interior se pasó a una economía basada en la gran industria, abierta al desarrollo tecnológico e integrada en el mercado europeo y mundial.

Los analistas económicos consideran que el rápido despegue de la economía italiana se debió a la suma de varios factores, entre ellos, el gran potencial de la fuerza de trabajo, el bajo coste de la mano de obra, el turismo, la creciente demanda interna y la integración en el Mercado Común en 1957.[1]

La intervención del Estado fue imprescindible para impulsar el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida (Romeo 1980, 281 y ss.). Asimismo fueron muy importantes las políticas industriales seguidas por empresarios-gerentes como Valletta (presidente de *Fiat* desde 1945 hasta 1962), Sinigaglia (director del ente público *Iri* y de la empresa siderúrgica *Finsider* desde 1945

1. El porcentaje de las mercancías italianas destinadas a la Cee creció del 23 % en 1953 al 29'8 % en 1960 y en 1965 llegó a ser de más del 40'2 % (Ginsborg 1989, 289).

a 1963) y Mattei (director desde 1945 de la compañía petrolera del Estado *Agip* y del ente público *Eni* entre 1953 y 1962). Estos abrieron las puertas a la renovación tecnológica y crearon un importante aparato productivo en sectores básicos –acero, energía, transporte, comunicación–, indispensable para el desarrollo de la industria privada.[2] Ahora bien, la intervención de las empresas públicas fue casi siempre funcional a los intereses de los grupos industriales privados. El comportamiento "estatal" de la industria pública fue más débil que la "capitalista" (cfr. Amoroso-Olsen 1978). Uno de los encuentros de intereses más paradimáticos entre el Estado y el capital privado se produjo en el plan de construcción de autopistas propuesto por el *Iri* en 1955. Este plan fue determinante para lograr la unificación del mercado nacional e impulsar el desarrollo de la siderúrgia y de la industria del automóvil. Favoreció así claramente las pretensiones de la empresa *Fiat* que identificó la modernización de Italia con el desarrollo del automóvil –el denominado "modelo Fiat"– (Santarelli 1997, 93).

El desarrollo económico tuvo su centro en el triángulo industrial Milán-Turín-Génova pero se extendió hacia el este a lo largo de todo el Valle de la Padana y hacia el sur hasta alcanzar Bolonia. Esta expansión industrial atrajo un éxodo masivo de trabajadores desde las regiones del sur. En menos de dos decenios Italia dejó de ser un país agrícola para convertirse en una de las naciones más industrializadas de Europa. La tasa de crecimiento del producto interior bruto alcanzó entre 1951 y 1958 una media del 5'5 % al año y entre 1958 y 1963 llegó a ser del 6'3 % cada año. Una de las manifestaciones más claras de este crecimiento fue el desarrollo extraordinario de la industria electrodoméstica –de producir 18500 frigoríficos en 1951 se pasó a los 370.000 en 1957 y a los llegó a 3.200.000 en 1967 . En

2. Por ejemplo, la decisión de construir en los años cincuenta el centro siderúrgico de Cornigliano y después el de Taranto permitió un rápido desarrollo de la industria mecánica y facilitó la integración de la economía italiana en la CEE.

1962 los cuatro principales sectores industriales –siderúrgica, mecánica, química y electricidad– representaban el 16'1 % de la oferta final global frente al 23'3 % de Alemania y el 19 % de Francia (Castronovo 1991, 275 y ss).

Ahora bien, detrás del "milagro" no hubo un plan concreto del gobierno sino la búsqueda de soluciones para el alto índice de pobreza,[3] la desocupación rural,[4] la necesidad de viviendas y la modernización de las escuelas y carreteras del país. Uno de los principales desafíos con los que se encontró el nuevo régimen republicano fue el de la eliminación de la brecha económica, social y cultural existente entre el norte y el sur del país.

1.1. La brecha norte-sur

Tras la guerra, la pobreza alcanzaba niveles altísimos en el *Mezzogiorno*.[5] El problema central de esta región era su aislamiento, especialmente de su producción agrícola, del mercado nacional y de los procesos de industrialización.[6] La gravedad de la situación económica y social dejaba claro que la "cuestión meridional" no podía

3. La Italia que salía de la guerra era un país esencialmente agrícola en el que una cuarta parte de la población estaba en la pobreza. El 20 % de la población residía en centros urbanos de más de 100.000 habitantes, el 42 % de la población vivía vinculada a la agricultura –este porcentaje subía al 56'9 % en el sur–, y únicamente el 7'4 % de las casas italianas tenían la combinación elemental de electricidad, agua potable y servicios higiénicos internos (Santarelli 1997, 54).

4. A finales de los años cuarenta, el 48 % de la fuerza de trabajo campesina estaba desocupada, formando un vasto ejército de reserva de mano de obra. La emigración fue una válvula de escape a esta situación –entre 1946 y 1957 más de un millón de italianos optaron por quedarse a vivir en el *Nuevo mundo* y más de 840.000 en Europa occidental– (Ginsborg 1989, 285).

5. En 1951 habitaban en esta región 17.634.318 personas, el 37'43 % de la población italiana. Se calcula que a inicios de los años cincuenta en el *Mezzogiorno* continental vivían el 50'2 % de los pobres de Italia y en las Islas el 45 %. En el norte los índices bajaban hasta el 5'8 % del Veneto, Tentino, Alto Adige y Friuli.

6. Hoy, en 1998, la desocupación sigue siendo muy elevada, alrededor del 20 %. En algunas provincias la desocupación juvenil (15-24 años) supera el 55 %.

afrontarse separando los problemas de la tierra de los procesos de industrialización y sin una intervención directa del Estado. El grupo denominado "meridionalismo democrático", dirigido por el democristiano Saraceno, intentó unir la reforma agraria con el proceso de industrialización.[7] A partir de los años cincuenta se puso en marcha, por iniciativa de los ministros Vanoni y Fanfani, representantes de la izquierda democristiana, una política intervencionista encaminada a potenciar las infraestructuras y el sector energético. Las medidas más significativas fueron la reforma agraria, la fundación de la *Cassa per il Mezzogiorno*, el plan de subvención a las viviendas y la financiación de los ayuntamientos para el desarrollo de las obras públicas (Castronovo 1994, 37).

Por otra parte, el *Mezzogiorno* era una región políticamente importante para la Dc. El partido católico necesitaba asegurarse el control y el apoyo de las poblaciones meridionales para contrarrestar el dominio de la izquierda en las regiones del norte industrial. El equilibrio político del país dependía del sur. Para asegurar este equilibrio el partido católico tuvo que liberarse de la influencia de los terratenientes locales, quienes con su oposición a la modernización se habían convertido en un obstáculo a la nueva política de masas del partido. Por otra parte, entre 1949 y 1950 el gobierno presidido por De Gasperi tuvo que hacer frente a las movilizaciones de miles de campesinos y de braceros que exigían la reforma agraria y el establecimiento de nuevas técnicas de gestión de las tierras meridionales.[8] Ante estos hechos la Dc decidió fortalecer a las clases medias y a la pequeña burguesía campesina en detrimento de los terratenientes y de los

7. La *Asociación para el desarrollo de la Industria en el Mezzogiorno (Svimez)*, promovida por Saraceno y Morandi, jugó un papel importante en las propuestas políticas para esta región (Santarelli 1997, 67-68).

8. Las movilizaciones de los campesinos y de los braceros fueron uno de los movimientos de masas más importantes de la postguerra italiana. La población directamente involucrada en las movilizaciones campesinas (*Movimiento di rinascita*) en Sicilia ascendío a más de 250.000 personas.

"notables" de la región. Los medios que utilizó el partido católico para extender su dominio político en la región fueron la reforma agraria, la realización de obras públicas y las políticas asistenciales-clientelares. La aprobación de las tres leyes para la reforma agraria –la calabresa, la siciliana y la "*stralcio*"– tenían como fin principal favorecer el acceso de los campesinos a la pequeña propiedad. Uno de los puntos del primer programa electoral del partido católico decía: "no todos proletarios, pero todos propietarios". Los territorios expuestos a la reforma comprendieron un total de 749.210 hectáreas repartidas entre varias regiones del país. En cada una de estas regiones se creó un ente autónomo con el fin de realizar las operaciones de expropiación, subdivisión y distribución de las tierras (Mammarella 1985, 167). Fue a través de la creación de los entes estatales autónomos y del control de sus recursos como el partido católico logró asentarse políticamente en las ciudades meridionales. El ente público más importante de los creados por la Dc para esta región fue la *Cassa per il Mezzogiorno* (1950-1984).

1.1.1. La Cassa per il Mezzogiorno

En sus más de treinta años de existencia la *Cassa per el Mezzogiorno* realizó un imponente programa de obras públicas, contribuyó a la creación de infraestructuras indispensables para la industrialización, absorbió desocupación y distribuyó recursos económicos. Los programas de obras públicas florecieron en cada rincón del *Mezzogiorno*. En la política seguida por la *Cassa* se distinguen dos fases. Una primera, en los años cincuenta, en la que se llevó a cabo la reforma agraria, se realizaron inversiones en infraestructuras y en el sector agrícola. En esta fase, sólo una pequeña parte de los gastos fue dedicado a proyectos industriales.[9] La segunda

9. Hasta 1960 la *Cassa* aprobó alrededor de 169.202 proyectos (11.518 en obras públicas y 157.684 en obras de competencia privada) (Mammarella 1985, 175).

fase, en los años sesenta, se caracterizó por la formación de consorcios y áreas de desarrollo industrial con el fin de impulsar el proceso de industrialización en el territorio. Algunas de las propuestas del "Plan Vanoni" –*Schema di sviluppo dell'ocupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*[10]– se concretaron en la ley 634 de julio de 1957 que estableció la obligación de destinar al *Mezzogiorno* el 40 % del total de las inversiones de las empresas con participación estatal y el 60 % de sus inversiones en nuevas instalaciones industriales.

Con la creación de la *Cassa per il Mezzogiorno* y de los entes de la reforma agraria surgió una nueva clase política: los "mediadores" (Gribaudi). Esta estaba formada por personas de distinto signo –jefes locales del partido católico, burócratas, especuladores, abogados– dedicadas a gestionar las transferencias de recursos públicos entre el gobierno central y las comunidades locales. Los "mediadores" podían depender política y económicamente del gobierno local o del líder de la corriente que controlara el gasto de la *Cassa per il Mezzogiorno* o de los otros entes locales. A través de ellos el partido católico se convirtió en uno de los principales centros de poder económico en el *Mezzogiorno*.

1.2. El Estado "empresario" y "financiero"

Con la llegada al gobierno de líder democristiano Amintore Fanfani (secretario de la Dc desde 1954) comenzó una nueva etapa en las

10. Este plan fue el primer intento serio de realizar una intervención sistemática del Estado en la economía. Tenía como principal objetivo unificar la economía italiana, superando de una vez por todas la brecha norte-sur. En él se defendía la necesidad de usar las empresas públicas en las políticas regionales para sustituir la insuficiente participación de la empresa privada en estas políticas. Planteaba asimismo la necesidad de incrementar el desarrollo, eliminar los desequilibrios regionales y sectoriales, crear puestos de trabajo, regular el consumo y los salarios y realizar una redistribución de la riqueza nacional a favor de los trabajadores más desfavorecidos.

relaciones entre el partido católico y los poderes públicos. Fanfani se dio cuenta de que la Dc necesitaba dar un nuevo impulso a la inserción de las masas en el partido y en el Estado, alejadas por las políticas conservadoras de De Gasperi y Einaudi. El partido católico necesitaba convertirse en un verdadero partido de masas.[11] Fue el fanfanismo, en realidad, el que logró imponer su política sobre las "viejas clientelas" en el sur. La eliminación de la vieja red de intermediarios, como se ha visto, fue sustituida por la de los "mediadores" vinculados a los entes públicos. Con ello el partido democristiano se convirtió en un partido de masas con nuevos líderes periféricos con una amplia autonomía política y económica para mediar entre el poder central del Estado –gestionado por el partido– y las clases medias. Como observa Graziano, "una vez que el partido católico abandonó los proyectos serios de transformación del sur la mediación política no podía ser más que de naturaleza clientelar" (1973, 233).

El fanfanismo desplazó el terreno de la acción del partido desde la sociedad hacia el Estado. El nuevo equipo dirigente consideró que activando y ampliando la iniciativa estatal se crearían las condiciones para lograr un crecimiento económico generalizado. El "corporativismo" privado de la fase anterior fue sustituido por un "productivismo" con ambiciones de programación económica. Así, el Estado comenzó a intervenir de una forma directa y masiva en el desarrollo económico del país. En los años cincuenta y sesenta el crecimiento del gasto efectivo del Estado llegó a situarse en torno al 22-23 % de la renta nacional. En este período Italia se convirtió en un gran "laboratorio" de las políticas keynesianas de mediación entre la administración estatal, los actores políticos y el sistema económico.

Esta intervención de las empresas y de los entes públicos en el desarrollo económico dio lugar a la creación de un verdadero Estado

11. La campaña de inscripciones alcanzó la cifra de 1.341.000 inscritos en 1955 (Ginsborg 1989, 225).

"empresario" (Amoroso-Olsen 1978).[12] La formación de éste está relacionada con el particular retraso del proceso de industrialización italiano. Hasta la constitución en 1933 del *Istituto per la ricostituzione industriale* (*Iri*) el Estado italiano había ocupado una posición externa al desarrollo económico, las empresas públicas se limitaban a intervenir en algunos sectores básicos e improductivos –p.e., en ferrocarriles y correos–. Con la creación del *Iri* el régimen fascista obtuvo el control de un vasto imperio industrial.[13] A finales de los años treinta el *Iri* controlaba alrededor del 90% de la flota mercantil, cerca del 75 % de la producción de hierro, el 45 % de la siderurgia y tres de las cinco sociedades italianas de teléfonos (Amoroso-Olsen 1978, 56).[14] El Estado republicano conservó el sistema de los entes estatales con el fin de mantener los puestos de trabajo y de favorecer el desarrollo económico en el marco de la economía mixta garantizada por la Constitución –en 1947 se contabilizaron 841 entes públicos, sin contar los que existían a nivel local.[15]

En el Estado "empresario" la intervención pública se presentó como un fenómeno institucionalizado, dirigido de forma estable por órganos del Estado como el *Ministerio de la Programación Económica* o por entes públicos expresamente constituidos para realizar políticas específicas, como el *Eni*, el *Iri* o la propia *Cassa per il Mezzogiorno*.[16]

La intervención de los gobiernos democristianos en la economía alcanzó su punto culminante con la creación del *Ministerio de las Empresas con Participaciones Estatales* en 1956 y con la salida de *Confindustria* –corporación de industrias privadas– de todas las empresas controladas por el *Iri* en 1957.

El conjunto de las empresas públicas formaban una especie de pirámide: en la base estaban las innumerables sociedades anónimas con participación estatal y en el vértice el Comité inter-ministerial para la programación económica y el *Ministerio de las Participaciones Estatales*. En una posición intermedia estaban los verdaderos ejes del sistema: los entes de gestión de las participaciones estatales (*Iri, Eni, Efim*). El Estado adquiría cuotas de participación en las empresas privadas a través de estos entes, los cuales recibían del Estado un fondo de dotación destinado a transformarse en participaciones en acciones. A cambio, el 65 % de los beneficios anuales del ente de gestión debía entregarse al Estado a título de reembolso del fondo de dotación.[17] Las funciones de los entes y de las empresas públicas fueron cambiando según las prioridades que estableciera el

12. Las empresas públicas italianas se clasifican según el sujeto que las gestiona en: a) *empresas-órganos*: gestionadas directamente por el Estado con órganos propios, suelen formar parte de un ministerio; b) *empresas-entes públicos*: son públicas pero no están gestionadas por el Estado sino por un ente público creado con este fin –p.e. el *Ente nazionale per l'energia electrica (Enel)*–. Estos *entes* no tienen por objeto el ejercicio directo de actividades económicas, sino la gestión de las participaciones en acciones en sociedades que realizan actividades económicas; c) *empresas-sociedades con participación pública*: están bajo la dirección pública pero son jurídicamente privadas (p.e., la *Agip*, es una sociedad en la cual la mayoría de las acciones son de propiedad del *Ente nazionali idrocarburi (Eni)*, el cual es un ente público de gestión.

13. La tarea encomendada en un primer momento al *Iri* fue la de sustituir al Banco de Italia en las operaciones de crédito hacia los otros bancos privados. A cambio, el *Iri* pasó a controlar las acciones de las sociedades industriales en las que participaba aquél (Romeo 1980, 163-174). Ahora bien, el régimen fascista no tenía un interés deliberado por controlar estas empresas, más bien lo hizo por razones de oportunidad y de emergencia. La doctrina económica del fascismo italiano había hecho suya los postulados de la doctrina económica liberal, es decir, reconocía la primacía de la iniciativa económica privada y atribuía a la intervención pública en la economía un carácter subsidiario. Véase lo que dice la declaración IX de la "Carta del trabajo".

14. En 1937 el *Iri* obtuvo el *status* de administrador permanente de las acciones de participación estatal y se convirtió en el sostén principal del proceso de industrialización y de la acumulación privada.

15. En 1948 el *Iri* daba trabajo a 216.000 personas.

16. Otros entes son el: *Ente autonomo di gestione per le aziende termali (Eagat), Ente di gestione per il cinema (Eagc), Enti de gestione per le aziende minerarie e metallurgiche (Egam), Ente per il finanziamento dell'industria meccanica (Efim).*

17. Esto hacía que entre el Estado y la actividad empresarial hubiera dos agentes: la sociedad de acciones privada y el ente de gestión. A menudo entre los entes de gestión y las sociedades operantes se interponían los *holdings* del sector: el ente de gestión se convertía en accionista de sociedades *holdings*, las cuales a su vez, participaban en las sociedades operantes.

gobierno: reconstrucción económica, desarrollo de la economía privada, programación económica, respuestas coyunturales a las crisis económicas, asistencia social.[18]

Otro sector importante del enjambre de los entes públicos italiano era el que formaban los entes del sector de la "providencia social". En este ámbito existieron tres institutos principales, creados también durante el fascismo: el *Istituto nazionale della previdenza sociale* (*Inps*) –se ocupaba de las jubilaciones, de las pensiones de invalidez y de los subsidios a la desocupación–; el *Istituto nazionale assicurazione malattie* (*Inam*) –se ocupaba de los seguros por enfermedad–; y el *Istituto nazionale assicurazioni invalidi del lavoro* (*Inail*) –para los accidentes en el trabajo. Estos tres entes estaban bajo la supervisión del Estado pero gozaban de una autonomía financiera y administrativa muy grande. Sus funciones eran las de garantizar la cobertura completa de los gastos médicos, pensiones e indemnizaciones para los trabajadores dependientes y sus familias. Esto creó un sistema asistencial muy selectivo y caótico. Los desocupados y los trabajadores autónomos, por ejemplo, no formaban parte de ellos o pertenecían a otros entes de providencia. Por otro lado, junto a estos grandes entes existían muchos otros que se ocupaban de cubrir otros ámbitos –deporte, actividades recreativas, culturales, etc. (Ginsborg 1989, 202-203).

El Estado italiano hizo uso también de la financiación pública –mediante créditos, donaciones y subvenciones– para influir y dirigir la actividad económica privada. En este sentido, el Estado-

18. Durante la política reformista de los años cincuenta se introdujeron importantes reformas en el sistema de las participaciones estatales con el fin de que tuvieran un papel más social y activo en el desarrollo económico y un mayor grado de independencia respecto a los intereses privados. Así, al *Eni* se le encargó la tarea de promover iniciativas en el campo de los hidrocarburos, gas natural, energía nuclear e industria química y al *Iri* la de reunir y organizar numerosos servicios públicos –transporte aéreo, telecomunicaciones, autopistas–.

empresario fue también un Estado "financiero" (Serrani 1971).[19] Con la creación en 1931 por el régimen fascista del ente público *Istituto mobiliario italiano* (*Imi*) se estableció un nuevo tipo de relación entre el Estado y el sistema de financiación a las industrias. El Estado pasó a realizar tareas directas de mediación entre los propietarios de los recursos financieros y los inversores. Los créditos y las ayudas financieras pasaron a estar gestionadas por instituciones públicas estables, las cuales se repartieron sus funciones según los sectores de intervención y de los territorios a los que iban destinados los fondos.[20] La política meridionalista hacia el *Mezzogiorno* tuvo un papel destacado en la creación de este Estado "financiero". Con el fin de lograr inversiones industriales directas en esta región se crearon alrededor de treinta institutos de crédito, algunos autónomos y otros vinculados a la *Cassa per il Mezzogiorno*. Así a los bancos operantes en la región se añadieron institutos de crédito *ad hoc*, como, por ejemplo, el *Isveimer* (*Istituto per lo sviluppo económico dell'Italia meridionale*), el *Irfis* (*Istituto regionale per il finanziamento alla industrie in Sicilia*) y el *Cis* (*Credito industriale sardo*).[21] El Estado "financiero" se caracterizó por su capacidad de adaptación a las políticas de intervención del Estado y por dejar en manos de los entes administrativos, especialmente en sus instancias más políticas, las decisiones sobre la elección de los sujetos beneficiarios, el tipo de

19. Hasta los años veinte la financiación pública de las actividades empresariales fue algo excepcional –el Estado controlaba algunos sectores o salvaba empresas en crisis–. Pero poco a poco la intervención financiera del Estado se extendió cada vez más a distintos sectores económicos, llegándose a crear una red de "créditos especiales" –agrario, naval, obras públicas, cooperación, etc.–.

20. En la postguerra se promocionaron nuevos institutos de crédito industrial bajo la forma de sociedades por acciones (p.e., *Mediobanca, Centrobanca, Efibanca*).

21. Desde 1953 hasta 1959 estos tres institutos concedieron créditos por un total de 192 mil millones de liras, beneficiándose las industrias químicas, alimenticias, eléctricas y de material de construcción (Mammarella 1985, 177).

iniciativa privada que merecía financiación y la modalidad de auxilio financiero (cfr. Serrani 1971, 43 y ss).

1.2.1. La Democracia Cristiana: un "partido-Estado"

El partido católico se convirtió en el titular de un poder de mediación institucional entre los intereses del capital y las demandas sociales a través del control de las empresas públicas y de la financiación pública a las empresas. Uno de los logros más importantes del partido católico fue el de saber conciliar los intereses de la burguesía industrial-financiera con las demandas populares. El partido en su conjunto tuvo siempre tres grandes objetivos: a) impulsar el proceso de industrialización y favorecer el proceso de acumulación; b) redefinir las relaciones de fuerza entre los grupos sociales a través de una gestión "privatista" de los recursos públicos; c) obtener recursos para las políticas redistributivas (asistenciales y de prevención social). Los dirigentes católicos tuvieron siempre presente que necesitaban mantener un amplio consenso social entre las clases medias del campo y de las ciudades y los trabajadores asalariados para conservar su "centralidad" en el gobierno, hacer frente a la presión de la izquierda y garantizar que el Estado funcionase como el organizador de los intereses generales de la burguesía. Con este fin centraron sus esfuerzos en la creación de una hegemonía fundada en la gestión de lo cotidiano y no en un proyecto ideológico y programático. La Dc intentó formar un tejido social pequeño burgués y trató de controlar al movimiento obrero en el marco de los confines de las políticas de "mediación" institucional. Los documentos programáticos del partido reconocen explícitamente que una de las tareas del Estado era la de intervenir en la composición de las clases sociales para frenar cualquier intento de polarización de los intereses que produjera una extensión de la lucha de clases. Esto acentuó también su carácter de partido interclasista, con múltiples corrientes e identidades aglutinadas en torno al paradigma del anticomunismo.

Pero para poder intervenir con eficacia en la sociedad la Dc tuvo que hacer crecer el poder económico del Estado.[22] Las políticas de "mediación" entre las clases sociales se realizaron a través de la creación de una red de centros de poder, formada por empresas públicas, órganos institucionales locales y regionales e institutos de financiación. De esta red salieron los recursos necesarios para las obras públicas, extender el consumo, mejorar el mercado de trabajo y realizar las políticas asistenciales.[23]

La larga permanencia del partido católico en el gobierno facilitó su identificación con el Estado, hasta el punto de convertirse en un "partido-Estado". Las innumerables corrientes del partido convirtieron al poder público en un archipiélago de islas de poder desde donde defender sus intereses específicos. El Estado se transformó en un Estado "dual", con política públicas, semipúblicas y clandestinas. Los partidos (o las corrientes) en el gobierno obtenían "cuotas" o la dirección de institutos de la administración con un código de reglas no escritas sobre cómo realizar las políticas de incentivos y de subvención económica. La gestión democristiana dio vida a un sistema de gobierno de la economía basado en acuerdos entre dirigentes políticos y sujetos privados, sancionados por un órgano de la administración pública. Muy a menudo las decisiones económicas estuvieron determinadas por los intereses políticos de un partido o por meros cálculos electorales. Estas políticas crearon un círculo vicioso en la Dc: la fuerza social que disponía el partido era el título que le garantizaba su participación en el control del Estado y, viceversa, el

22. El reformismo de Dossetti, del que se nutrieron muchos dirigentes de la nueva generación, entre ellos Fanfani y Moro, encontró una "salida distorsionada con el aumento del poder económico del Estado bajo el control de la Democracia cristiana" (Ginsborg 1989, 209).

23. Con el control de los entes públicos, como, por ejemplo, la *Cassa per il Mezzogiorno* o el *Federconsorzi*, que distribuía maquinaria agrícola y fertilizantes a nivel nacional– la Dc consiguió una base material, además de la hegemonía ideológica y cultural ofrecida por la red de parroquias, sobre la que fundamentar el consenso social que necesitaba (Ginsborg 1989, 187).

control de éste era la condición para no ser derrotada en las luchas internas del mismo partido.[24] Esto tuvo consecuencias muy graves para el partido y el sistema político en su conjunto, como se vería años después con las investigaciones judiciales *Manos limpias*.

1.2.2. Un Estado social "clientelar"

La gestión del aparato público se convirtió en el lugar privilegiado para el desarrollo de las relaciones de clientela. El fanfanismo dio a la Dc importantes recursos económicos para impulsar el desarrollo económico y gestionar el conflicto social. Pero esto significó también la realización de una forma de gobierno que desembocó en la creación de amplias clientelas sociales que pasaron a depender del partido en el poder. En el marco de las políticas de "mediación" las empresas públicas se transformaron en centros de poder semi-autónomos. Dos de sus funciones principales fueron las de financiar a los cuadros del partido en el gobierno y reforzar el consenso de éste, cuidando las clientelas y los grupos de interés. Los organismos estatales se convirtieron en terminales de recepción de demandas sociales organizadas corporativamente. No eran criterios objetivos los que condicionaban la atribución del servicio o la financiación pública, sino las posiciones institucionales de la clientela. La estructura administrativa permitió crear relaciones institucionales clientelares que garantizaron apropiaciones privilegiadas de recursos públicos a estratos sociales de la pequeña burguesía –propietarios del suelo, profesionales, etc. Muchas veces la inserción en los aparatos públicos fue la única salida posible, especialmente para las poblaciones desocupadas del sur. Las políticas clientenares pusieron de manifiesto el papel del partido católico como partido del pueblo y partido del capital (Barcellona

24. La praxis política democristiana anuló tácitamente los principios democráticos y las instituciones representativas que daban fundamento al nuevo orden republicano.

1978, 125). Según Cassano, lo que en el fondo le permitió a la Dc configurar su bloque socio-político fueron las políticas consistentes en determinar de qué intereses se haría cargo el partido (1979, 33-58). La gestión democristiana de los recursos públicos provocó un proceso de corporativización impresionante, llegándose a implantar un "gobierno institucionalizado de las desigualdades económicas y sociales" (Barcellona-Cantaro 1984, 76).

En consecuencia, el Estado social italiano se formó en función de las demandas y presiones de los grupos sociales. En Italia no hubo, a diferencia de otros países europeos, una intervención pública reformadora de tipo "igualitario-universalista[25]". El Estado no creó una estructura pública de protección social igual para todos. Al contrario, el modelo de política social se caracterizó por dividir institucionalmente los sistemas de seguridad y de asistencia en una gama de programas, según las categorías de ocupación y del nivel de las rentas. Si se analizan los principales sectores de protección social como, por ejemplo, el desempleo, las pensiones o las prestaciones sanitarias, se observa que no se fundamentan en la condición objetiva (y verificada) de la "necesidad". Las prestaciones van unidas con ciertas condiciones particulares –p.e., haber trabajado cierto número de días al año, tener un determinado nivel de renta– y/o con condiciones subjetivas específicas –p.e., estar adscrito a una deter-

25. Titmuss distingue entre dos modelos –tipos ideales– de Estado social: el "universalista-igualitario" propio de los países escandinavos, y el "universalista-meritocrático o "laboral-ocupacional" de los países europeos continentales, como, p.e., Francia, Bélgica, Alemania y Austria (modelos ocupacionales puros) y Suiza, Italia, Holanda (modelos ocupacionales mixtos). El modelo "universalista-igualitario" considera al bienestar social como una institución integrada en la sociedad. En este modelo los recursos se distribuyen en función de las necesidades sociales, según los principios de igualdad y solidaridad entre los ciudadanos. En cambio, el modelo "particularista-meritocrático" se caracteriza por el establecimiento de regímenes aseguradores diferenciados –desarrollados inicialmente para tutelar a los trabajadores– y de regímenes asistenciales, también diferenciados internamente, establecidos para tutelar a los estratos marginales (Titmuss 1981, 27 y ss). Para una versión más actualizada de los tipos de Estado social ver (Goma 1996).

minada institución, ser trabajador autónomo–. Este sistema asistencial, por tanto, no corrige la estructura de la desigualdad social, sino que la reproduce.

El Estado social italiano, al respetar las principales diferenciaciones económicas creadas por el mercado, forma parte del modelo "particularista-meritocrático", pero con la característica de subordinar los mecanismo públicos de distribución de los recursos a la lógica clientelar, la cual regula el sistema político. De ahí que algunos autores lo definan como un sistema "particularista-clientelar" (Ascoli 1984, 17; Paci, 1984, 308). El particularismo del sistema italiano se puede comprobar tanto en los beneficios como en los costes de los programas asistenciales. Por ejemplo, en el sector de la sanidad los costes son superiores para los trabajadores dependientes que para los autónomos. Este particularismo produjo una creación de entes y de regímenes públicos y paraestatales diversos. En el período 1943-1974 se contabilizaron 51 entes de seguridad social y 46 de gestión financiera (Paci 1984, 307). Con el tiempo este sistema se volvió incontrolable. Al no construirse sobre criterios generales y uniformes generó un crecimiento exponencial de demandas de asistencia.

2. *Las consecuencias del "modelo Fiat"*

Después del "milagro económico" comenzó una etapa de depresión prolongada en la economía italiana. En 1963, tras ocho años de crecimiento ininterrumpido, entraron en declive los principales sectores industriales. El aumento de los salarios y de las inversiones, tanto en el *Mezzogiorno* como en el norte del país, produjeron un crecimiento del consumo, una aceleración de la demanda global y un aumento de la inflación. (Graziani 1972, 69 y ss).[26] Pero los

26. Los sindicatos presentaron también una fuerza desconocida hasta entonces. En 1962 los días perdidos por jornadas de huelga fueron de 182 millones frente a los 46 de 1960 y los 79 de 1961.

problemas coyunturales estaban estrechamente unidos a los estructurales. Una expansión económica demasiado rápida y desordenada había provocado graves desequilibrios sociales y regionales.

El denominado "modelo Fiat" impulsó la activación del mercado interno, la realización de obras públicas y políticas de transportes públicos y privados. Pero todo ello se hizo en función del sector industrial del norte del país. En realidad, el desarrollo industrial del norte significó el estancamiento del sector agrícola en el sur. Asimismo, la expansión del consumo privado se hizo en detrimento de una política de inversiones en bienes públicos indispensables –p.e., en educación, sanidad y vivienda (Graziani 1972, 50). Sectores productivos y regiones enteras quedaron subordinados a la lógica del "modelo Fiat". Desarrollo y pobreza fueron las dos caras del "milagro económico" de los años cincuenta-sesenta.

2.1. *Desarrollo y pobreza*

La modernización económica cambió radicalmente los paisajes rurales y urbanos. En dos lustros, un imponente éxodo desde la campaña hacia las ciudades cambió la faz de la sociedad italiana, tanto en el norte como en el sur, beneficiando principalemente al sector industrial y terciario. Entre 1951 y 1961 los trabajadores vinculados a la agricultura pasaron del 42'2 % al 17'2 %; los de la industria del 32'1 % al 44'4 %; y los del terciario del 25'7 % al 38'4 %. El impresionante proceso de inmigración interna, al que había que sumar la constante emigración hacia el extranjero, fue el reflejó del poco éxito de las políticas públicas en el sur. La reforma agraria no consiguió los resultados que se esperaban; fue muy limitada para la gran cantidad de campesinos que había sin tierra a comienzos de los años cincuenta –alrededor de 6 millones de braceros y aparceros–.[27]

27. Hasta 1960 se habían beneficiado de las reformas sólo 109.425 familias. La modesta dimensión de los terrenos distribuidos, con una media de 6-8 hectáreas, privó a la reforma agraria de los beneficios esperados.

Tras las reformas el grueso de los campesinos pobres o se quedó sin tierras o fue expulsado de la campaña, incentivando aún más el proceso migratorio (Castronovo 1975, 391 y ss.). Por otra parte, durante el "milagro" las políticas públicas orientaron el gasto esencialmente hacia la creación de empleos estatales. En las zonas donde no había industria y no se realizaban inversiones directas era necesario encontrar un alivio al desempleo.[28] Las políticas para el *Mezzogiorno* estuvieron inspiradas principalmente por la lógica de las intervenciones económicas indirectas: creación de infraestructuras, subsidios financieros y creación de instituciones de asistencia técnica y administrativa. No hubo una planificación para poner en marcha nuevos sectores productivos. Las iniciativas, por tanto, quedaron expuestas a la discrecionalidad administrativa.[29] Asimismo, las pocas inversiones que se realizaron no se hicieron siguiendo una programación sectorial o territorial, sino como una descentralización territorial y técnica de los procesos industriales del norte. Así, los sectores escogidos para invertir –p.e., en siderurgia y petroquímicia– no favorecieron el desarrollo de la región ni eliminaron el paro por carecer de vínculos con las estructuras económicas de la región. Ello dio lugar a las denominadas "catedrales del desierto": grandes complejos industriales, aislados, que causaron graves daños al medio ambiente (Amoroso-Olsen 1978, 176). Los grupos industriales inversores no se implicaron realmente en el tejido económico-social de la región y se mantuvieron en una posición externa a éste. Las políticas públicas en el sur no hicieron más que ampliar la burocracia estatal y el clientelismo de los grupos locales (Barcellona 1976, 197).

28. Entre 1950 y 1960 sólo se dieron al sector industrial el 6 % de todas las contribuciones de la *Cassa*, muy insuficientes para romper la dependencia respecto al sector agrícola (Graziani 1972, 53).

29. Por ejemplo, las inversiones públicas en el sector de viviendas, que entre 1951 y 1961 llegaron a ser del 15 % del total, se realizaron a través de entes administrativos locales sin un marco de referencia general –una ley urbanística–. Ello favoreció el cohecho y la explotación sin límites del suelo urbano.

Ante esto a una parte importante de la población no le quedó más salida que la emigración. Entre 1958 y 1963 el saldo migratorio activo respecto a la Europa del norte alcanzó la cifra de 545.000 personas, de las cuales el 73'5 % era del sur. En el decenio 1960-1970 hubo una emigración neta de 1.700.000 personas desde el *Mezzogiorno* hacia el norte del país. Ello provocó una disminución de la población activa en el sur en un 35 %.[30]

3. *Los gobiernos de "centro-izquierda"*

Los desequilibrios del "milagro" requerían reformas correctivas. En el partido católico, Pasquale Saraceno propuso realizar una "programación económica" para controlar el desarrollo anárquico y superar los desequilibrios económicos, sociales y territoriales producidos en la fase del "milagro económico". Para llevar adelante esta propuesta la Dc necesitaba ampliar su consenso social. Así, en el VIII Congreso del partido (1962) Aldo Moro propuso realizar una alianza política con el partido socialista. Esto abrió una nueva fase en la vida política italiana. La propuesta católica se encontró con el revisionismo del partido socialista que desde 1956 marchaba en dirección al encuentro con los católicos.[31] Asimismo, el breve papado de Juan XXIII (1958-1963) fue determinante para el acercamiento entre los católicos y los socialistas. Juan XXIII sustituyó el integrismo y el anticomunismo de Pío XII por una concepción más pastoral y espiritual de la Iglesia, abriendo

30. En cambio esta inmigración incrementó la población residente en el Piamonte en 500.000 personas entre 1955 y 1971. Los obreros inmigrantes que trabajan en la *Fiat* son alrededor del 49 % del total (Amoroso-Olsen 1978, 174).

31. 1956 fue un año de cambios radicales en la izquierda italiana. En este año, por primera vez, el Psi rechazó renovar el pacto de unidad de acción con los comunistas y comenzó a funcionar como un partido autónomo. El punto de partida de los cambios fue el XX Congreso del Pcus y el discurso de denuncia del estalinismo que realizó Kruscev.

nuevos espacios para el diálogo entre las fuerzas políticas italianas (Ginsborg 1989, 350-353).[32]

Con los gobiernos de centro-izquierda (1958-1974) católicos y socialistas intentaron realizar una programación general de la economía. El "Programa económico para el quinquenio 1966-1970" planteaba una "dirección por consenso" de la producción privada. El punto de convergencia entre los católicos y los socialistas fue la definición de un nuevo papel del Estado, al que se le confiaron tareas de dirección y de programación económica. Este debía lograr, mediante incentivos y subvenciones públicas, que las empresas se adaptaran al programa económico establecido. Se dio también un nuevo impulso a la participación de las empresas públicas en el desarrollo económico y se ampliaron sus objetivos –mayor intercambio internacional, potenciamiento de los sectores punta, mantenimiento del empleo, saneamiento de la balanza comercial, etc–. Las riquezas producidas por las empresas estatales debían utilizarse para corregir los desequilibrios sociales y ayudar a los territorios y a las clases sociales más pobres. Con los gobiernos de "centro-izquierda" hubo, por tanto, una consolidación del sistema de economía mixta.

De todos modos, el empuje reformador del "centro-izquierda" duró muy poco. Cuando el Psi pudo participar en el gobierno[33] ya se había abandonado el programa reformador por la oposición de la derecha democristiana a seguir ahondando en las reformas. Las únicas reformas importantes de los gobiernos de "centro-izquierda" fueron: a) nacionalización de la industria eléctrica; b) puesta en marcha de una tímida reforma del sector bursátil con el fin de hacer públicos el nombre de los inversores y evitar la evasión fiscal; c) creación de la

32. En la encíclica *Mater et Magistra* (mayo 1961) dedicada a la doctrina social de la Iglesia Juan XXIII criticó las consecuencias del libre mercado, reivindicó una mayor justicia social y la integración social y política de los marginados.

33. El veto de EEUU, en aquel momento bajo la presidencia de J.F. Kennedy, no cayó hasta 1963.

escuela media unificada y el aumento de la escolarización obligatoria hasta los 14 años (Ginsborg 1989, 365).

Los gobiernos de "centro-izquierda" no satisfacieron las expectativas que habían creado. No consiguieron un Estado más racional, eficiente y democrático.[34] Al contrario, la "programación" produjo una parálisis generalizada de la administración. Se pretendieron alcanzar demasiados objetivos sin tener presente el inmovilismo y las deficiencias de la administración pública –muchas reformas no se realizaron por la falta de preparación o el rechazo de la burocracia–. En realidad, las fuerzas del gobierno gestionaron el Estado en función de concretos intereses electorales y partidistas. Los entes y las empresas públicas siguieron, como en la fase anterior, rigiéndose por criterios privatistas, y subordinadas a las decisiones del capital financiero (Barcellona-Cantaro 1984, 98-99). Tampoco se hizo nada contra las políticas clientelares. En las regiones del sur continuó el desarrollo sistemático del clientelismo fundado en la apropiación del gasto público que día a día crecía más.[35] Todo esto llevó a que la perspectiva de una política verdaderamente reformista se fuera desvaneciendo con el paso del tiempo. Los gobiernos de "centro-izquierda" entraron en crisis cuando el proceso de acumulación económica chocó con las demandas sociales del "otoño caliente".

34. Por ejemplo, el ente público *Enel* creado para gestionar la industria eléctrica realizó un programa con inversiones masivas pero no logró reducir el coste para los consumidores.

35. El dominio clientelar de la Dc en el sur en este período provenía, señala Ginsborg, de cuatro fuentes económicas: el boom de la vivienda, los nuevos polos de desarrollo industrial subvencionaldas por la *Cassa*, los recursos financieros de los entes locales y la distribución de fondos por el gobierno. La gestión de estos recursos permitió a los dirigentes meridionales crear un sistema de poder mucho más grande que los precedentes.