

## LA EXPERIENCIA ITALIANA: DOS TRANSICIONES (1943-1948; 1989-2001)\*

por Gianfranco Pasquino\*\*

### Para una teoría de las transiciones

A pesar del elevado número de transiciones de regímenes autoritarios a democráticos que han tenido lugar en los últimos veinticinco años, no es exagerado sostener que no existe una teoría de las transiciones. Y sería incorrecto afirmar que no necesitamos de semejante teoría porque disponemos de diversas teorías de la democratización (Bunce, 2000; Huntington, 1991). Prescindiendo de la desigual calidad de las teorías de la democratización, el primer problema es que, para que se inicie la democratización, resulta indispensable que se haya abierto la transición. En segundo lugar, la transición, como ha oportunamente subrayado Philippe Schmitter, es simplemente “el intervalo entre un régimen y otro”. Puede, por lo tanto, comenzar y continuar largo tiempo sin necesariamente concluirse o culminar en la construcción de un régimen democrático. Al contrario, podría cerrarse con la instauración de otro régimen autoritario –si bien distinto del primero–. Teniendo presentes estas sintéticas pero esenciales consideraciones preliminares, es oportuno destacar que las transiciones son fenómenos sistémicos; en otras palabras, involucran a todo un sistema político. Por ello, resulta sorprendente que sólo en contadas excepciones la atención de los estudiosos haya partido de este hecho esencial. Existe un cierto número de estudios que fueron dedicados a una temática ciertamente central, como es la de la ingeniería institucional y constitucional (Lijphart y Waisman, 1996; Elster et al., 1998), pero, en la perspectiva sistémica, esta temática constituye sólo un aspecto de la transición. Por sí sola, de todos modos, no ofrece todas las respuestas que deberíamos tener sobre la apertura, la dinámica, el desarrollo y la conclusión de una transición.

---

\* Versión especialmente revisada y ampliada del texto presentado en el “Encuentro de los argentinos: un proyecto nacional para el desarrollo”, organizado por la Unión Industrial Argentina en Buenos Aires, del 20 al 22 de noviembre de 2001. [Traducción de Andrés Malamud, controlada por el autor].

\*\* Profesor de Ciencia Política de la *Università di Bologna* y de la *Johns Hopkins University*.  
E-mail: gfrpsq@tin.it

Mi propuesta teórica es simple porque se apoya sobre la teoría sistémica clásica, hoy lamentablemente descuidada pero, como veremos, muy útil para afrontar las tres problemáticas más significativas de cualquier transición. La teoría del sistema político de David Easton (1965) se presta espléndidamente a iluminar tanto la transición como la democratización y, también, la consolidación democrática, y lo hace como una buena teoría debería: de modo elegante y parsimonioso. Es decir, recurriendo a pocas variables importantes convenientemente conectadas entre sí. No es éste el momento de realizar una síntesis de la teoría de Easton; bastará poner de relieve y discutir brevemente los tres componentes centrales del sistema político. Según Easton, cualquier sistema político se caracteriza por la existencia de una *comunidad política*, es decir, de sujetos que forman parte objetivamente del sistema político y se sienten subjetivamente parte de él; por la existencia de un *régimen*, es decir, de instituciones, normas y procedimientos que establecen la modalidad de funcionamiento del sistema político; y por la presencia de *autoridad*, es decir, de personas que tomen decisiones políticas a través de las instituciones y de acuerdo con las normas y procedimientos del régimen. Son autoridades aquéllos que tienen el poder de dictar una “asignación imperativa de valores” para toda la comunidad. No entro en la cuestión de *inputs* y *outputs*, que también constituyen racimos de elementos constitutivos de la teoría sistémica y que pueden resultar determinantes para explicar la transformación de los sistemas políticos.

Fotografiada en conjunto la situación inicial del sistema político, con algunas señales se pueden individualizar las dinámicas potenciales. Naturalmente, la comunidad política es la componente sistémica que cambia más raramente, sólo en caso, por ejemplo, de secesión o de anexión territorial. Ambos son fenómenos raros pero, como hemos aprendido de lo que sucedió con la desintegración de la Unión Soviética primero y con la explosión de las nacionalidades en la ex Yugoslavia después, son fenómenos posibles y muy relevantes políticamente<sup>1</sup>. Ningún sistema político puede existir hasta tanto no se haya estabilizado su comunidad política. Ni siquiera el régimen —las instituciones, las normas, los procedimientos, en suma, la Constitución— cambia frecuentemente. Puede pasar a través de procesos de adaptación más o menos regulados, pero solamente cuando el sistema político es embestido por una transición se torna posible observar un cambio de régimen. Finalmente, las autoridades democráticas son aquellas que cambian más frecuentemente, con regularidad y periodicidad, mientras las autoridades de los regímenes autoritarios cambian menos frecuentemente pero de modo irre-

<sup>1</sup> Para otros casos de Europa Central, véase AA.VV. (2001).

gular e imprevisible, y es este cambio el que puede abrir el camino a la transición de régimen.

Sólo después de haber individualizado y descripto de manera “densa” al sistema político (como dirían los teóricos del *rational choice*), es posible ocuparse de su funcionamiento, sus problemas, de lo que logra concretar y lo que no: de sus políticas, de su eventual ruptura y transición, de su eventual recomposición. Suscintamente, una recomposición del sistema político que siga a la transición verá probablemente cambios significativos en las autoridades, algunos cambios en el régimen –o muchos, si la transición conduce de un régimen autoritario a uno democrático– y una posible –pero no segura– redefinición de la comunidad política y de sus componentes. Cambiarán también, pero sólo lo mencionaré marginalmente en este artículo, las modalidades con las cuales la comunidad política promueve sus demandas (*demands*) a las autoridades y manifiestan apoyo (*support*) difuso hacia el régimen en general y apoyo específico hacia las autoridades y las *policies* en particular<sup>2</sup> y las modalidades con las cuales las autoridades responden con decisiones (*outputs*). Lo dicho es suficiente para entender cómo la teoría del sistema político ofrece mucha utilidad para el análisis de las transiciones. La aplicaré para interpretar y explicar las dos transiciones italianas.

## Introducción al caso italiano

Entre 1943 y 2001 el sistema político italiano ha experimentado dos transiciones muy diferentes entre sí, pero ambas instructivas tanto en lo que respecta a la política, los partidos y las instituciones, como en lo que hace a la economía y la relación entre el Estado, los sindicatos y los empresarios. La primera transición tuvo lugar entre 1943 y 1948. Fue una transición desde un régimen autoritario –que primero fue derrotado en la guerra y luego cayó por la pérdida de consenso interno, a causa del retiro del apoyo por parte de algunos componentes de la coalición autoritaria y del reemerger de una oposición social y política– a un régimen democrático (Pasquino, 1986). La segunda transición está, en un cierto sentido, todavía en curso. Se inició entre 1989 y 1993, con la caída del muro de Berlín, la transformación del sistema de partidos y la reforma electoral que siguió a una crisis de legitimidad de la partidocracia y al escándalo de la difundida corrupción política y social. No ha concluido aún porque los problemas institucionales no fueron todavía resueltos, el sistema de partidos no se ha remodelado sólidamente y

---

<sup>2</sup> Para una elaboración inteligente de estos puntos, véase Norris (1999).

la relación entre el Estado y el mercado no ha sido redefinida de manera aceptable por parte de todos los protagonistas, en particular los sindicatos y los empresarios, y subsiste una confusión de análisis y propuestas sobre casi todas las cuestiones institucionales más relevantes (Pasquino, 2000a). Sin embargo, la victoria de la *Casa de las Libertades* de Silvio Berlusconi en las elecciones del 13 de mayo de 2001 podría haber sentado las bases para una posible solución, si bien conflictiva y, hasta el momento, sustancialmente indefinida, de los problemas abiertos (ITANES 2001).

La primera transición debía necesariamente concluirse con la redacción de una constitución democrática. Fue cerrada también gracias a la decisiva victoria electoral de la Democracia Cristiana y sus aliados en abril de 1948. Deben analizarse en profundidad tanto el régimen, teniendo en cuenta que Italia pasa de monarquía a república, como las autoridades, teniendo presente que la caída del fascismo abre paso a una democracia de masas con una clase política sustancialmente nueva. También la segunda transición involucra a las autoridades y a las viejas, tradicionales, no renovadas y corruptas organizaciones de partido, pero nace sobre todo de una difusa insatisfacción respecto de las prestaciones del régimen, la así llamada partidocracia y las normas de funcionamiento del gobierno y el parlamento —en particular del sistema electoral proporcional—. La segunda transición aún está en curso. Continúa porque no existe una efectiva necesidad de reescribir la Constitución, pero sobre todo porque no ha surgido todavía un consenso difuso sobre las modalidades con las cuales resolver los problemas políticos, sociales, económicos y, además, judiciales que permanecen abiertos.

## La primera transición

El fascismo italiano fue un clásico régimen autoritario caracterizado, como en la convincente definición de Juan Linz (2000), como “pluralismo limitado no responsable”. Por lo tanto, pudo consentir la supervivencia de la monarquía. Se apoyó sobre las asociaciones industriales y las organizaciones agrarias. Obtuvo rápidamente el sostén de la burocracia estatal y, más en general, de las clases medias. Aun sin haber logrado jamás “fascistizarlas”, fue también sostenido por las Fuerzas Armadas, que en el fondo permanecieron siempre más leales al rey. Finalmente, llegó a una clara división de ámbitos de acción e influencia con la Iglesia Católica. Todas estas instituciones, asociaciones y organizaciones formaron parte de diversa manera de la coalición autoritaria que, por otro lado, habría sido inconcebible sin la presencia de Mussolini. En efecto, la expulsión de Mussolini del poder, es decir

su despido como jefe de gobierno decidido por el rey después del voto del Gran Consejo, marcó la disolución de la coalición autoritaria.

El detonante de esta inflexión fue la guerra que el Duce había querido y estaba perdiendo, ofreciendo la demostración de que el régimen no era sólido ni eficiente y no estaba sostenido por un vasto consenso popular. En parte por la percepción de la ausencia de apoyo popular, la monarquía tomó la decisión de ratificar la salida de Mussolini votada por la mayoría del Gran Consejo del fascismo el 25 de julio de 1943. Las Fuerzas Armadas, en tanto, reafirmaron sin sorpresas su lealtad monárquica. La Iglesia Católica, que con Mussolini y con el fascismo había sólo arribado a un acuerdo táctico (Pactos Lateranenses y Concordato, 1929-1931) a fin de mantener su presencia en las actividades culturales y sociales, retomó su libertad de acción y, en particular, otorgó su apoyo a las asociaciones católicas que iniciaban el trabajo político que llevaría a la construcción de la Democracia Cristiana. Sin embargo, parte de las jerarquías vaticanas no se expresaron a favor del régimen democrático, sino que habrían preferido una solución de tipo “salazarista”: un autoritarismo blando sin Mussolini y garantizado por una posición privilegiada de la Iglesia. En fin, los industriales, que se habían beneficiado conspicuamente del fascismo –aunque sólo fuera porque la clase obrera había sido sometida y los sindicatos prácticamente destruidos– se prepararon para la democracia procurando un vehículo político que representara y defendiera sus intereses. Lo encontraron sólo limitadamente en el viejo Partido Liberal, que había ya fallado en su deber al no bloquear el ascenso del fascismo, por lo que parte de ellos, por otro lado ya católicos, trasladaron rápidamente su apoyo en favor de la Democracia Cristiana.

El primer punto a establecer es que, apenas después de la caída del fascismo, quedó claro que no sería suficiente un simple cambio de autoridad, porque no era una mera cuestión de redefinición de los viejos actores políticos. Nuevos actores presionaban: eran todos aquéllos que habían sostenido una red de oposición al interior del sistema político y, en especial, aquéllos que se comprometieron con la Resistencia desde el 8 de septiembre de 1943 hasta el 25 de abril de 1945. Además, por un lado había inevitablemente entrado en crisis también el régimen, particularmente la monarquía; por el otro, se debía reformar las instituciones de representación y de gobierno que, heredadas del limitado régimen democrático del siglo anterior, el fascismo había dejado sobrevivir. Ninguna democracia, mucho menos una nueva y, además, de masas, habría podido nacer sin instituciones diseñadas a tal efecto.

Desde hace cerca de una década, en el clima de revisionismo producido por algunos historiadores que se ubican a la derecha del arco ideológico, se ha puesto de moda sostener que la caída del fascismo significó también la

muerte de la patria, no sólo porque la Resistencia armada fue un fenómeno internacional sino también porque la izquierda tenía un escaso sentido patriótico. Como ha notado Carlo Pavone en un profundo estudio (1991), en la Resistencia italiana se fundieron y confundieron tres guerras: una *guerra civil* entre italianos, los fascistas de un lado y los resistentes del otro; una *guerra patriótica* o de liberación nacional, la Resistencia contra los ocupantes nazi-fascistas; y una *guerra de clase* con los comunistas, que apuntaban a construir el socialismo, contra los capitalistas. La Resistencia venció las primeras dos guerras, mientras la componente comunista no logró, en parte por razones internacionales, ganar la mayoría sobre los otros componentes ni en el Comité de Liberación Nacional ni en el país. Como escribió un destacado exponente del pequeño Partido de Acción, el jurista Piero Calamandrei, la Constitución italiana se tornaría, “en vez de en una revolución fallida, en una revolución prometida”. Esta revolución prometida, es decir la Constitución, señalaría el renacimiento de la patria y representaría el punto de encuentro de todos aquellos que deseaban una patria renovada. Contrariamente, por lo tanto, a la opinión de los historiadores revisionistas, la patria italiana renace con la Resistencia, con la conquista de la libertad, con el afirmarse de la democracia. Precisamente, la Constitución ha configurado la “patria” de los italianos como una república democrática. Desde entonces, el poder político sólo podría ser conquistado según las reglas, los procedimientos y las instituciones diseñadas por la Constitución.

Es fundamental subrayar que la primera transición italiana implicó también cambios importantes en las autoridades, en particular al emerger y afirmarse los partidos de masas. Habían existido partidos también antes del fascismo, pero fue sólo después de 1945 que los notables desaparecieron casi completamente y la política se tornó prácticamente hegemonizada por los partidos. Porque las instituciones eran nuevas y porque la sociedad continuaba desorganizada, los partidos italianos ocuparon enseguida un rol central que mantuvieron por mucho tiempo —quizás demasiado—. Por un lado, los partidos constituyeron efectivamente las nuevas autoridades; por el otro, las verdaderas autoridades en todos los niveles fueron expresión de los partidos. La clase dirigente italiana fue una clase partidaria, y la medida en que existió el fenómeno del *party government* en Italia se debió a la capacidad de los partidos para monopolizar el reclutamiento político. Gracias a los partidos se pasó de una clase política restringida, compuesta por notables, a un reclutamiento más amplio que representó mejor a la sociedad. Como afirmara convicentemente el secretario del Partido Comunista, Palmiro Togliatti, los partidos fueron la democracia que se organiza.

Acá se inserta el segundo elemento del sistema político. La organización de los partidos tuvo lugar dentro de los límites y las oportunidades ofre-

cidas por la Constitución que representa, por lo tanto, el “régimen”, es decir las reglas, los procedimientos y las instituciones de la democracia. Existieron luces y sombras en la construcción del nuevo régimen. La absoluta necesidad de escribir una Constitución democrática fue de la mano con el problema de la elección de la forma de Estado: monarquía versus república. Un referéndum mandó al exilio a la casa reinante, desacreditada por el fascismo e incapaz de readquirir prestigio durante la Resistencia. La reconstrucción económica se entrelazó con la pacificación nacional, más específicamente con la amplia –según algunos demasiado amplia e indiscriminada– amnistía a los fascistas concedida por el Ministro de Justicia, el secretario comunista Togliatti. Muchos fascistas permanecieron en los rangos de la burocracia ministerial, de las Fuerzas Armadas y de la magistratura. En todos los sectores en los que debieron expresarse (institucionales, constitucionales, socioeconómicos, incluso en su relación con la Iglesia) los comunistas eligieron una posición moderada, a menudo más moderada que la de los socialistas y el Partido de la Acción. En el escenario internacional Italia debió escoger rápidamente el campo con el cual alinearse después del inicio de la guerra fría. La decisión –“campo occidental” y participación en el proceso de integración europea– terminó marginando a los comunistas, cuya alineación con la Unión Soviética determinó inevitablemente su exclusión del gobierno.

Fue la misma Constitución la que definió el sistema económico que se daría el país: un sistema mixto, con fuerte presencia del Estado en el mercado. Más precisamente, esta potente indicación fue precedida por dos elecciones que se tornaron cruciales para la reconstrucción económica. La primera tuvo que ver con la moneda. La decisión de renunciar al cambio de moneda, que habría permitido controlar los capitales ilícitamente adquiridos, habilitó a los aprovechadores para invertir rápidamente en el sistema económico. La segunda estuvo vinculada con el poder de los sindicatos y de los obreros en las fábricas del norte, donde la mayoría de los empresarios había apoyado abiertamente al fascismo. La historiografía ha llegado a la conclusión de que el Partido Comunista renunció a ventajas socioeconómicas que habría podido obtener, apoyando la movilización de obreros y sindicatos combativos que luchaban por mayores salarios y mejores condiciones de vida tanto como para cambiar las condiciones de poder en las fábricas, a fin de conseguir una más amplia legitimidad política (que de todos modos no obtendrían por razones de otro tipo, principalmente internacionales) como aliado aceptable de gobierno.

En fin, la misma comunidad política italiana se vio involucrada en la transición. Derrotada en la guerra, Italia debió renunciar a sectores territoriales importantes con amplia presencia de italianos como Istria, en Eslovenia,

y debió reconocer una amplia autonomía a las provincias de Trento y sobre todo Bolzano. Por al menos una década permaneció vivo el fenómeno del irredentismo que pretendía la renegociación de acuerdos internacionales, en particular con Yugoslavia. Además, durante un tiempo se manifestó en Sicilia un movimiento separatista que, a un cierto punto, apuntó a hacer de la isla un estado más de los Estados Unidos de América.

La primera transición italiana se cerró por medio de tres importantes pasajes: 1) la exclusión de los socialistas y los comunistas del gobierno en mayo de 1947; 2) la aprobación de la Constitución a fines de diciembre de 1947; y 3) la conspicua victoria de la Democracia Cristiana en las elecciones generales de abril de 1948, que fueron precedidas por el golpe de Estado comunista de Praga en febrero de 1948. En ese momento se inició la fatigosa pero gratificante marcha del sistema político italiano por el sendero de la democracia.

## Un breve balance

El resultado global de la primera transición resulta indudablemente positivo –Italia ha operado como un régimen democrático desde 1948 hasta 1992 y ha gozado de un notable desarrollo económico y social hasta transformarse en la quinta potencia industrial del mundo, sobrepasando en varios indicadores a Gran Bretaña–, pero presenta también algunos inconvenientes. Desde el punto de vista político, el sistema se ha bloqueado en el centro, tornándose privo de alternancia, y ha tenido demasiados gobiernos inestables, todos dominados por pocos partidos deseosos de adquirir y controlar recursos y cargos (*partidocracia*). Todos los gobiernos italianos, con mínimas excepciones, han logrado un bajo rendimiento en términos de capacidad de reforma. En cierto sentido, Italia ha sido “subgobernada”, es decir, gobernada por debajo de sus potencialidades y a través de acuerdos, intercambios, tráfico ocultos y, por lo tanto, con una extendida corrupción. Desde el punto de vista económico, han ganado sistemáticamente los “capitalistas” que, sin embargo, constituían una burguesía débil que debía apoyarse sobre los partidos de gobierno y la ayuda del Estado. En consecuencia, los capitalistas y empresarios italianos no crearon un sistema económico vibrante y competitivo de libre mercado. Además, los partidos, mediante el “loteo” y la colonización, adquirieron el control de la mitad del sistema económico, en parte para compensar la carencia de iniciativa privada, a través de los entes públicos de la economía –Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL)–. La relación entre Estado y mercado ha resultado fuerte-



mente desequilibrada a favor de un Estado intervencionista y difuso, en desmedro de un mercado asfixiado y poco competitivo. Los sindicatos permanecieron débiles al menos hasta el final de los años '60; después cobraron fuerza sobre todo para impedir cambios, pero incapaces de indicar nuevas políticas económicas y sociales (excepto por una breve fase entre 1976 y 1978). En fin, desde el punto de vista social Italia se mantuvo fragmentada con la confrontación entre la Iglesia y el PCI, sin capacidad de darse asociaciones verdaderamente autónomas y alternativas a los partidos y suscitando reacciones de insatisfacción y desafección que abrirían la puerta a la segunda transición. Sin embargo, y este hecho no debe olvidarse ni subestimarse, el comportamiento de sustancial moderación del Partido Comunista y su aceptación explícita del marco democrático diseñado por la Constitución italiana permitieron afrontar y derrotar el terrorismo negro y rojo de los años '70. Además, la propuesta del "compromiso histórico", si hubiera funcionado más allá de los años 1973 y 1978, habría quizás creado una gran coalición y sentado las bases para la alternancia en el gobierno. Lamentablemente, en la primavera de 1978 el secuestro y asesinato de Aldo Moro por parte de las Brigadas Rojas cambiaron para siempre la historia de la política italiana. En definitiva, lo que le faltó al sistema político italiano fue la alternancia entre autoridades de gobierno, lo que impidió el recambio de la clase política e incidió negativamente sobre el rendimiento del sistema político.

## La segunda transición

La segunda transición se inicia con la caída del comunismo el 8 y 9 de noviembre de 1989, a partir del envejecimiento y corrupción de la clase política y la ausencia de recambio político y de ideas (Bufacchi y Burgess, 2001). Acabado el comunismo, el partido que lo representaba en Italia se vio constreñido, si bien tardíamente, a cambiar de nombre y logo. El partido que obtenía su fortuna política y electoral del hecho de erigirse como un dique frente al comunismo, la Democracia Cristiana, comenzó a perder votos, a ver cómo se desvanecía su función constitutiva. Nació un partido anti-partidos en el norte, la Liga, que ha obtenido una enorme ventaja de la crisis de los partidos tradicionales. La segunda transición es una verdadera transición según el modelo de Easton. En primer lugar, involucra de manera muy significativa a las autoridades. En segundo lugar, incumbe de modo preciso al régimen, debido sobre todo a la reforma del sistema electoral impuesta por los electores a través de dos referendos populares (1991, 1993), que cambiaron algunas normas que giraban en torno a la proporcionalidad y se

manifestaron en favor de la reforma constitucional. Estas modificaciones hicieron caer y desaparecer a todos los partidos centristas, de cuyos restos nació un nuevo partido, Forza Italia (Poli, 2001). En tercer lugar, con la aparición de un nuevo actor político relevante, la Liga Norte, es puesta en cuestión también la comunidad política. La Liga no se limita a exigir la descentralización política y el federalismo, sino que además sugiere la posibilidad de que la Padania adquiera plena autonomía o se decida, incluso, por la secesión (Tambini, 2001).

La segunda transición se extiende y pasa a través de tres elecciones generales:

- 1) En marzo de 1994 vence Silvio Berlusconi, candidato de su partido Forza Italia y con su coalición, una suma entre el Polo de la Libertad, es decir una alianza entre Forza Italia y la Liga, al norte, y el Polo del Buen Gobierno, alianza entre Forza Italia y los post-fascistas de Alianza Nacional en el resto de Italia, en particular en el centro sud. Sin embargo, no logra gobernar a causa de la incompetencia y heterogeneidad de sus aliados;
- 2) En abril de 1996 vence El Olivo con Romano Prodi, pero surgen enormes problemas de cohesión en el centro izquierda. Prodi es sustituido en octubre de 1998 y la coalición pierde impulso y capacidad de convicción, mientras los electores manifiestan su desilusión por lo prematuro del experimento;
- 3) En mayo de 2001 El Olivo pierde las elecciones y la Casa de las Libertades de Berlusconi, recompactada en torno a su líder, reconquista el gobierno del país con más fuerza que en el pasado (ITANES, 2001; Pasquino, 2002).

Naturalmente, como en el caso de la primera transición, todas las coaliciones y todos los gobiernos de esta fase requerirían una enorme atención para conducir la reconstrucción y administrar los problemas de funcionamiento y también los aspectos positivos. Acá es oportuno subrayar al menos un elemento, en parte común, en parte diferenciante. El elemento común está constituido por la inestabilidad de los gobiernos que duran una media de alrededor de once meses. En la segunda transición, entre junio de 1992 y mayo de 2001 se forman (y caen) ocho gobiernos. Después de la victoria electoral de mayo de 2001, Berlusconi enfrenta la gran oportunidad de guiar un gobierno que dure toda la legislatura, hasta abril o mayo de 2006. El elemento que diferencia a la segunda transición de la primera está constituido por la absoluta necesidad, por el imperativo político de presentar al electorado

una coalición ya formada y, sobre todo, un Presidente del Consejo ya designado, mientras durante la primera transición los partidos mantenían sus manos libres. Una manifestación dramática de la debilidad del Olivo fue la mutación del perímetro de su coalición y, principalmente, la formación no de uno sino de cuatro gobiernos con tres presidentes diferentes.

## Breve balance

La segunda transición presenta muchas peculiaridades respecto a la primera. En primer lugar, mientras la primera constituyó una transición, por así decirlo, clásica –como la española entre 1975 y 1982–, esto es una transición de un régimen autoritario a uno democrático, la segunda posee características específicas –en cierto aspecto, inusitadas–. Es una transición prácticamente sin precedentes –salvo, quizás, el de Francia entre la IV y la V República, pero en el caso italiano los factores internacionales no cumplen rol alguno y falta una personalidad carismática como De Gaulle a la cual confiarle la solución de la crisis–, desde un régimen democrático desacreditado y arruinado, pero pese a todo ciertamente democrático. Tanto es así que se abre a influjos y fenómenos que son democráticos (elecciones a todos los niveles, referendos populares, actividades de control y de sanción de los jueces, denuncias por parte de la prensa y la televisión). Y esta transición conduce a otro régimen, todavía no precisado, sin que la democraticidad del sistema político sea cuestionada. En segundo lugar, involucra a todo el sistema político, institucional, económico y social y lo somete a desafíos, adaptaciones, transformaciones que no alteran en sus líneas esenciales el juego democrático. Lo que ocurre, y son fenómenos importantes y a veces traumáticos, queda siempre expuesto a potenciales desarrollos alternativos sobre los cuales los ciudadanos, con su voto, con su protesta, con sus asociaciones, pueden sistemáticamente intervenir. En tercer lugar, aun cuando se ha producido la alternancia entre coaliciones diferentes en el gobierno –lo cual no había sucedido nunca durante la Primera República–, la segunda transición italiana permanece incompleta. No ha encontrado un conjunto coherente y compartido de puntos de apoyo político, institucional, económico y social que sean, al mismo tiempo, definitivos y considerados aceptables por todos o, al menos, por una amplia mayoría.

En síntesis, si una transición desde un régimen totalitario/autoritario puede ser considerada concluida cuando la democracia es aceptada por todos los protagonistas, cuando, como ha descripto Giuseppe Di Palma (1990), la democracia se convierte en “*the only game in town*”, el único juego al que es posible y ausplicable jugar, la transición italiana desde un régimen demo-

crático (si bien partidocrático) hacia otro indefinido, aun cuando se desarrolle en democracia, no ha desembocado en un conjunto de reglas, procedimientos e instituciones que cada protagonista relevante considere singular y globalmente aceptable. Probablemente, la falta de consumación de la segunda transición se deba a dos factores. Por un lado, el sistema político puede continuar existiendo aun sin profundas transformaciones, mientras el sistema político italiano de 1945 debía ser completamente reestructurado. Por el otro, existe un problema de liderazgo. En 1945 los partidos asumieron el liderazgo del proceso de transición. En cambio, desde 1989 hasta hoy no ha aparecido un líder que ofrezca una visión movilizadora para completar democrática y satisfactoriamente un proceso largo, controvertido y costoso para todos los actores, aun cuando Berlusconi aspira a serlo. La democracia es todavía *the only game in town*, pero sobre sus reglas actuales y futuras no hay un acuerdo generalizado.

Ninguno de los tres componentes del sistema político según Easton ha adquirido una forma definitiva en el contexto italiano. El tipo, si no la misma composición, de *comunidad política* italiana sigue siendo objeto de controversia, y las pequeñas reformas hechas por El Olivo o propuestas por Umberto Bossi (Ministro para la Descentralización y las Reformas) aparecen inadecuadas y hasta peligrosas. En Italia nunca habrá un sistema federal, y se arriesga a crear un Estado todavía más ineficiente y desigualdades regionales aún más elevadas. Además, las reglas, los procedimientos y las instituciones del Estado deben sufrir transformaciones significativas a fin de que Italia adquiera una presencia eficaz en el seno de la Unión Europea. En cambio, las propuestas competen casi exclusivamente a reformas que incrementarían el poder de algún político o de algún partido y, en consecuencia, alejarían a Italia de Europa. Sin embargo, qué tipo de *régimen* debe finalmente construirse es todavía una pregunta sin respuesta compartida, y muchas veces ni siquiera técnicamente adecuada. Finalmente, las *autoridades*: las del Olivo no se han renovado suficientemente, mientras las de la Casa de las Libertades y en particular de Forza Italia son en parte nuevas —pero antipolíticas e incompetentes— y en parte viejas —ex demócrata-cristianos y ex socialistas reciclados—. Por si ello fuera poco, y asumiendo que una clase política no surge de la nada (Pasquino, 2000b), el difundido y prevalente clima antipolítico no atrae necesariamente a las mujeres y hombres mejor dotados para la política. Por estas razones la segunda transición italiana, a diferencia de la primera, no ha producido un liderazgo adecuado y asiste a la declinación de la calidad de la democracia.

En consecuencia, muchos son los problemas que permanecen privos de solución:

- a) Desde el punto de vista político, el sistema de partidos ha cambiado drásticamente con la desaparición o transformación de todos los partidos de la Primera República, con la fundación de Forza Italia y con la competencia bipolar entre coaliciones contrapuestas que ha llevado a dos victorias decisivas y a una alternancia efectiva. Sin embargo, al menos la coalición de centroizquierda no ha encontrado una configuración definitiva, no ha circunscripto su perímetro y no se ha dictado normas de colaboración aceptadas por todos sus componentes. Además, un número relevante de actores partidarios no ha aceptado tomar parte en el juego de las coaliciones; en síntesis, el sistema de partidos está aún en curso de cambio.
- b) Desde el punto de vista institucional, se mantiene difusa y real la demanda de una reforma constitucional y un cambio de régimen: desde el parlamentarismo tradicional hacia un (semi) presidencialismo con elección popular directa del jefe de gobierno o Estado. El sistema político-estatal se mueve hacia un amplio desmembramiento de poderes y funciones, quizás hacia el federalismo; la Comisión Bicameral (1997-1998) que debía producir las reformas e insertarlas en un cuadro orgánico falló sustancialmente en su objetivo (Pasquino, 1999). El circuito que vincula al gobierno y el parlamento con los ciudadanos sigue siendo débil y contradictorio, y tanto los poderes del gobierno como el bicameralismo simétrico y la ley electoral continúan cuestionados y siempre sujetos a propuestas de modificación. En síntesis, sigue siendo institucionalmente difícil gobernar Italia.
- c) Desde el punto de vista económico, los gobiernos de centroizquierda han producido el saneamiento necesario para conducir a Italia a la moneda única europea (Ferrera y Gualmini, 1999; Spaventa y Chiorazzo, 2000); han iniciado procesos de crecimiento; han dado vuelta la relación entre Estado y mercado y privatizado la mayor parte de las empresas públicas (aunque otras privatizaciones parecen aún necesarias). Por otro lado, el completo sistema televisivo, un caso extraordinario de duopolio público/privado que amenaza con transformarse en el control del Presidente del Consejo Berlusconi sobre todo el sistema, debe ser reformado; asimismo, las reglas de la competencia entre empresas siguen siendo inadecuadas y no todas las controversias pueden ser resueltas por la Comisión Europea y la Corte Europea de Justicia; el sistema de bienestar, a su vez, espera una redefinición que elimine los nichos de privilegio y el asistencialismo político-corporativo.
- d) Desde el punto de vista social, han aumentado las asociaciones profesionales y su autonomía, aun cuando Italia todavía no se ca-

racteriza por la presencia de suficiente “capital social”, por la confianza entre sus ciudadanos y de los ciudadanos hacia las instituciones ni por una sociedad civil vivaz y vibrante. Lo que cuenta, sin embargo, son las nuevas y mejores relaciones que, gracias a los gobiernos de centroizquierda, se habían instaurado entre gobiernos, sindicatos y empresarios. El aspecto más significativo y, en cierto sentido, más positivo de la segunda transición –aun cuando pueda revelarse transitorio o caduco– ha sido, de hecho, la frecuente aplicación de las políticas de *concertación*. La modalidad con las cuales estas políticas fueron implementadas podrían constituir un objeto de análisis e imitación por parte de aquéllos que deseen crear un consenso nacional orientado a sostener una política de saneamiento económico, de ajuste y de desarrollo (Contarino, 2000).

Este último punto amerita cierta profundización. Existen diversos modelos de relación entre grupos sociales organizados. Probablemente, los dos más conocidos en democracia sean el *pluralismo* y el *neocorporativismo*. En el primero, sin entrar en particularidades, todos los grupos sociales entran en competencia y el gobierno actúa como árbitro que aplica y hace respetar las reglas, impidiendo a cualquier grupo particular que aplaste a los demás grupos e interviniendo en sostén de aquellos grupos cuya existencia o actividad sean considerados cruciales, sea para la democracia o para la economía. No obstante, los grupos más fuertes y más representativos a menudo triunfan, y no está dicho que su victoria constituya un beneficio para el sistema político y económico. En el neocorporativismo, en cambio, la competencia es mantenida bajo control por los sindicatos, potentes y unificados, que representan la totalidad o casi de los trabajadores, y por las asociaciones empresariales, igualmente potentes y representativas y con la misma capacidad para asociarse, consultarse y actuar en común con gran velocidad. En el neocorporativismo el gobierno no es solamente un árbitro. Dotado de consenso político, es un protagonista en primera persona que interviene tanto en los conflictos entre sindicatos y empresarios como en los acuerdos, define el campo de juego y orienta tales acuerdos, y, en definitiva, sanciona, y en última instancia, apoya a un actor específico cuando resulta necesario, es decir, al movimiento sindical.

En cierto sentido, la *concertación* es una modalidad menos exigente y menos estructurada que el neocorporativismo. No interviene sobre todo el sistema económico, sino sobre una serie de temáticas predefinidas que son consideradas prioritarias. No orienta imperativamente la actividad de sindicatos y empresarios, porque el gobierno no tiene suficiente poder ni capacidad de sanción. Opera a través de la persuasión, la *moral suasión* y, a veces,

mediante incentivos. Sin embargo, dentro de estos límites la concertación puede obtener éxitos notables. Nace no gracias a actores triunfantes, que se sienten con la fortaleza suficiente como para actuar por sí solos, sino del reconocimiento de la gravedad de la situación compartida por todos los actores. En primer lugar, la concertación comienza con la toma de conciencia de que ningún gobierno, y ninguna burocracia, puede guiar la economía de manera adecuada sin la colaboración de sindicatos y empresarios. Por parte de los sindicatos, la concertación implica el reconocimiento de que ningún sindicato puede obtener ventajas duraderas si no establece acuerdos duraderos con un gobierno creíble y con los empresarios. Por parte de los empresarios, la concertación significa que la existencia de un programa de gobierno con compromisos precisos y de un sindicato dispuesto a moderar las reivindicaciones salariales permite inversiones productivas con riesgos menores y rendimientos más elevados en el curso del tiempo.

Por lo tanto, tres condiciones hacen a la concertación posible y ventajosa para el sistema político: 1) un gobierno de centroizquierda, reformista, capaz de obtener la confianza especialmente del sindicalismo; 2) un sindicalismo unificado que reconozca la existencia de un gobierno amigo, preferible a cualquier otra alternativa, que tenga el apoyo de los trabajadores y que sepa comprometerse en el largo plazo; 3) asociaciones empresarias cohesionadas y dispuestas a darle un crédito al gobierno, que no es “su” gobierno pero al que consideran confiable y competente, y a los mismos sindicatos. En el caso italiano estas condiciones se dieron satisfactoriamente durante la gestión del Olivo (y también durante una breve fase previa, durante los gobiernos de Amato, de junio 1992 a abril 1993, y Ciampi, de abril 1993 a marzo 1994), pero no fueron adecuadamente explotadas tanto por las divisiones internas de la coalición de gobierno como por la inadecuación de la burocracia estatal con sus reglas y procedimientos y por la diversidad de miras entre los sindicatos y, finalmente, por la incompleta disponibilidad a colaborar por parte del mundo industrial que vislumbraba la llegada de un gobierno amigo –el de Berlusconi–.

No hay dudas que en el caso italiano entre 1996 y 2001 la concertación, acompañada por las decisiones y la asunción de responsabilidades del gobierno, ha producido buenas reformas. Ha consentido el saneamiento necesario para entrar en el sistema de la moneda única europea (mayo de 1998). Ha permitido el descenso de la inflación y ha facilitado la recuperación económica. Sin embargo, ni los sindicatos, que querían más, ni los empresarios, que se sentían de algún modo encerrados, han aceptado del todo la lógica de la concertación. Después de las elecciones de mayo de 2001 y de la victoria de la Casa de las Libertades, las condiciones de fondo de la concertación aparecen diluidas.

Más allá de sus prioridades, el gobierno de Berlusconi no tiene ninguna simpatía por el sindicalismo y no es considerado confiable ni por el más conservador de los sindicatos. Además, estructural y políticamente, el gobierno siente que debe y puede confiarse a los empresarios amigos que no están disponibles para la concertación. Por lo tanto, ya ha indicado que pretende abandonar este método. Los sindicatos están reaccionando negativamente, si bien son conscientes de que la suya es una batalla defensiva contra un gobierno hostil. Queda por verse si la economía italiana funcionará mejor sin acuerdos específicos y preventivos entre los mayores grupos sociales. El conflicto social sin reglas amenaza con volver imposible o, en todo caso, muy costosa, cualquier conclusión de la segunda transición. En cambio, la regulación del conflicto político y social podría revelarse como la clave de una buena transición.

## Conclusión

La primera transición italiana permitió la construcción de la democracia, aun privada de alternancia, y favoreció una amplia legitimación recíproca de las fuerzas políticas. La segunda transición habilitó la alternancia, pero reabrió a la vez algunos problemas políticos, institucionales y sociales. Existe una ligazón estrecha entre el funcionamiento del sistema político y la dinámica de las relaciones socioeconómicas que sugiere que el buen gobierno consiste en la capacidad de hacer funcionar las instituciones mediante acuerdos, intercambios y concertación entre los sectores sociales. La lección italiana es que la democracia favorece el desarrollo económico solamente cuando la confianza entre los actores políticos, económicos y sociales se manifiesta explícitamente e involucra tanto al sistema político como a la población. Quizás no todos los protagonistas italianos de la segunda transición han aprendido esta lección en plenitud pero, indudablemente, ella puede ser fructíferamente aprovechada por muchos países que sufren problemas similares.

## Bibliografía

- AA.VV. (2001) "Political Transition and Transformation in Central Europe", edición especial de *Central European Political Science Review*, Primavera.
- Bufacchi, V. y Burgess, S. (2001) *Italy Since 1989. Events and Interpretations*, Basingstoke, Palgrave.
- Bunce, V. (2000) "Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations", en *Comparative Political Studies*, Agosto-Septiembre, págs. 703-734.



- Contarino, M.J. (2000) “Il ‘Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione’ del dicembre 1998: verso una nuova politica economica per un ‘paese normale?’”, en M. Gilbert y G. Pasquino (comps.), *Politica in Italia. Edizione 2000*, Bologna, Il Mulino, págs. 183-201.
- Di Palma, G. (1990) *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley.
- Elster, J., C. Offe y U.K. Preuss, (1998) *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, New York, Cambridge University Press.
- Ferrera, M. y Gualmini, E. (1999) *Salvati dall’Europa?*, Bologna, Il Mulino.
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London, University of Oklahoma Press.
- ITANES (2001) *Perché ha vinto il centro-destra*, Bologna, Il Mulino.
- Lijphart, A. y C.H. Waisman (eds.) (1996) *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Linz, J. (2000) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Rienner.
- Linz, J. y A. Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Norris, P. (1999) “Introduction: The Growth of Critical Citizens?”, en Norris, P. (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, págs. 1-27.
- Pasquino, G. (1986) “The Demise of the First Fascist Regime and Italy’s Transition to Democracy: 1943-1948”, en O’Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, vol. 1, págs. 45-70.
- Pasquino, G. (1999) “Autopsia della Bicamerale”, en Hine, D. y S. Vassallo (comps.), *Politica in Italia. Edizione 99*, Bologna, Il Mulino, págs. 117-138.
- Pasquino, G. (2000a) *La transizione a parole*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, G. (2000b) *La clase politica*, Madrid, Acento Editorial.
- Pasquino, G. (a cura di) (2002) *Dall’Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Pavone, C. (1991) *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Poli, E. (2001) *Forza Italia. Strutture, leadership e radicamento territoriale*, Bologna, Il Mulino.
- Spaventa, L. y V. Chiorazzo (2000) *Astuzia o virtù? Come accadde che l’Italia fu ammessa all’Unione monetaria*, Roma, Donzelli.
- Tambini, D. (2001) *Nationalism in Italian Politics. The stories of the Northern League, 1980-2000*, Londres y Nueva York, Routledge.

## Resumen

La experiencia política italiana ofrece la posibilidad de analizar dos transiciones. La primera, del autoritarismo a la democracia, se desarrolla entre 1943 y 1948 y da vida a un régimen democrático pero, por razones internas e internacionales, privo de alternancia. De todos modos, es un régimen que tiene éxito y promueve el desarrollo económico. La segunda transición, desde 1989 hasta hoy, se desarrolla en el interior del régimen democrático, y transcurre entre una república basada sobre los partidos a otra

aún no bien diseñada ni definida. No obstante las dificultades internacionales, el sistema económico italiano se ha mantenido satisfactoriamente, sobre todo gracias a la política de la concertación. Las lecciones a considerar de las transiciones italianas son dos. La primera es que, globalmente, la moderación de los protagonistas constituyó un recurso de extraordinaria importancia. La segunda es que sin un liderazgo político y autorizado es difícil llevar a buen puerto cualquier transición.

## Palabras clave

transición - Italia - partidos políticos - concertación - liderazgo