

La segunda república italiana

ROBERTO GARCÍA JURADO

Resumen

En este artículo, el autor analiza el proceso de formación, desarrollo y decadencia de la primera república italiana, caracterizada por una impresionante inestabilidad gubernamental, así como las líneas generales de transformación que apuntan a la fundación de lo que se ha denominado la segunda república, en donde se busca una profunda reforma política que permita corregir las fallas endémicas del sistema político italiano y transitar a una vida política más sana.

Abstract

The author analyzes the formation, development and decadence process of the First Italian Republic, characterized by an impressive governmental instability. He also explores the general transformation lines leading to the foundation of what has been called the Second Republic, seeking a deep political reform that will permit fixing the endemic failures of the Italian political system and a move towards healthier political life.

En el mes de octubre de 1999 se cumplió un año de que el gobierno de Romano Prodi fuera destituido por una moción de censura emitida por el parlamento italiano. De esta manera terminó el gobierno número 55 desde la Segunda Guerra Mundial y se abrió paso al número 56. A la caída de Prodi, Massimo D'Alema, líder del Partido Democrático de Izquierda (PDI), se aprestó a reunir el apoyo parlamentario para constituir el nuevo gobierno, y después de una serie de acuerdos, lo logró.

Este acontecimiento resulta relevante principalmente por dos razones: en primer lugar, porque se trata del gobierno número 56 desde la fundación de la república, lo que implica que en los poco más de cincuenta años de su existencia la inestabilidad gubernamental ha sido una de sus características distintivas, al grado de prome-

diar menos de un gobierno por año. Esto revela problemas en la estructura institucional del gobierno italiano, lo cual no es noticia ni desubrimiento para nadie, ya que los múltiples problemas que enfrenta el sistema político de ese país lo han convertido en el ejemplo paradigmático de cómo no deben funcionar las instituciones públicas. Sin embargo, el problema persiste a pesar de que todo mundo está consciente de estas fallas estructurales y de que se han realizado varias tentativas de reforma política. Cuando D'Alema asumió el gobierno en 1998, se confiaba en que durante su administración se dieran los pasos definitivos hacia la reestructuración institucional, lo que pondría las bases sólidas de lo que se ha dado en llamar la *segunda república italiana*. Uno de los acontecimientos más significativos de esta transformación fue la realización de un referéndum sobre el sistema electoral, cuyo propósito era obtener apoyo para una reforma constitucional que terminara con el sistema representativo, sustituyéndolo por el mayoritario, con lo cual se pensaba dar un golpe de muerte a la fragmentación del sistema de partidos italiano y crear un bipartidismo que hiciera realidad la alternancia gubernamental, algo prácticamente desconocido para los italianos desde el fin de la guerra. Sin embargo, una sorpresa fue que este referéndum, realizado en el mes de abril de 1999, no obtuvo el quórum necesario, esto es, 50 por ciento más uno que requiere la Constitución, pues sólo acudieron a las urnas 49.6 por ciento de los ciudadanos. Con todo, éstos apoyaron la reforma en abrumadora mayoría, más del 90 por ciento, apoyo inútil dado el elevado abstencionismo registrado. No obstante, persisten las tentativas de cambio, por lo que habrá que estar atentos a los esfuerzos que en este sentido continúan realizándose.

En segundo lugar, este relevo gubernamental despertó el mayor interés porque es la primera ocasión que encabeza el gobierno un miembro del PDI, que es el sucesor del renombrado Partido Comunista Italiano (PCI). Como se sabe, el PCI era el más grande de los partidos comunistas de Europa occidental en el periodo de la guerra fría. Sin embargo, por diversas razones que se expondrán posteriormente, nunca pudo ocupar o tomar parte en el gobierno italiano. Así, sólo hasta ahora, a través de D'Alema y luego de experimentar un intenso proceso de transformación interna, que los comunistas, ex-comunistas, más bien, conducen el país. El interés que despierta este

evento en sí mismo se incrementa por el momento y el contexto en que sucede; esto es, cuando Italia sufre una contracción económica severa y cuando el gobierno italiano está enfrentando una notable disminución en sus márgenes de acción debido al proceso de unificación europea. En efecto, la dificultad para superar los problemas económicos por los que atraviesa el país aumenta debido a las limitaciones impuestas a la política económica por la unificación monetaria, particularmente en lo que se refiere a la política fiscal y financiera. Por lo pronto, a un año de haber asumido la primera magistratura, los resultados económicos obtenidos por D'Alema no se diferencian sustancialmente de aquéllos que obtuvo en su último año Romano Prodi.

Sin embargo, tenga o no éxito el nuevo gobierno en la resolución de los problemas que está enfrentando, lo cierto es que su actuación se ve enmarcada en una estructura institucional propensa a la mayor inestabilidad. Por esta razón, el propósito esencial de este escrito es analizar el proceso de formación, desarrollo y decadencia de la primera república italiana, así como las líneas generales de transformación que apuntan a la fundación de lo que se ha denominado la segunda república.

La fundación de la primera república

El 25 de julio de 1943 el rey de Italia, Víctor Manuel III, ordenó la aprehensión y encarcelamiento de Benito Mussolini. Esta decisión no estuvo determinada por una elección deliberada o una convicción arraigada en la conciencia del rey, sino que fue producto de la presión que ejercían varias fuerzas políticas, desde los partidos antifascistas hasta diversos miembros de la corte, y se producía después de que el Gran Consejo Fascista había llegado a tal resolución.

Esta decisión marcaba el fin del periodo de colaboración y tolerancia de la monarquía hacia el régimen fascista que durante más de veinte años se había encargado del gobierno del reino. A través de esta acción precipitada y circunstancial, la monarquía pretendía dar una tardía marcha atrás a su cooperación con el fascismo; buscaba sobre todo realizar una acción que le permitiera deslindarse de este gobierno y recuperar la confianza y lealtad del pueblo

italiano, pérdidas luego de la humillante derrota sufrida en la guerra y del inminente hundimiento del país en una profunda crisis integral.¹

Un par de semanas antes de este acontecimiento, el 10 de julio, los aliados habían desembarcado en Sicilia. El inicio de la ocupación hacía evidente que la suerte del país estaba echada y que ahora no se trataba ya de buscar los medios para continuar la guerra, sino de obtener las mejores condiciones de la derrota. Con ese propósito, el rey encomendó al mariscal Pietro Badoglio, a quien en 1940 había destituido Mussolini, la formación de un nuevo gobierno, formado principalmente por militares y técnicos.

La caída del fascismo enardeció aún más la animadversión. Este rechazo debe interpretarse sobre todo a la luz del permanente declive que había sufrido el régimen durante los últimos años de su existencia. De hecho, hay que tomar en cuenta que, a diferencia de Alemania, el fascismo nunca pudo controlar íntegramente el sistema político italiano. El gobierno del fascismo no tuvo la capacidad de anular del todo la influencia de la corona en la sociedad, ni tampoco erradicar completamente la lealtad del ejército hacia ella. El fascismo debió compartir el poder con el rey en muchas de las atribuciones que hubiera querido acaparar. Además, a pesar de que la Iglesia había establecido un acuerdo directo con el fascismo desde 1929, su ascendencia espiritual sobre los italianos no sufrió la mella que podría suponerse a raíz de este concordato, por lo que siguió poseyendo durante los años del fascismo y todavía mucho después, una innegable influencia política.²

Además de ver obstruidas sus aspiraciones de poder absoluto por la persistencia de estas dos entidades, el fascismo en sí mismo había descendido en popularidad hacia el final de los años treinta, cuando las nutridas manifestaciones públicas habían cesado. Para colmo, esta popularidad terminó por arruinarse cuando en 1940 arrastró al país a una guerra incierta y temeraria.

Pero a pesar de su acción desesperada, los temores del rey resultaron fundados. El gobierno que encomendó formar a Badoglio

¹ Véase R. A. C. Parker, *Europa 1918-1945*, México, Siglo XXI, 1978.

² Véase Hermann Graml y Wolfgang Benz, *Europa después de la Segunda Guerra Mundial*, México, Siglo XXI, 1986.

sólo operaba en el centro y sur del país, pues Mussolini, que se había liberado de su encarcelamiento, formó en el norte la efímera República Social Italiana, la cual estaba prácticamente sostenida por las tropas alemanas que habían invadido el país en cuanto éste inició los preparativos para su rendición. De esta manera, con el país partido en dos, con un gobierno atribulado por múltiples problemas y con la ocupación alemana en el norte, la monarquía se tambaleaba irremediabilmente.³

A su debilitamiento contribuían notablemente los ataques permanentes de los partidos antifascistas, cuyas expresiones adquirirían una significación mucho mayor debido a que habían asumido directamente la tarea de organizar la resistencia al ejército alemán que ocupó el norte, la cual resultó determinante para expulsarlo de ese territorio. De esta manera, el mérito de la resistencia y ulterior liberación de Italia se atribuyó en una buena medida a los partidos antifascistas, esto es, el PCI, el Partido Socialista (PS), el Partido Liberal (PL), el Partido Acción (PA) y la Democracia Cristiana (DC), los cuales se habían agrupado en el Comité de Liberación Nacional, desde el cual, y paralelamente al proceso de liberación, emprendieron una acerba crítica contra la monarquía, que incluía la exigencia de que aceptara sus responsabilidades durante el gobierno fascista y asumiera su costo.

A pesar de la creciente e irresistible presión que sufría la monarquía, ésta pudo disfrutar de un inesperado respiro cuando Palmiro Togliatti, uno de los líderes históricos más importantes del PCI, regresó a Italia después de un largo exilio, cuyo último periodo transcurrió en la Unión Soviética, de donde volvió para proponer que se colaborara con el gobierno de Badoglio, nombrado por la monarquía, posponiendo la definición de su suerte hasta el final de la guerra y la estabilización interna del país. Esta decisión produjo malestar en las filas del PCI y desconcierto en el resto de las fuerzas antifascistas. Posteriormente, gran cantidad de líderes comunistas la consideraron un enorme error histórico.

³ Véase Gianfranco Pasquino, "El derrocamiento del primer régimen fascista y la transición italiana a la democracia: 1943-1948", en *Transiciones desde un régimen autoritario. Sur de Europa*, Sao Paulo, Vértice, 1988.

A pesar del alivio que experimentó la monarquía con el explícito apoyo de Togliatti, su posición se vio tan comprometida que, a finales de 1944, el rey decidió retirarse a la vida privada en espera de lo que los acontecimientos políticos le deparasen, y el mariscal Badoglio fue sustituido por Ivanoe Bonomi, un antiguo socialista reformista que había estado al frente del Comité de Liberación Nacional. La determinación del rey en conservar el gobierno monárquico lo llevó a considerar su abdicación a favor de su hijo Humberto. Esta solución no parecía del todo inviable, puesto que gran parte de la sociedad italiana seguía siendo leal a la corona, incluso un personaje tan distinguido de la cultura y de la política italiana como Benedetto Croce, que había fungido como representante del Partido Liberal en el Comité de Liberación Nacional, consideraba conveniente conservar la monarquía, a condición de que el rey abdicara en favor de su nieto, que para entonces tenía tan sólo seis años.⁴

Las esperanzas de conservar la monarquía se alimentaban también por las simpatías de Inglaterra, cuya influencia en el país era considerable. No obstante, el triunfo del Partido Laborista inglés en 1945 y el consecuente desplazamiento de Churchill, implicaron un cambio en la política exterior de ese país, que con respecto a Italia significó una relativa indiferencia hacia su forma de gobierno. Además, en esos años se registró un acelerado proceso de sustitución de la influencia externa en Italia: hasta ese momento Inglaterra había desempeñado una función esencial en el destino italiano, pero a partir de entonces su posición comenzó a ser ocupada por Estados Unidos, para quien la preservación de la monarquía italiana no era algo prioritario.

Mientras tanto, el gobierno italiano seguía envuelto en la más absoluta confusión e inestabilidad. En junio de 1945 Ferruccio Parri, del PA, sustituyó en el gobierno a Bonomi. Pero esta administración duró tan sólo unos meses, pues en diciembre del mismo año, tras un sinnúmero de desacuerdos y divergencias, los comunistas y socialistas le retiraron su apoyo, por lo que fue reemplazado por Alcide De

⁴ Benedetto Croce gozaba de un gran prestigio en la cultura italiana y entre los intelectuales. Una de sus cartas credenciales más renombradas en el terreno de la política había sido el manifiesto antifascista que escribió en 1925 para responder al manifiesto profascista de Giovanni Gentile. Véase Norberto Bobbio, *Perfil ideológico del siglo XX en Italia*. México, FCE, 1993.

Gaspieri, miembro de la DC, con quien paradójicamente los comunistas y socialistas tenían muchas menos coincidencias ideológicas que con el PA. Esta decisión fue otro de los grandes errores históricos de la izquierda italiana, pues sin estar plenamente consciente de ello, estaba apoyando a quienes serían sus verdugos durante la larga etapa que se iniciaba.

En vista del complejo desorden político que campeaba en todo el país y después de una gran cantidad de convenios y deliberaciones, se decidió convocar a una Asamblea Constituyente que formulara un nuevo ordenamiento político interno y, simultáneamente, que el mismo día de estas elecciones se sometiera a referéndum la alternativa de gobierno sobre la cual esta Asamblea debía asentar la nueva constitución, es decir, el pueblo debía decidir si se conservaba la monarquía o se fundaba una república.

El 2 de junio de 1946 se realizaron las tan esperadas elecciones. En ellas los italianos dieron muestra de la enorme polaridad de opiniones en las que estaban divididos: la opción republicana venció sobre la monárquica con apenas 54 por ciento de los votos, es decir, casi 13 000 000 de votos a favor de la república contra los casi 11 000 000 que recibió la monarquía. Este resultado mostraba que, a pesar de todo lo que había sucedido, una enorme cantidad de italianos seguía siendo leal a la corona, como ya se ha mencionado.⁵

Del mismo modo, la composición de la Asamblea Constituyente mostraría la acentuada pluralidad de las opiniones políticas, pues ninguno de los partidos políticos participantes obtuvo la mayoría absoluta. La DC alcanzó 207 escaños, el PS 115, el PC 107, el PL 41, el Frente del Hombre Común 30, y el PA 7.

Las conclusiones que se desprendían de estos resultados eran hasta cierto punto evidentes. El más claro vencedor era la DC, la cual, ciertamente, se había fundado apenas dos años antes, en 1944, pero de hecho era la sucesora del Partido Popular (PP) que se fundó en 1919 y se disolvió en 1925 cuando la Iglesia decidió prescindir de él y entablar un diálogo directo con el fascismo. Además, su clara victoria se debió, entre otros factores, a que la Iglesia le proporcionó toda su base organizativa, desde la amplia red de asociaciones católicas hasta el conjunto de las parroquias diseminadas en todo el

⁵ Véase Giuseppe Maranni, *Historia del poder en Italia 1848-1967*, México, UNAM, 1985.

territorio. La dotó de un amplio contingente de líderes políticos, muchos de ellos veteranos del PP o recién reclutados de las numerosas agrupaciones católicas.⁶

A pesar de su destacada participación en el movimiento de la resistencia, el PA obtuvo tan sólo siete escaños. Esto se debió no sólo a su escasa tradición, pues se había fundado apenas en 1942, sino que además carecía de una estructura partidaria amplia y sólida, de una base militante extensa y de un liderazgo reconocido y consistente. Adicionalmente, el momento de su creación y su perfil ideológico lo asociaban directamente con las circunstancias de la resistencia por lo que, al concluir la guerra y la ocupación, su justificación en el espectro ideológico y político italiano comenzó a perderse.

Sin duda, el gran perdedor fue el PCI, pues además de su indiscutible presencia en el panorama italiano, en 1946 podía considerarse el mayor partido político ya que, frente a sus casi 2 000 000 de militantes, los otros dos grandes partidos, el PSI y la DC, contaban tan sólo con 700 000 cada uno.

En medio de esta gran polarización política, los miembros de la Asamblea Constituyente se abocaron a la construcción de una nueva constitución que tuviera como base ciertos principios fundamentales. En primer lugar, la nueva Constitución postulaba la república como la forma de gobierno del Estado, e introducía una cláusula de intangibilidad, esto es, la imposibilidad de que esta disposición constitucional fuera objeto de modificación, en segundo lugar, la constitución estaba animada visiblemente por un garantismo que podía apreciarse en una buena parte de su articulado, en el cual no sólo ocupaban un lugar muy importante las garantías que aseguraban los derechos de los individuos, sino que se confería una distinción especial al principio de la libertad y la democracia, en tercer lugar, se adoptaba el sistema parlamentario, fundado en un poder legislativo de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; por último, en cuanto a la cuestión territorial, se establecía un estado regional.⁷

El punto que a la postre despertaría más polémicas y enfrentamientos era sin duda el del sistema parlamentario. La Constitución

⁶ Véase Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, México, Alianza Universidad, 1993.

⁷ Véase Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Arce, 1995.

confería una gran cantidad de facultades y atribuciones al parlamento, reduciendo substancialmente el espacio y las funciones del poder ejecutivo. Se podría aducir que la preeminencia del legislativo sobre los otros poderes es precisamente el rasgo de los sistemas parlamentarios; sin embargo, en el caso italiano, la debilidad estructural del ejecutivo fue llevada al extremo. El efecto resultante de ello fue la anulación de cualquier capacidad de operación autónoma del gobierno sacrificando todo recurso de estabilidad, pues se otorgó a ambas cámaras la facultad de derribarlo retirándole su confianza, sobre todo porque ni siquiera se exigió que hubiera acuerdo del parlamento en su conjunto, sino que cualquiera de sus dos partes integrantes, por sí sola, podía echarlo por tierra.

La intención de reducir la capacidad del ejecutivo respondía a dos motivos fundamentales. En primer lugar, las atrocidades provocadas o permitidas por la elevada concentración del poder en el gobierno del régimen anterior estaban demasiado frescas, lo cual produjo una animadversión generalizada en contra de la previsión constitucional de un ejecutivo fuerte; en segundo lugar, ya que los resultados de las elecciones para la Asamblea Constituyente habían mostrado que ningún partido tenía la mayoría ni le sería sencillo obtenerla, ninguna de las fuerzas políticas quiso arriesgarse; ninguna de ellas estaba dispuesta a darle sólidas atribuciones al poder ejecutivo, el cual estaría controlado por una mayoría parlamentaria que nadie estaba seguro de obtener.

En el mismo sentido, el principio de organización basado en el Estado regional era de tanta vaguedad que nadie sabía a ciencia cierta qué significaba en términos prácticos. No se establecía ni un Estado centralizado ni un Estado federal; se adoptaba más bien una solución intermedia, que si bien al principio no provocó tantos conflictos, al pasar los años se convirtió también en una de las cuestiones más controvertidas de la estructura institucional italiana.

Pero además, había evidentes fallas en el diseño institucional del sistema parlamentario. Al establecer un sistema bicameral podría suponerse que ambas cámaras tendrían tanto una fuente electoral distinta como también fines y funciones diferentes, tal como sucede con los sistemas clásicos de este tipo, como el inglés o el estadounidense. Sin embargo, esto no fue así; tanto la cámara de Diputados como el Senado tenían prácticamente la misma fuente electoral y

aunque se preveía que el Senado se constituyera con base en un principio regional, en la práctica su designación operó con los mismos principios que la Cámara de Diputados. Del mismo modo, las funciones que se asignaron a una y otra cámaras fueron prácticamente las mismas, por lo que a la postre se incurrió en una duplicación de funciones sin sentido.

Finalmente, la Constitución se promulgó el 27 de diciembre de 1947, inaugurando así la vida republicana de un país que aportó a la modernidad la inspiración misma del gobierno republicano, pero que sólo pudo adoptar este principio a nivel nacional hasta una fecha tan reciente como ésta. No obstante, las bases de lo que sería la primera república no estarían completas si se dejara de mencionar el proceso y el resultado de las elecciones de 1948, mismas que sentarían propiamente los fundamentos de esta nueva etapa política.

En ese momento existían dos fuerzas políticas fundamentales: la DC y el PC. De cerca les seguía el PS y un poco más lejos el Partido Socialdemócrata (PSD), el PL y el Partido Republicano (PR). El PA, que había obtenido un magro resultado en las elecciones constituyentes, se disolvió poco después de éstas y ya no participó en los siguientes comicios.

De este modo, entre 1944 y 1948, la contienda política tuvo como personajes centrales a la DC y al PCI. Curiosamente, ambas instituciones ya encarnaban el enfrentamiento político e ideológico que caracterizaría a la guerra fría: la DC se convirtió en el representante de la alternativa capitalista y en el principal aliado interno de las potencias occidentales, a la vez que, el PCI se presentó a sí mismo no sólo como la opción comunista, sino como un abierto aliado de la Unión Soviética.

Estos diferentes alineamientos fueron determinantes en los resultados de las elecciones de 1948. La DC asentaba su fuerza en constituir la única alternativa política del sector conservador del país, de los sectores acomodados y del grueso de la clase media, pero sobre todo, ofrecía la posibilidad de tener acceso a los recursos que Estados Unidos aportaba para la reconstrucción europea a través del Plan Marshall. Esta posibilidad resultaba realmente atractiva, pues significaba nada menos que una oportunidad de reconstruir la estructura económica del país e insertarlo de nuevo en los circuitos comerciales y financieros internacionales, con la ventaja adicional

de condescender con el único país rico, productivo y potente que quedaba al terminar la guerra. En cambio, el PCI, a pesar de presentarse como la opción para la construcción de una sociedad más justa y equitativa, suponía arrojar nuevamente al país a las marejadas turbulentas de la construcción del bloque soviético, cuya configuración y resultados eran aún inciertos.

Poco antes de las elecciones, comunistas y socialistas decidieron sumar fuerzas y formar un frente popular, con el cual calculaban derrotar a la DC. Para establecer esta alianza, los socialistas debieron vencer a la corriente interna que se negaba a unirse a los comunistas, ya que muchos de ellos preferían adoptar una línea más independiente y aproximarse a las posiciones de los partidos socialdemócratas europeos. Sin embargo, asumiendo el costo de una escisión, al final vencieron quienes favorecían la constitución del frente. La polaridad de la contienda se hizo así extrema, lo cual se expresó en las mismas consignas usadas por uno y otro bando: mientras que los dos postulaban “profunda reforma estructural o reacción conservadora e incluso fascista”, los democristianos planteaban “libertad democrática o dictadura comunista”.

En las elecciones de la Asamblea Constituyente, la suma de los votos obtenida por comunistas y socialistas había sido superior a la de los democristianos, lo que abría la posibilidad de que se mantuviera la proporción y que el Frente Popular (FP) obtuviera la mayoría. No obstante, los factores anteriormente mencionados operaron en contra de esta expectativa y la DC obtuvo una clara victoria: captó 48.5 por ciento de la votación frente a 31 por ciento del FP. La DC nunca alcanzaría nuevamente esta elevada votación, sin embargo, se las arreglaría para seguir obteniendo altos porcentajes o bien para aliarse con diversas fuerzas políticas y controlar el gobierno durante los siguientes 50 años, es decir, durante casi toda la primera república italiana.

El gobierno de los partidos

La democracia italiana ha sido una de las democracias europeas más peculiares de la segunda mitad del siglo XX: ha sido un sistema sin

alternancia, esto es, Italia ha sido gobernada prácticamente por un único partido desde 1946 hasta 1989. Durante todo este tiempo la DC ha controlado el gobierno, lo cual ciertamente ha conseguido con el auxilio y, en ciertos sentidos, la complicidad de otros partidos, pero ha sido ella la que en todo caso ha copado el acceso al gobierno, de tal suerte que en muchas ocasiones se alude a la democracia italiana llamándola una democracia bloqueada.⁸

Aunque la DC nunca volvería a alcanzar una victoria electoral como la de 1948, en las elecciones sucesivas siguió recibiendo elevados índices de votación, lo que le permitió poner en práctica su programa de gobierno con cierta plenitud.

Las condiciones económicas de la reconstrucción nacional en las que tuvo que desenvolverse el gobierno italiano fueron muy difíciles y austeras. A la destrucción de la planta productiva provocada por la guerra, había que sumarle el ya tradicional atraso económico italiano, el cual se hacía mucho más agudo en el sur, particularmente en Catania, Calabria y Sicilia. Los diferentes estadios de desarrollo económico entre una y otra porción, es decir, entre el norte y el sur, eran a tal grado contrastantes que impedían la consolidación de un mercado interno y en ciertos sentidos hacían pensar que se trataba de dos países distintos.

De hecho, el grave atraso del sur se convirtió en uno de los problemas más acuciantes del país y en una de las prioridades imposterables del gobierno. Sin embargo, la práctica inexistencia de cualquier infraestructura industrial, la arraigada improductividad agrícola y la escasa o nula capacitación de la mano de obra, hacían realmente difícil poner en marcha un programa efectivo de desarrollo económico.

Uno de los problemas más complejos era el elevado desempleo nacional, que durante toda la década de los cincuenta promedió 10 por ciento, haciéndose mucho más alto en el sur. Con el objetivo de impulsar el crecimiento de todo el país, el gobierno aplicó un modelo de desarrollo apoyado fundamentalmente en el sector público, esto es, en subsidios y diversos incentivos a las empresas privadas, en la creciente inversión en industrias estatales y en una expansión

⁸ Véase Cesáreo R. Aguilera, "Ambigüedades de la transición italiana" en *Estudios Políticos*, núm. 89, julio-septiembre de 1995.

acelerada del empleo brindado directamente por las dependencias públicas.

A pesar de todos los problemas y obstáculos, el crecimiento económico del país alcanzó el sorprendente promedio de 6 por ciento durante toda la década de los cincuenta y una buena parte de los sesenta. Sin embargo, se obtuvieron rendimientos diferenciados: el crecimiento económico se concentró sólo en el norte, en donde el desarrollo industrial había iniciado antes de la guerra y seguía funcionando como polo de atracción económica. Así, no obstante la publicitada mano de obra barata del sur y de toda la inversión pública en infraestructura realizada, el norte atrajo el mayor volumen de inversión interna y externa, y acudió al sur sólo en ínfimas proporciones.⁹

Esta clara diferencia en los niveles y ritmos de desarrollo produjo uno de los rasgos más consistentes de la geografía humana italiana, que desde el inicio de la posguerra se caracterizó por la permanente migración de los habitantes del sur, quienes se mudaron sobre todo a las dinámicas ciudades industriales del norte, particularmente a Milán y Turín. Incluso una buena parte de esta población continuó emigrando al exterior, hacia América principalmente. Este intenso flujo humano transformó sensiblemente no sólo la estructura de la sociedad, del empleo y de la economía, sino también la composición de la base de apoyo político del gobierno democristiano, lo que a la postre contribuiría a varias transformaciones políticas nacionales muy importantes.

Del mismo modo, este modelo de crecimiento económico tenía límites y contradicciones intrínsecas que al desarrollarse se tornaron incompatibles. Los elevados gastos públicos condujeron a un permanente déficit que sólo podía financiarse con un endeudamiento creciente y una tendencia inflacionaria que se volvió congénita.¹⁰

Pero además, los mismos efectos del crecimiento y el desarrollo industrial perseguidos a través del gasto público contribuyeron a elevar la presión fiscal que ya sufrían los presupuestos públicos, encadenando así un círculo vicioso explosivo. Durante este periodo, el desarrollo económico produjo naturalmente una clase obrera más

⁹ Véase Eric Hobsbaum, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1995.

¹⁰ Véase David Hine, *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

extensa y una clase media creciente, próspera y más exigente, las cuales demandaban al Estado cada vez con mayor fuerza la ampliación e incremento del gasto social, sin estar plenamente conscientes de que esto requería una mayor recaudación fiscal. Una clara manifestación de estas demandas fueron los movimientos estudiantiles y obreros que se registraron entre 1967 y 1969, los cuales contribuyeron a presionar al Estado para que asumiera la responsabilidad de la sanidad pública, extendiera el financiamiento para la vivienda, mejorara las prestaciones por embarazo y elevara los beneficios del sistema de pensiones. Adicionalmente, a raíz de la presión sindical, en 1974 el gobierno accedió a establecer la escala móvil salarial, con lo cual se abrió paso a una desbocada presión inflacionaria que sumiría al país en serios problemas económicos.

El modelo económico que puso en práctica el gobierno italiano respondía de varias maneras a las expectativas y orientaciones conservadoras que se atribuían a la DC. Pero ella no era la única y llanamente conservadora; si bien dentro del espectro político italiano era la fuerza política más importante que se identificaba con esta ideología tenía, además, una amplia base de apoyo popular. Esta base la formaba ciertamente un considerable sector católico de la población, pero con un fuerte arraigo en muchos otros sectores populares que simpatizaban con ella, no por asumir una concepción confesional católica del Estado, sino porque veían en este partido político una opción valedera de representación social inclusiva. La misma DC se interesó permanentemente por ampliar su base electoral, presentándose ante la sociedad como una institución política interclasista, lo que logró sólo de manera marginal.¹¹

El modelo de crecimiento económico sustentado por la DC intentaba conciliar los intereses de esta pretendida alianza interclasista. Desde el principio fue clara su intención de impulsar el crecimiento económico a través del apoyo y aliento a la gran empresa, e incluso llegó a canalizar un volumen cuantioso de recursos públicos a la promoción del asentamiento, expansión y crecimiento de la empresa privada. No fue casual que durante buena parte de los cuarenta y cincuenta una de sus principales fuentes de financiamiento partidario fuese la Confindustria, que era la principal cámara empresa-

¹¹ Véase Angelo Panebianco, *op. cit.*

rial del país. Este tipo de práctica sentó uno de los precedentes más negativos y turbios en la institucionalización del sistema político italiano, en el cual el flujo de recursos financieros entre el sector privado y el sistema de partidos se convirtió en el mecanismo de comunicación y de expresión de preferencias políticas, lo cual produjo una grave distorsión estructural en el manejo de la agenda de gobierno y en el financiamiento de los partidos políticos.¹²

Sin embargo, otro sector que constituía uno de los soportes electorales más amplios de la DC era el campesino del sur, e inclusive una gran parte de la clase media de esta misma región le confería su simpatía. Más aún, podría decirse que el permanente esfuerzo gubernamental para impulsar el desarrollo económico del sur se convirtió en un instrumento de cooptación política, pues los enormes recursos financieros que se destinaron a este fin fungieron en muchos casos como un mecanismo clientelista. Así, a la distancia, puede corroborarse cómo el ínfimo rendimiento económico de esta inversión se compensó con sus notables resultados políticos.¹³

Incluso, la reforma agraria que se puso en marcha en el sur del país contribuyó a ampliar la base electoral de la DC. Las poco más de 700 000 hectáreas que se entregaron a los campesinos contribuyeron a la formación de un estrato de pequeños propietarios, quienes desde entonces se inclinaron a favor de este modelo económico y contemplaron con mayor simpatía al gobierno que les había dado la tierra. En términos absolutos, la extensión territorial repartida no fue tan importante, sin embargo, en términos simbólicos, alimentó esa imagen de la DC como protectora del campesinado y promotora del desarrollo económico de esta región.

El gobierno italiano ha recibido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial una gran cantidad de críticas debido a esta política asistencialista. La crítica no ha sido infundada, pues en muchas ocasiones la inversión se destinó a obras faraónicas inviables o a proyectos económicos de una escasa rentabilidad. Una buena parte de esas críticas ha provenido de las boyantes ciudades del norte, en las cuales los sectores empresariales y las prósperas clases medias han venido insistiendo en la inutilidad de gastar en lo que consideran un barril

¹² Véase Alfio Mastropaolo, *Il tramonto della democrazia italiana*, Barcelona, Institut des Ciències Polítiques i Socials, 1995.

¹³ Véase Pietro Barcellona, *La repubblica in trasformazione*, Bari, De Donato, 1978.

sin fondo, una tierra yerma de la que no se recupera nada de lo que se siembra y, por el contrario, implica una cuantiosa extracción de recursos, a través de la vía fiscal de las regiones verdaderamente productivas.

A pesar de todas estas limitaciones y fisuras, el país pudo avanzar substancialmente en su reconstrucción económica tras la ruina provocada por la guerra. Sin embargo, los mismos éxitos alcanzados en el plano económico se convirtieron posteriormente en uno de los factores que minaron las bases de apoyo social de la DC.

El acelerado crecimiento industrial de las ciudades del norte creó y fortaleció una amplia clase media que poco a poco se fue distanciando de la DC, la cual, a pesar de sus múltiples intentos, nunca pudo atraerla. Además, la irrefrenable y cuantiosa migración de los campesinos hacia las ciudades del norte, contribuyó al agotamiento de este recurso político, el cual había sido una de las fuentes principales de la DC.¹⁴

Adicionalmente, desde mediados de los años sesenta, las transformaciones sociales, los movimientos estudiantiles de protesta, el fenómeno de la contracultura y la revolución mundial que se estaba viviendo, produjeron un cambio en el conjunto de la sociedad italiana, que incluso fue experimentado por los católicos, quienes se comenzaron a distanciar gradualmente de la política de la DC.

Una muestra patente de estos cambios la constituyó el renombrado referéndum sobre el divorcio en 1974, el cual fue interpretado no sólo como un rechazo a las posiciones de la Iglesia, sino contra el propio partido gobernante.

Todos estos síntomas de debilitamiento y desgaste de la DC se comenzaron a manifestar desde muy temprano, al comienzo de la década de los cincuenta, cuando consecutivamente fue llamando uno a uno a los partidos políticos minoritarios para que le ayudaran a completar la mayoría parlamentaria que requería para gobernar. Así, consecutivamente, se fueron incorporando a la coalición gobernante el PR, el PSD y el PL, quienes gradualmente accedieron a sacrificar su autonomía en aras de los beneficios que les brindaría su pertenencia al gobierno.

¹⁴ Véase Giorgio Bocca, *La disunità d'Italia*. Italia, Garzanti, 1990.

El paso culminante de esta tendencia a formar una gran coalición de gobierno se dio en 1963, cuando la DC se vio obligada a emprender una apertura a *sinistra*, esto es, una apertura a la izquierda, lo cual significaba que, para seguir gobernando, necesitaba atraer al gobierno al PS. Los socialistas aceptaron la invitación y se formó así la coalición gubernamental que posteriormente sería llamada el *pentapartito*, concepto que rápidamente se hizo común y que se usaba para estigmatizar y describir los vicios y la corrupción que se habían venido procreando al interior del sistema de partidos.

A pesar de que el resultado electoral de 1948 podría considerarse un verdadero fracaso para el frente popular, ya que la votación que habían obtenido por separado comunistas y socialistas en 1946 fue superior, ambas agrupaciones decidieron continuar unidas hasta 1956. Durante todo este periodo ambos partidos continuaron con la política frentepopulista, caracterizada por su permanente crítica al gobierno de la DC.

Sin embargo, a partir del Congreso de Venecia en 1957, el PS decidió romper su alianza con el PCI y emprendió una política de acercamiento a las posiciones de la DC. Pietro Nenni, que en esa época era el secretario general, fue quien decididamente llevó a que el partido se aproximara al gobierno, lo que se consumaría con la coalición que se formó en 1963, mediante la cual el PS se convirtió en el socio privilegiado de la DC. Nenni obtuvo la vicepresidencia gracias a esta incorporación al gobierno, pero el costo de ello fue que el partido sufriera una nueva escisión, esta vez perdiendo a un conjunto de militantes que se agruparon en el Partido Socialista Italiano de Unidad Proletaria, denominación que antiguamente había usado el propio PS.¹⁵

La decisión de los socialistas de incorporarse a la coalición gubernamental abrió la etapa que se conocería como el gobierno de centro-izquierda, en la cual el PSI se distanciaría cada vez más de los comunistas, hasta el grado de que en 1974 su secretario general, Benito Craxi, declarara que el marxismo era el argumento teórico mediante el cual los intelectuales justificaban su dominación histórica sobre la clase obrera. Posteriormente, en los congresos de Rimini en 1982 y de Bolonia en 1985, los socialistas consumarían su

¹⁵ Véase Josep Picó, *Los límites de la socialdemocracia europea*, Madrid, Siglo XXI, 1992.

tránsito hacia las posiciones que sostenían los partidos socialdemócratas europeos, lo cual culminaría su distanciamiento con respecto a los comunistas. De este modo, la colaboración entre democristianos y socialistas se mantuvo hasta principios de los noventa, cuando se derrumbó estrepitosamente el sistema político italiano.

Los comunistas estuvieron fuera del gobierno durante prácticamente todo este periodo. En un principio, su exclusión fue un propósito explícito de la DC. Posteriormente, al abrirse a la izquierda para atraer a los socialistas, se hizo menos evidente esta consigna y también mucho menos justificable, pues los socialistas captaban una buena parte del electorado identificado con las ideas de izquierda y de justicia social. Sin embargo, a pesar de todos los vicios que se fueron arraigando en la coalición de los partidos en el gobierno, los comunistas no pudieron colocarse como una verdadera opción electoral; nunca obtuvieron una mayoría suficiente para formar gobierno. Su arraigo en las clases trabajadoras del país se asentó desde los tiempos de la resistencia, pero no consiguieron atraerse a los sectores más numerosos de la clase media, lo que les impidió ampliar su base de apoyo social.

Hacia el final de los ochenta, los italianos no podían expresarse sino con amargura de su sistema político. La situación no era para menos, pues la democracia italiana se caracterizaba por la dudosa virtud de no conocer la alternancia en el gobierno. Desde la fundación de la república un sólo partido político se había mantenido en el gobierno; gradualmente se fueron uniendo a él otros partidos más pequeños, pero la democracia italiana había carecido de lo que se considera una de las mayores ventajas de este sistema, es decir, la de contar con un gobierno en funciones que pone en práctica un determinado programa de trabajo, el cual es evaluado por la población y fiscalizado permanentemente por una oposición institucional, la cual puede reemplazarlo si es que a juicio del electorado su gestión no ha resultado satisfactoria.¹⁶

Pero esta ventaja que da la alternancia en el poder era algo desconocido para los italianos. En lugar de ella tenían *partidocracia*. Es

¹⁶ Véase Sidney Tarrow, "El mantenimiento de la hegemonía italiana", en T. J. Pempel (comp.), *Democracias diferentes*, México, 1991.

decir, las burocracias de los partidos miembros de la coalición gobernante se convirtieron en las verdaderas controladoras del gobierno, las cuales decidían la composición del mismo, las candidaturas al parlamento, la designación y destitución de los ministros y, en general, ellas eran quienes tomaban las decisiones más relevantes de la vida política del país.

Otro de los conceptos que comenzó a utilizarse para esta misma finalidad fue el de *democracia consociativa*, con lo cual se pretendía describir la carencia de alternancia en el sistema político. A pesar de que en su origen el término consociativismo tenía una connotación positiva, ya que describía a los sistemas democráticos que daban un espacio apropiado de expresión y representación a las minorías sociales, en Italia adquirió el sentido opuesto, pues con este concepto se describió la asociación perversa de las élites políticas, cuyo fin esencial era usufructuar y distribuirse los beneficios y prebendas de la actividad pública.¹⁷

Durante todo este periodo, las funciones gubernamentales que debían ser responsabilidad directa del presidente, del primer ministro y del Consejo de Ministros, fueron asumidas realmente por las cúpulas partidarias. Las decisiones que debían ser atribución exclusiva del Consejo de Ministros eran tomadas en las *cumbres de mayoría*, es decir, en reuniones en las que estos líderes se entrevistaban con el primer ministro y los ministros más importantes para acordar sobre ello, lo cual constituía una clara distorsión institucional.¹⁸

Un efecto colateral de esta práctica alcanzó a la actividad legislativa, en la cual durante las últimas tres décadas la mayor parte de las leyes relevantes fueron aprobadas por unanimidad. En principio esto no es tan grave, pues en la mayor parte de los sistemas democráticos se dan casos en los que aun los partidos que están fuera del gobierno apoyan ciertas iniciativas legislativas; sin embargo, en el caso italiano, la ausencia de beligerancia o divergencia política incluso en las cuestiones más delicadas alimentó la percepción generalizada de que el enfrentamiento de los partidos políticos se limitaba al terreno electoral, mientras que fuera de él se establecía una

¹⁷ Véase Arend Lijphart, *La democracia en las sociedades plurales*, México, Prisma, 1994.

¹⁸ Véase Annarita Criscitello, "Alla ricerca della collegialità del parlamento italiano: i vertici di maggioranza dal 1970 al 1994", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXVI, núm. 2, 1996.

complicidad perversa, es decir, para la opinión pública, la contienda política se volvió una farsa.¹⁹

La institucionalización de todas estas prácticas provocó que hacia el final de los ochenta la sociedad en general tuviera una muy mala opinión de todos los partidos políticos, además de una predisposición negativa hacia la actividad política en general. Este ambiente enmarcó lo que podría considerarse prácticamente el fin de la primera república.²⁰

La refundación de la república

Al inicio de la década de los noventa, el sistema político italiano parecía desmoronarse debido a los escándalos de corrupción y al desprestigio de los partidos políticos tradicionales. Sus múltiples modalidades que involucraban al gobierno, los partidos y las empresas contratistas del sector público, comenzaron a salir a la luz pública de manera incontrolable. Una de las prácticas más perniciosas y escandalosas fue la denominada *tangentopoli*, que era el nombre que se le daba a la operación mediante la cual las empresas privadas entregaban importantes sumas de dinero a los partidos políticos a cambio de los contratos de construcción, suministro o servicio requeridos por el sector público.

La corrupción se había instituido como una característica endémica del sistema político y, de hecho, se había convertido en la dinámica propia que conectaba las correas de transmisión del sistema, por lo que su erradicación se convirtió en una de las tareas más urgentes e importantes de la reforma institucional. Así fue como se implantó la operación judicial llamada *mani pulite* (manos limpias), cuyo reporte de 1994 daba cuenta de más de 6 000 personas investigadas, 3 000 órdenes de custodia cautelar y alrededor de 100 arrestos efectuados.

Paralelamente, durante los primeros cinco años de la década de los noventa, se dio uno de los cambios más vertiginosos que haya conocido cualquier sistema de partidos del mundo occidental desde

¹⁹ Véase Francesco Zucchini, "L'attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXVII, núm. 3, 1997.

²⁰ Gianfranco Pasquino, *La democrazia esigente*, Bologna, Il Mulino, 1997.

la Segunda Guerra. En pocos años desaparecieron, se escindieron, se fusionaron o cambiaron de nombre los principales partidos políticos italianos.

El primer indicio claro de este proceso de desintegración se dio a partir de las elecciones regionales de 1990. En éstas, el PCI adquirió tan sólo 24 por ciento de las votaciones, lo que podía considerarse un verdadero fracaso si se acompañaba con las mismas elecciones de 1985, cuando obtuvieron 30 por ciento. Este descalabro acentuó las divisiones internas del partido y propició su desintegración, de la cual surgieron dos agrupaciones de diversa envergadura, el Partido Democrático de Izquierda (PDI), de corte reformista y conciliador y Refundación Comunista (RC), de orientación más radical, pero de menores proporciones.

En estas mismas elecciones irrumpió en la escena política la Liga Lombarda. Esta agrupación política había obtenido apenas 0.5 por ciento en las elecciones de 1985, pero en esta ocasión alcanzó un sorprendente 19 por ciento, lo que significaba que debía comenzarse a considerarla muy seriamente. Del mismo, sus ligas hermanas del Véneto, el Piamonte y Liguria mejoraron sus resultados, los cuales aunque no tan espectaculares, les permitieron comenzar a ocupar un lugar importante en el espacio partidario. En conjunto, estas ligas formaban lo que se conoce como la Liga Norte, la cual podría identificarse como la representante de un amplio sector de las clases medias de las ciudades desarrolladas del norte; sin embargo, lo que realmente la caracteriza y le da razón de existir es su pretensión autonomista. Éste es sin duda su objetivo político más importante, en función del cual pretende constituir lo que llama la *República Padana*, que abarcaría todo el norte del país. El líder más destacado de la Liga, Umberto Bossi, ha llamado la atención por su estilo agresivo y amenazante, presentándose con una imagen que busca la aceptación del público distanciándose de la idea que se tiene del político tradicional.²¹

El segundo evento relevante se dio a partir de las elecciones de 1992, cuando la DC participó por última ocasión. En estas la DC obtuvo apenas 29 por ciento, lo que también podía considerarse un

²¹ Véase Roberto Biorcio, "La Lega Nord e la transizione italiana", *Rivista Italiana di Scienza Política*, año XXIX, núm. 1, 1999.

fracaso debido a que tradicionalmente había obtenido un promedio superior a 30 por ciento. Sin embargo, a pesar de que este 29 por ciento no podría considerarse de ninguna manera un resultado catastrófico, las divisiones internas y los escándalos de corrupción política la condujeron a su disolución y reorganización con el nombre de Partido Popular Italiano (PPI). Esta fuerza política no podía compararse de ningún modo con su antecesora, lo cual significó su desplazamiento de los primeros sitios de la clasificación partidaria. Su debilidad se acentuó todavía más cuando en 1995 se escindió un grupo más conservador, denominado Cristianos Demócratas Unidos (CDU).²²

De esta manera, el largo predominio de la DC llegó a su fin con más pena que gloria. Las condiciones internas y externas que propiciaron su encumbramiento en 1946, habían desaparecido hacia los primeros años de la década de los noventa. Al desintegrarse el bloque socialista y desaparecer la pretendida amenaza política e ideológica de la Unión Soviética, la DC perdió una buena parte de su justificación: ya no era necesario contar con una fuerza política que contuviera la expansión comunista; los sectores conservadores de la sociedad italiana que durante mucho tiempo habían sido sus soportes básicos ya no la consideraban imprescindible.

Del mismo modo, la sociedad italiana del fin de la guerra ya no era la misma cincuenta años después. Durante este periodo Italia experimentó un notable crecimiento industrial y una evidente diversificación social, más compleja y plural. Las nuevas clases medias, los extensos sectores obreros, las élites económicas emergentes y, en fin, el grueso de los sectores productivos, experimentaron una transfiguración relevante en su composición e intereses. La base social y electoral que le había otorgado su preeminencia se había extinguido. Por esa razón, cuando desapareció la DC, su hueco fue llenado rápidamente por otros partidos en transformación o incluso de reciente creación.

Las elecciones de 1994 señalaron el tercer acontecimiento determinante en la transformación del escenario político. Ante la desintegración de la DC, la izquierda italiana pareció tener allanado el

²² Véase Andoni Pérez Ayala, "Transición política y reformas institucionales en Italia", *Estudios Políticos*, núm. 95, 1997.

camino para alcanzar la mayoría parlamentaria; sin embargo, no pudo lograrlo. Apenas unos meses antes de las elecciones, Silvio Berlusconi, un prominente magnate empresarial, propietario de las tres principales cadenas televisivas privadas, organizó un nuevo partido, Forza Italia (FI), que entre sus propósitos más apremiantes estaba el impedir la victoria de la izquierda.

A pesar de ser uno de los claros beneficiarios del gobierno de la DC y el PS, Berlusconi se presentó como un crítico implacable de los partidos tradicionales, e incluso rechazaba que FI fuese considerada como un partido político, pues quería que la imagen de esta agrupación fuera totalmente novedosa.

Para participar en las elecciones se formaron tres coaliciones políticas fundamentales. En la coalición de los *Progresistas* destacaban sobre todo el PDI y RC; el *Pacto por Italia* estaba animado por el PP y en el *Polo de la libertad y el buen gobierno* se distinguían FI, la Liga Norte (LN) y Alianza Nacional (AN).²³

Esta tercera coalición resultó ser la vencedora de la contienda, lo cual constituyó una gran sorpresa en más de un sentido. FI había obtenido la más alta votación, alcanzando 21 por ciento. En términos relativos, éste no podía considerarse un porcentaje elevado, sobre todo tomando en cuenta que el PDI había quedado sólo un poco atrás; con 20 por ciento; sin embargo, atendiendo a su muy reciente creación, podía asumirse como una victoria contundente. Además, otra de las grandes sorpresas de esta elección fue el resultado obtenido por AN. Esta agrupación era la sucesora del neofascista Movimiento Social Italiano, el cual había obtenido en 1992 apenas 5 por ciento de los votos, pero en esta ocasión llegó a 13.5 por ciento, lo que la situó como la tercera fuerza electoral del país. Finalmente, el resultado de la LN no era de ninguna manera despreciable: obtuvo 8 por ciento, que contrastaba notablemente con el resultado de 1992, cuando alcanzó un raquítico 1 por ciento.

Adicionalmente, el *Polo* resultó no sólo la coalición más sorprendente, sino también la más peculiar. El inusitado éxito de FI se debió en buena medida a una efectiva campaña publicitaria que puso en juego las estrategias más efectivas de la mercadotecnia empresarial.

²³ Véase Aldo Di Virgilio, "Le alleanze elettorali. Identità partitiche e logiche coalizionali", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXVI, núm. 3, 1996.

Esta campaña se vio sólidamente apoyada por el hecho de que Berlusconi fuera el magnate más importante de los medios de comunicación italianos, los cuales resultaron determinantes. Pero lo que resultaba realmente peculiar de esta coalición era que sus tres principales fuerzas políticas sustentaran ideologías muy distintas y concepciones del Estado tan diferentes, incluso contrapuestas.

FI se presentó a las elecciones como la abanderada de los intereses de la gran empresa, proponiendo una abierta ideología liberal y proyectando una imagen de renovación política. Compartía con la LN el estilo caudillista de su conducción política, pues en ambas organizaciones había un sólo líder indiscutible y autoritario, Berlusconi en la primera y Umberto Bossi en la segunda. En las dos agrupaciones la burocracia partidaria se reducía a este liderazgo. El protagonismo de Bossi, por ejemplo, le hizo aceptar sólo a regañadientes que Berlusconi ocupara la primera magistratura, y de hecho fue la defec-ción de la LN lo que determinó la caída del gobierno de Berlusconi, cuando habían transcurrido apenas siete meses de su instauración.²⁴

Como ya se ha mencionado, la parte medular del programa político de la Liga es su pretensión autonomista y su ideología pequeño-burguesa y liberal. Esta orientación contrasta notablemente con los planteamientos políticos de AN, la cual es partidaria abierta del asistencialismo hacia el sur. Sin embargo, a pesar de estas marcadas diferencias ideológicas, FI pudo colocarse al centro de la coalición y atraer a agrupaciones tan disímiles como estas dos, lo cual le permitió ciertamente alcanzar el gobierno, pero a riesgo de asentarlos sobre una frágil coalición, tal como lo probó la inmediata defección de la LN.²⁵

El cuarto y más reciente acontecimiento en este proceso sucedió en las elecciones de 1996. En esta ocasión se formaron sólo dos grandes coaliciones, una de centro-izquierda, la de *El Olivo*, entre cuyos miembros destacan el PDI y el PPI, y la otra de centro-derecha, el *Polo de la Libertad*, donde sobresalen FI y AN. En esta ocasión tanto

²⁴ Véase *The Economist*, 29 de marzo y 27 de septiembre de 1997.

²⁵ Debido a esta inestabilidad de las coaliciones se ha desarrollado toda una polémica en Italia sobre la validez y moralidad del abandono o adopción de un partido o de una alianza política. Véase Giovanni Sartori, "Ribaltone sí, ribaltone no", *Corriere de la Sera*, 13 de noviembre de 1998.

la LN como RC participaron por separado, mejorando ambos su resultado de 1994, pues la LN pasó de 8.4 a 10.1 por ciento y RC pasó de 6 a 8.6 por ciento. Sin embargo, un resultado realmente notable fue la victoria de *El Olivo*, a partir de la cual el PDI se colocó como la primera fuerza electoral con 21.1 por ciento, dejando ligeramente atrás a FI, que captó 20.6 por ciento.²⁶

Lo más llamativo de las elecciones de este año es percatarse que de los cinco partidos más importantes, esto es, el PDI, FI, AN, LN y RC, sólo la LN existía cinco años antes, cuando no sólo su creación era bastante reciente, sino que además tenía una presencia nacional muy modesta. Además, resulta sorprendente también que la DC, quien fuera todavía la primera fuerza política a nivel nacional en las elecciones de 1992, apenas cuatro años antes, hubiera desaparecido de la escena política a tal grado que su sucesor, el PPI, ni siquiera aparezca entre las primeras cinco fuerzas citadas.

Esta vertiginosa transformación obedece sin duda a los impulsos de renovación y cambio que se manifiestan en todos los foros de la vida política y social italiana, en los cuales ocupa un lugar privilegiado la discusión sobre la tan anunciada reforma institucional que abriría paso a la esperada segunda república.

En 1992 se formó una comisión parlamentaria que estudiaría y propondría una reforma integral para remediar los múltiples males de las instituciones públicas italianas. Se le llamó la *comisión bicameral* ya que se conformó con diputados y senadores, aportando 30 miembros cada una de las cámaras.²⁷

Esta tentativa de reforma institucional tiene al menos dos antecedentes relevantes. El primero de ellos fue el llamado *compromiso histórico* al que convocó Enrico Berlinguer en 1974, que por entonces era el secretario general del PCI. Esta convocatoria consistía en una invitación a todos los partidos políticos para que de manera conjunta emprendieran una transformación gradual de las instituciones políticas. Desafortunadamente, este llamado no surtió el efecto esperado y los cambios propuestos se postergaron indefinidamente.

²⁶ Sin embargo, a pesar de que desde 1996 el gobierno ha pasado de la centro derecha a la centro izquierda aún no se puede hablar de una verdadera alternancia. Véase Massimo L. Salvadori, "I pericoli della transizione incompiuta", *Il Mulino*, año XLVII, núm. 375, 1998.

²⁷ Véase Mónica Méndez Lago, "El parlamento: sujeto y objeto de la reforma constitucional italiana", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1998.

El otro antecedente lo constituye la creación de la comisión Bozzi, que realizó sus trabajos entre noviembre de 1983 y enero de 1985. Su objetivo era el mismo: proponer una reforma política que corrigiera las imperfecciones y fallas del sistema político. En el seno de la comisión se discutió arduamente sobre los distintos aspectos de la transformación, pero la mayor atención se destinó a la reforma electoral, para la cual se llegó a proponer el cambio del sistema de representación proporcional al de representación mayoritaria. No obstante, esta propuesta recibió la más enconada oposición de los partidos pequeños, quienes seguramente desaparecerían del mapa con una reforma semejante, incluso el PCI y el PSI proponían un sistema proporcional moderado, es decir, no se atrevían a suprimirlo del todo. Por su lado, la DC proponía que se otorgara un premio al partido que obtuviera más de 40 por ciento de la votación, con lo que podría garantizarse una mayoría de gobierno estable, lo que era a fin de cuentas uno de los objetivos de la reforma.

El informe final de la comisión Bozzi hizo manifiesto que no se había llegado a un acuerdo consistente y que, por lo tanto, ningún partido estaba dispuesto a emprender decididamente una reforma política.

Así, tras estos intentos fallidos, el estrepitoso derrumbamiento de los partidos tradicionales en los primeros años de la década de los noventa los tomó por sorpresa y, en alguna medida, ese fue el costo que debieron asumir por el retraso desmedido en adecuar la estructura institucional a las expectativas crecientes y renovadas de la sociedad italiana.

Al interior de la comisión bicameral de 1992 se formaron cuatro subcomisiones: la primera debía ocuparse de la reforma del Estado y la estructura federal; la segunda de la forma de gobierno; la tercera del parlamento y la cuarta del sistema judicial.

Cada uno de estos temas involucra una serie de problemas complejos y de difícil resolución. El primero de ellos, la organización del Estado, remite inmediatamente a los ancestrales problemas de la unidad política italiana. Pero más recientemente, los problemas se han visto acentuados por el contrastante grado de desarrollo económico entre norte y sur, donde el primero se caracteriza por su riqueza y su alto nivel de industrialización y el segundo por su pobreza y atraso económico.

Ésta es una de las razones más poderosas que han impulsado a los movimientos autonomistas de algunas regiones de Italia, particularmente del norte, en donde Umberto Bossi, al frente de su Liga, propone la creación de la *República Padana*. Dicha separación significaría llanamente la separación del Véneto, la Lombardía y el Piemonte, que son las regiones con el PIB per cápita más alto de Italia y de la misma Europa, del centro y sur del país, donde se dan los niveles de desarrollo económico más bajos del continente.

Durante esta década ya se han emprendido varias reformas institucionales que otorgan a las regiones mayores facultades gubernamentales; sin embargo, el Estado italiano está lejos de la configuración federal, a pesar de que la reforma avanza en este sentido.

El segundo de estos temas, la forma de gobierno, implica similares, si no es que mayores complicaciones. La proverbial inestabilidad del gobierno italiano ya comentada, señala que, en promedio, cada gobierno ha durado menos de un año. Esta evidente falla del funcionamiento institucional de la república hace imperioso el replanteamiento de las formas en el poder. En las interminables discusiones teóricas y políticas que se han efectuado para definir la alternativa que más conviene al país, se ha propuesto cambiar tanto a un sistema presidencial como continuar con el sistema parlamentario. Ambos tienen ventajas y desventajas difíciles de ponderar; sin embargo, hasta el momento, lleva la delantera la propuesta de un semipresidencialismo similar al de la V República francesa, e incluso se ha llegado a hablar de un "semipresidencialismo atemperado", el cual debe suponerse que es un poco menos semipresidencialista que el francés.²⁸

Por lo que respecta al tercer tema, la reforma del parlamento, la discusión se centra sobre todo en la elección entre el sistema proporcional y el mayoritario. En este terreno la solución más factible es un sistema mixto como el que ya se había empezado a delinear en 1993. En ese año se emitieron las leyes electorales mediante las cuales se dispuso que 75 por ciento de los diputados y senadores se eligiera con base en el sistema mayoritario y sólo 25 por ciento con base en el precedente sistema proporcional. Esta determinación tuvo como antecedente dos referendos: uno en 1991 mediante el

²⁸ Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994.

cual la población decidió que los diputados se eligieran a través de un sistema mayoritario, y otro en 1993 que produjo el mismo resultado para los senadores.²⁹

En la actualidad, parece existir el consenso de conservar este sistema mixto, corregido en alguna medida mediante la entrega de un premio de 10 o 15 por ciento al partido que resulte vencedor, porcentaje que sería tomado del 25 por ciento proporcional que ya existe. Asimismo, también parece existir consenso en la reducción del número de parlamentarios, de los cuales tan sólo quedarían 400 o 500 diputados de los 630 existentes y 200 senadores de los 315 que ahora existen. Además, podrían desaparecer la mayor parte de los senadores vitalicios, ya que tan sólo conservarían esta condición los expresidentes de la república.

A pesar de que se ha llegado a proponer un parlamento monocameral, la opinión general parece inclinarse a la conservación de las dos cámaras pero introduciendo esta vez una clara distinción de funciones entre una y otra. Uno de los rasgos más importantes de esta diferenciación sería otorgar solamente a la Cámara de Diputados la facultad de retirar la confianza al gobierno en funciones, introduciendo, además, una serie de mecanismos para apuntalar la estabilidad del gobierno, como la introducción del principio de *parlamentarismo negativo*, es decir, hacer responsable al parlamento de aportar la carga de la prueba, con lo cual no sería el gobierno quien tendría que solicitar su confianza, sino aquél quien debería demostrar que la confianza se ha perdido. Otro de estos mecanismos sería establecer algún tipo de penalización para los partidos que retiraran su confianza al gobierno, la cual bien podría ser la de privarles del voto para el nombramiento de un nuevo gobierno.

Finalmente, la reforma del sistema judicial parece tender a otorgarle mayores facultades al poder judicial, que le permitieran mantener su independencia y autonomía frente a los otros poderes. Sólo así se establecerían las condiciones y garantías para investigar y enjuiciar libremente a quienes incurran en delitos durante el ejercicio de sus funciones públicas.

²⁹ Véase Adriano Pappalardo, "La nueva ley electoral en Italia", *Estudios Políticos*, núm. 89, julio-septiembre de 1995.

La comisión bicameral entregó en junio de 1997 el proyecto de reforma. Varios de los partidos políticos han coincidido en una buena parte de las modificaciones; sin embargo, siguen existiendo divergencias sobre algunas de las cuestiones fundamentales. Re-fundación Comunista es el partido que más difiere del sentir general: se opone al parlamento bicameral, prefiriendo uno monocameral; discrepa del sistema mayoritario, pues prefiere el sistema proporcional, y rechaza la opción semipresidencialista porque preferiría un primer ministro con mayores atribuciones.³⁰

Todas estas discusiones hacen difícil prever cual será el resultado final de la reforma y si ésta tendrá la buena fortuna de poner fin a los males más agudos de la república italiana, como la inestabilidad gubernamental y el consociativismo. Sin embargo, no cabe duda, en general que la opinión pública alberga ilimitadas expectativas sobre ella, ya que desde hace mucho tiempo se ha estado hablando de la segunda república italiana, lo cual manifiesta el deseo de cambio radical y ruptura con el pasado político.³¹

Por lo pronto, sigue siendo inevitable la inestabilidad gubernamental. Apenas en octubre de 1998 se puso fin al gobierno de Romano Prodi y se encargó a Massimo D'Alema la formación de uno nuevo. Este relevo resulta muy interesante porque se trata del primer gobierno encabezado por un político surgido de las filas del PCI. El nuevo premier es un hombre que desde los tiempos del PCI, y también ahora en el PDI, se ha caracterizado por sus posiciones reformistas y conciliadoras. Sin embargo, tiene frente a sí varios problemas muy complejos, los cuales propiciaron precisamente la caída del propio Prodi.³²

Para comenzar, D'Alema debe continuar con una serie de programas de transformación estructural que requiere Italia para converger con el resto de los miembros de la Unión Europea. Debe continuar con el programa de privatizaciones de empresas públicas que solicita la integración europea, muchas de las cuales no son bien recibidas por algunos sectores sociales. Procura también reducir el déficit fiscal y mantenerlo en niveles inferiores a 3 por ciento, lo cual

³⁰ Véase *La Stampa*, 30 de octubre de 1998.

³¹ Véase Gianfranco Pasquino, *La oposición*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

³² Véase *La Stampa*, 9 de noviembre de 1998.

es una exigencia ineludible de la unidad monetaria que a través del euro arrancó el primero de enero de 1999.

Esta reducción del déficit público representa un verdadero problema financiero, ya que implica una severa contracción del gasto gubernamental, lo cual atrajo en su momento gran cantidad de críticas al gobierno de Prodi. De hecho, este gobierno cayó a raíz de que RC le retiró su apoyo, a raíz de la negativa de este partido a aceptar el presupuesto restrictivo que para 1999 proponía el gobierno.³³

Massimo D'Alema asumió el cargo de primer ministro consciente de que debía superar estas dificultades que enfrentó su antecesor y, sobre todo, consciente de que una de sus tareas más imperiosas era la de conciliar las diversas posiciones frente a la reforma institucional. Parte de su tarea consiste precisamente en llevar a buen fin la reforma y comenzar a remediar los problemas del sistema político.

Por lo pronto, habrá que esperar que mejoren las condiciones del desempeño gubernamental para que la administración de D'Alema no sea tan efímera como las de sus antecesoras y habrá que esperar también a que se implante la reforma política para ver si tiene la capacidad de corregir las fallas institucionales del sistema.

Actualmente, a finales de 1999 y una vez transcurrido el primer año de la administración de D'Alema, se está hablando nuevamente de una reorganización del gobierno y de un relanzamiento de la coalición gobernante, esto es, D'Alema está enfrentando ya dificultades para mantener unida a la mayoría con la cual formó gobierno y se experimenta así, una vez más, la paradigmática inestabilidad política del sistema italiano.

³³ Véase *The Economist*, 10 de octubre de 1998.