

¿CUÁL ES LA CRISIS DEMOCRÁTICA DE ITALIA?

por Leonardo Morlino

ENFOQUES Y DEFINICIONES

Una gran atención se ha dedicado al estudio de la crisis democrática, no sólo recientemente, sino también en períodos precedentes, como consecuencia de los acontecimientos políticos de la década del veinte y del treinta o también en los decenios sucesivos a la Segunda Guerra Mundial. Se trataba de obras de historiadores, economistas, sociólogos y polítólogos que se interesaban en los países de Europa Occidental y más limitadamente en los de América Latina. Junto a trabajos de base empírica, hubo otras obras teóricas basadas en tendencias bastante diversas. Por ejemplo, algunas de manifiesto sello liberal, marxista o neo-marxista. Igualmente el nivel mismo de abstracción usado para considerar el problema ha variado.¹

Frecuentemente, la crisis democrática ha sido estudiada usando conceptos y teorías diversos, pero que en el fondo se referían a los mismos fenómenos.²

No obstante la riqueza y multiplicidad de las contribuciones, diversos problemas teóricos quedan aún intactos. Ante todo, falta casi por completo un conjunto de proposiciones o al menos de hipótesis comparadas, precisas y articuladas, para describir y explicar las crisis democráticas experimentadas en las diversas áreas geopolíticas y en períodos diferentes. Para ser más exactos, hay sobre todo una carencia de investigaciones comparadas que privilegian las variables políticas y pongan de manifiesto sus conexiones en el plano empírico y las modalidades recurrentes en el desarrollo de la misma crisis.³

Pero antes de considerar este tema, existe otro nudo teórico preliminar y que permanece sustancialmente abierto. Me refiero a una exacta definición de *crisis democrática*. Queramos o no, crisis democrática, única expresión hecha de sustantivo y adjetivo, se mueve dentro de dos diversas coordenadas. Por una parte, la palabra crisis tiene un origen médico, y por consiguiente, una precisa referencia orgánica de la cual no se puede prescindir.⁴ Por otra, el adjetivo nos remite al "órgano", en este caso un régimen democrático. Evitando las referencias a aquellas teorías normativas de la democracia, que nos conducirían a la relatividad de los valores, o sea a la democracia como "deber ser", el camino más practicable es el de asumir una definición empírica, aunque sea mínima, de *democracia de masa*.⁵ Por consiguiente, crisis democrática es el conjunto de fenómenos que alteran el funcionamiento de los mecanismos típicos de un régimen definido como tal. O sea existe crisis democrática cuando surgen límites y condicionamientos ulteriores al ejercicio de los derechos políticos y civiles, o más precisamente, cuando se limitan o eliminan la competencia política y el potencial ejercicio del sufragio universal. Se da así una posible definición de crisis *de la democracia*. Pero existe, también, crisis *en la democracia*, al menos con los dos significados empíricamente más relevantes de: a) suspensión del funcionamiento o mal funcionamiento, sobre la base de las normas existentes, de algunas estructuras, mecanismos o procesos cruciales del régimen (ej. crisis de gobierno) o también de la relación legislativo/ejecutivo o de otras estructuras propias de cada tipo de régimen, burocracia o magistraturas; b) separación, división, o mal funcionamiento de las relaciones sociedad-partidos o grupos-estructuras del régimen democrático, que se manifiestan en demandas de la sociedad civil que no se traducen o no pueden traducirse, por motivos diversos, en decisiones tomadas por el régimen, con diversas consecuencias, por ejemplo, la disminución de la eficacia decisional, de la efectividad, de la legitimidad.⁶ Cuando se habla de crisis democrática, generalmente, no se distingue entre crisis *de la democracia* y crisis *en la democracia*, porque, como se verá, es justo la segunda -o las segundas-, la más relevante, y ésta conduce a la primera.⁷

Una última distinción, crisis democrática no es en todos los casos derrumbe o caída y mutación del régimen aún en dirección democrática o autoritaria. Se tiene derrumbe cuando los mecanismos fundamentales del régimen saltan y se instaura otra democracia o un régimen autoritario.⁸

Las definiciones aquí propuestas no pretenden ser ni exhaustivas ni tanto menos definitivas o resolutivas. Tienden, en cambio, a mostrar casi ejemplificatoriamente: a) la imposibilidad de prescindir —vale repetirlo— del argumento organicista presupuesto en el sustantivo (y tanto vale aceptarlo y adaptarse a él con todos los límites que el mismo implica en términos de precisión y rigor), sin por eso caer en "trampas funcionalistas" de ningún tipo⁹ y b) la necesidad de una referencia a una definición empírica de democracia y por medio de ella al *corpus* ya bastante consolidado de la teoría democrática.¹⁰

Sentadas estas premisas, el resto del trabajo se dedicará a la presentación de algunas hipótesis empíricas para individualizar los principales aspectos, manifestaciones y conexiones entre la crisis y el derrumbe democrático. A partir de tales hipótesis se individualizará después el ámbito temporal y espacial de aplicabilidad. Finalmente, toda la segunda parte del trabajo será dedicada al análisis del caso italiano sobre la base de las hipótesis antes enunciadas. Se trata de un caso caracterizado como una larga crisis sin derrumbe. En cuanto tal, hace surgir otras

preguntas y problemas particularmente relevantes para la teoría sobre la crisis democrática. Por ejemplo, ¿por qué a la crisis no le ha seguido el derrumbe? ¿Las crisis a las cuales no les sigue el derrumbe tienen manifestaciones y aspectos diferentes de las otras? ¿Por qué se produjo una crisis tan larga? ¿Por qué no ha surgido una opción de reconsolidación democrática? El ensayo, focalizado conscientemente en variables internas y específicamente políticas, no quiere enunciar respuestas definitivas a estas cuestiones. Más bien indicará ulteriores hipótesis y direcciones de investigación.

PROPOSICIONES EMPÍRICAS DE REFERENCIA

No es posible ilustrar y justificar *in extenso* las proposiciones empíricas que serán controladas en el caso italiano.¹¹ Me limito entonces a una presentación rápida y esencial. Antes que nada, es necesario individualizar cuáles son los conflictos sustanciales y los actores institucionales y políticos (partidos y grupos) relevantes en determinado período. En segundo lugar, se debe ver el *estado* del régimen democrático previamente al período identificado como *crítico*. ¿Cuánto tiempo hace que se instauró la democracia? ¿Se dio una consolidación fuerte o débil, en términos de legitimidad, eficacia y efectividad adquirida por la coalición dominante? ¿En tercer lugar, en la mediana o larga duración, profundas transformaciones socioeconómicas o también una crisis económica, más o menos prolongada, o aún solo la persistente dificultad para resolver problemas a los cuales determinados actores atribuyen gran importancia pueden traducirse en movilización política, a nivel masivo, y/o mutaciones en los comportamientos o en las preferencias políticas justamente de los actores sostenedores del régimen? Se llega así a la hipótesis inicial que se puede expresar del siguiente modo.

PROPOSICIÓN 1

Si la coalición de actores que sostiene el régimen democrático se resquebraja o se rompe, entonces sobreviene la crisis del régimen.

Obviamente no deben surgir otras coaliciones opcionales identificadas con el régimen. Además, si el régimen no se ha consolidado, tal coalición ni siquiera se ha formado efectivamente. No es necesario, por consiguiente, una ruptura. Además, es relevante ver cuán fuerte es la coalición dominante en términos de recursos electorales, de influencias, o incluso cuán potencialmente coercitiva y cuán fuertes sean los actores antirrégimen, en grado también de formar una alianza provisoria, más o menos explícita, pero decididamente con intenciones antidemocráticas.

Descuidando por razones de brevedad algunos pasajes, se puede decir que la ruptura de la coalición a favor del régimen democrático vigente, que se produce por motivos sustanciales, se traduce especialmente en una exasperación de la lucha política sobre todo a nivel de élites y en una mayor fluidez y movilidad en los alineamientos entre partidos, sindicatos y otros grupos sociales, pero políticamente activos o activados, o sea entre partidos, sindicatos y grupos activos, de una parte y sociedad civil de otra. De esta situación de mayor o más áspero conflicto, de fluidez en los alineamientos y también de distribución a menudo difusa de recursos son manifestación y consecuencia el aumento de la polarización, de la radicalización, de la fragmentación y/o faccionalidad partidista, de la participación (como principal aspecto de la movilización) y, finalmente de la inestabilidad gubernamental.

PROPOSICIÓN 2

Si existe crisis democrática, entonces hay también aumento de polarización, radicalización, fragmentación y/o faccionalidad partidista, participación, inestabilidad gubernamental. En qué consisten a nivel empírico estos procesos, se lo podrá ver mejor cuando se trate particularmente el caso italiano en este mismo trabajo. Parece sin embargo oportuno clarificar al menos la diferencia —y la necesidad de distinguir— entre polarización y radicalización. El primer proceso consiste en la agregación en los polos de las posiciones políticas de los principales actores, sobre todo de los partidos en términos de votos o bancas electorales —leyes electorales aparte—. El segundo, que puede acompañar al primero, consiste en el aumento de la distinción entre los mismos polos o entre las diversas fuerzas políticas sobre problemas sustanciales y luego también en un comportamiento con respecto al régimen en la dirección de un alejamiento o realmente de una oposición pasiva o activa. Obviamente todos estos procesos mencionados presentan conexiones recíprocas (fig. 1).

Si las manifestaciones antedichas se profundizan y resultan muy evidentes, surgen otras consecuencias. Esto es, resulta mucho más difícil, si no imposible, tomar decisiones sea a nivel gubernamental o parlamentario, e igualmente problemático será cumplir las decisiones fatigosamente concertadas, a menudo no serán obedecidas ni cumplidas (crece el número y la importancia de los actores de élites y de masa neutrales con respecto al régimen y sobre todo, aquellos que amenazan con oponerse activamente, considerándolo ilegítimo).

PROPOSICIÓN 3

Si se profundizan la polarización, la radicalización, la fragmentación y/o faccionalización partidista, y crecen la participación y la inestabilidad gubernamental, entonces también aumentará la ineficacia en las decisiones, la ineffectividad y la ilegitimidad.

Esta hipótesis supone otra, que vale la pena precisar y explicar porque además ha sido muchas veces propuesta por otros autores, al menos parcialmente. Se puede formular así:

PROPOSICIÓN 3A

Si crecen la ineficacia en las decisiones y la ineffectividad, crece también la ilegitimidad del régimen democrático.

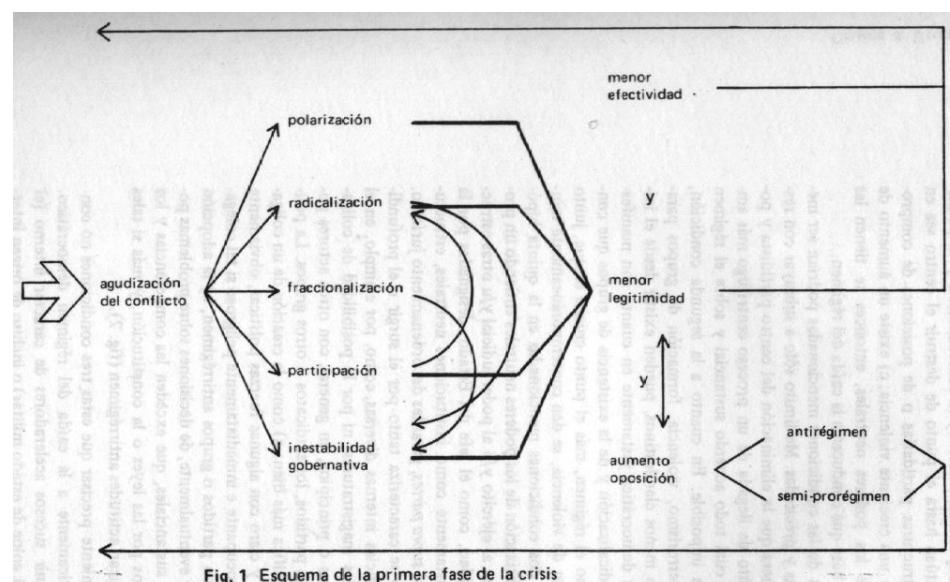
En este punto, es importante subrayar la posible puesta en acto de un "círculo vicioso" que conduce a una ulterior polarización de la crisis. Más exactamente, la ineficacia en la toma de decisiones, que puede llegar a una virtual inmovilidad, la ineffectividad, la mayor ilegitimidad contribuyen a enardecer ulteriormente el conflicto político, por consiguiente a profundizar la polarización, radicalización y otros fenómenos indicados en la proposición 2. ¿Pero es aún posible en esta primera fase de la crisis, esquematizada por comodidad y claridad en la figura 1, frenar e interrumpir el círculo vicioso? La respuesta es positiva: una recuperación y una reconsolidación del régimen es posible siempre que la probable iniciativa de algunas élites auténticamente democráticas y a favor del régimen tenga éxito. Así nos encontramos con la:

PROPOSICIÓN 4

Si durante la primera fase de la crisis las élites democráticas logran recomponer la coalición dominante sostenedora del régimen con acuerdos sobre problemas-desafíos sustanciales, la crisis será superada.

Entonces en el desarrollo de la crisis aquí trazado, la recuperación democrática se consigue por la iniciativa de élites políticas y gracias a compromisos que resuelven ciertas demandas claves para el régimen. Esto significa también que la crisis no debe profundizarse tanto como para dar vida a vastas y poderosas fuerzas antirregimen y que existan posibilidades concretas del compromiso, además de la voluntad de concretarlo. Como se verá, en otras situaciones de mayor crisis, cuando ya otros factores se han producido, las tentativas de recuperación democrática están destinadas a fallar. Una situación parcialmente distinta —aquí no considerada por ahora— es aquella en que algunas élites democráticas proponen la recuperación a través de reformas institucionales, esto es, cambiando las reglas fundamentales del juego. En este caso, si tales iniciativas tienen éxito conducen a la instauración de otro régimen igualmente democrático; el ejemplo más característico de este caso ha sido el pasaje de la Cuarta a la Quinta República en Francia.

Si las tentativas de recuperación no han tenido éxito, o si no existen, el círculo vicioso continúa operando y se produce el salto de calidad que hace entrar la crisis democrática en la segunda fase, aquella que instaura las condiciones de base para la caída del régimen. Con esta situación, la hipótesis es la siguiente.



PROPOSICIÓN 5

Si, contemporáneamente: a) la radicalización y la polarización se acentúan hasta el punto de destruir el centro sea en término de estructuras partidarias o de posiciones de compromiso; b) existe una creciente violencia; c) existe un aumento de polarización de los poderes neutrales, entonces se tienen las condiciones de base que conducen a la caída del régimen.

Cada una de las condiciones mencionadas podrían ser mejor especificadas y precisadas. Me limito sólo a subrayar con respecto a la primera que la eliminación del centro partidista y político es el punto de llegada de un proceso centrifugo más amplio al fin del cual todo acuerdo sustancial y sobre el régimen es virtualmente imposible. En cuanto a la segunda condición, episodios de terrorismo, violencia, formación de grupos paramilitares más o menos clandestinos, pueden existir desde el inicio de la crisis democrática justamente en cuanto son manifestación de la radicalización y de la existencia de grupos que consideran ilegítimo el régimen, más el punto crucial es que, junto a una *escalation* de violencia, se den contemporáneamente también las otras dos condiciones mencionadas en la quinta hipótesis. Como politización de los poderes neutrales entiendo un proceso que alcanza al ejército y/o al poder judicial y/u otras estructuras de autoridad, como el jefe del Estado, designadas por la constitución justamente como instituciones neutrales, estructuras de equilibrio *supra partes*, garantes del ordenamiento jurídico. Tal proceso no se caracteriza tanto por el surgir o el profundizarse de tendencias internas diversas, como, por ejemplo, en el ejército o en las magistraturas, ni por la posibilidad de coligamientos de ideas o principios, en general, con otros actores políticos, como los partidos, los sindicatos u otros grupos. La politización se especifica más bien: a) como la creación de un coligamiento abierto y claro con algunas fuerzas políticas, obviamente mucho más preocupante e inmediatamente peligroso si tal coligamiento se da con partidos o grupos antirregimen, b) la adopción de posiciones y eventualmente, de decisiones sobre problemas políticos, incluso sustanciales, que exceden las competencias y los límites asignados por las leyes o la constitución, y más si tales posiciones implican actitudes antirregimen (fig. 2).

Es conveniente precisar que estas tres condiciones no conducen automáticamente a la caída del régimen democrático. Pueden intervenir sucesos aceleradores de carácter interno (el más típico es el golpe de estado militar) o incluso de origen internacional. Queda establecido que la presencia contemporánea de esas tres condiciones es preliminar e indispensable para la caída del régimen. Más complejo es otro problema: ¿qué ámbito espacial y temporal puede abarcar el esquema analítico previamente presentado? Se ha aplicado —me animo a afirmar— con buenos resultados para la Segunda República Española y dudaría poco en sostener su validez también para algunos casos latinoamericanos, especialmente el caso chileno, donde el derrumbe democrático se produce por la intervención militar del 11 de septiembre de 1973. Pero este esquema puede considerarse también para otros casos de destrucción de la democracia en las décadas del 20 y del 30 en Europa Occidental, en particular para los más relevantes de Alemania e Italia. Una respuesta exhaustiva a esta cuestión requeriría un largo tratamiento que evidentemente no es posible en este trabajo. No obstante, mi opinión es, con las debidas cautelas, positiva, sobre todo si se procede a algunos ajustes del esquema, tomando en consideración en qué caso existe violencia y politización de los poderes neutrales (incluso en el sentido de consentir acciones coercitivas a grupos paramilitares), pero sin intervención militar directa; se produce el derrocamiento a través de una táctica ambigua, legal e ilegal al mismo tiempo; se forma y toma el poder un fuerte partido antirregimen con líderes carismáticos; se consiente sustancialmente a los grupos paramilitares ganar el control *de facto* del ámbito coercitivo; como fuere, también entre la Italia y la Alemania de aquellos años existen diferencias en cuanto al diferente grado de transformación hacia una democracia de masa.¹² Me planteo aún otra pregunta acerca del ámbito de aplicación del esquema: ¿sería posible aplicarlo con éxito a las crisis democráticas de la Europa Occidental, algunas sin destrucción de la democracia, de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial? Por ejemplo, con especial referencia a aquellos casos como el francés y el italiano. Es a esta pregunta de fondo que quería dar una respuesta preliminar con el presente artículo, en lo que concierne a Italia. Primeramente, es útil recordar cuánto ha cambiado el contexto internacional: la NATO y el Mercado Común Europeo producen, entre otras consecuencias, formas de cooperación e integración sustancialmente desconocidas en el pasado y una especie de red de protección para todas las democracias europeas. En segundo lugar, también cambian las estructuras socioeconómicas de la Europa Occidental desde las décadas del 20 y el 30 y los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, sea por reacción a la misma guerra o debido al desarrollo capitalista. Basta analizar, por ejemplo, los tradicionales indicadores de alfabetización, urbanización, formas y caracteres de la industrialización, renta per cápita y P.B.I.; crecimiento y rol de medios de comunicación masivos.¹³ En tercer lugar, fijándonos en aspectos políticos más relevantes e inmediatos pero relacionados con lo precedente, se puede recordar la gran expansión del rol del Estado en la sociedad, el aumento de los empleos públicos; la cantidad absoluta y porcentual (con respecto al P.B.I.) de los recursos drenados y los gastos; los programas de previsión social y desarrollo de la instrucción pública.¹⁴ Algo más, también los partidos han cambiado en la modalidad y la base de afiliación, organización, uso de la ideología y un conjunto de diversos aspectos puestos ya en evidencia por una vasta literatura.¹⁵ En quinto lugar, grandes cambios se han operado en la misma

organización obrera, o más generalmente, en los sindicatos, incluso en aquellos de clase media, y en los diversos grupos sociales con base institucional. Es de mencionar también, aun en este rápido *excursus*, cómo los mismos fracasos de las democracias parlamentarias en las décadas del 20 y del 30 instituyeron una importante experiencia e indujeron a elaborar nuevas normas e instituciones constitucionales o fórmulas electorales que conferían mayor estabilidad a los poderes ejecutivos y, esencialmente, simplifican la composición de los parlamentos.¹⁶

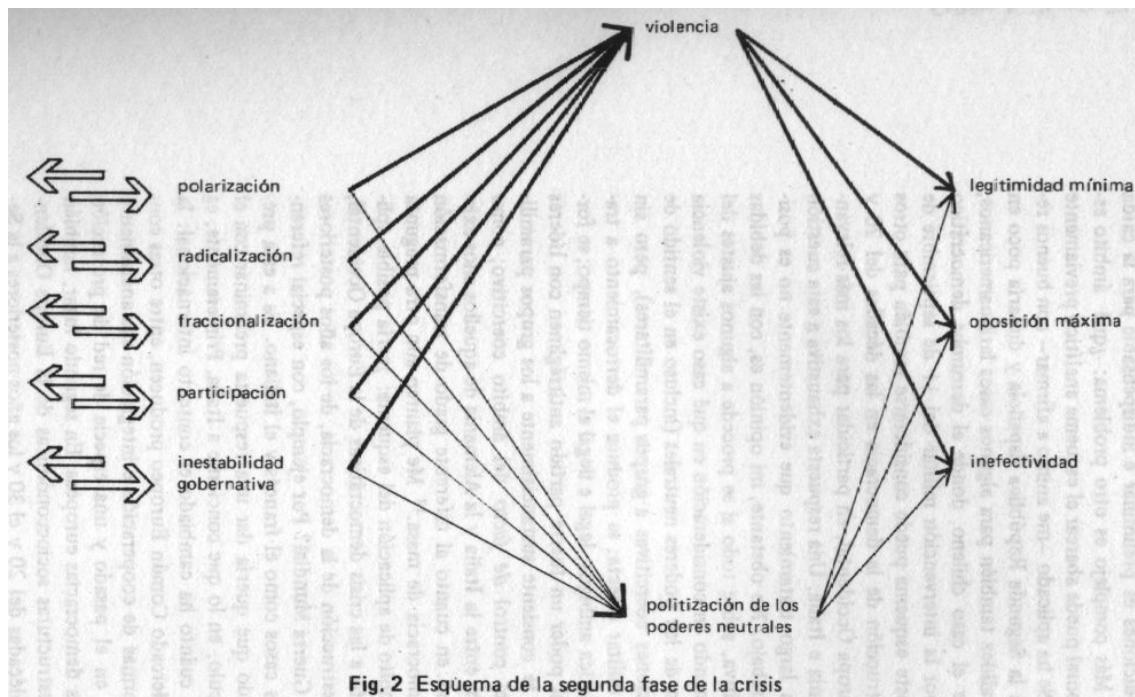


Fig. 2 Esquema de la segunda fase de la crisis

Todas estas consideraciones conducen a subrayar que, en general en la Europa Occidental, los lazos entre la sociedad civil, las estructuras intermedias y las instituciones del régimen democrático se han hecho más sólidos, densos y caracterizados por la doble dirección: en síntesis, cómo deviene más improbable la desaparición de la democracia, pero no la crisis. Tales mutaciones convierten aún en más relevante el análisis de los casos de crisis sin destrucción. De esto deriva la importancia de analizar el caso italiano, incluso para individualizar posibilidades de salida de la crisis política. Pero estas observaciones hacen que las hipótesis previamente formuladas sean de rever por completo, pero ¿cómo hacerlo? En otros términos, ¿en el caso de la crisis italiana esas hipótesis se confirman sustancialmente, o de algún modo se logra con ellas interpretar los aspectos cruciales de la crisis, o no? La parte restante del presente trabajo puede considerarse un intento por dar respuesta a este conjunto de cuestiones.

Para agilizar el análisis y no repetir argumentos ya conocidos, se puede dar por demostrado que en Italia se observa una relevante crisis democrática al menos desde los últimos años de la década del 60. Esto se podría verificar tanto a través de un examen concreto de los procesos mencionados en el párrafo precedente, como de otros aspectos que podrían ser sugeridos. Para entender mejor la crisis italiana, incluso en sus características menos específicas y las posibilidades de aplicación del esquema presentado, es muy útil partir de algunos datos iniciales, de fondo.

VER CUADRO 1: INESTABILIDAD GOBERNATIVA EN ITALIA DESDE 1985 – EN ANEXO

Antes que nada, en Italia no se ha verificado nunca una consolidación "fuerte".¹⁷ Se pueden aportar numerosas pruebas empíricas para apoyar esta afirmación. Si con posterioridad a las elecciones de 1948 se ha dado una solidez notable en los alineamientos partidos/grupos sociales, demostrada efectivamente, de un grado bajo de volatilidad electoral, no se ha plasmado jamás una opción, caso único en Europa Occidental. Además, desde el comienzo existía una fuerte formación antirregimen en la extrema izquierda (el P.C.I. obtiene cerca del 19% en 1946 y crece consistentemente hasta el 27% en 1968), una extrema derecha antidemocrática, que oscila entre el 5

y el 4% (MSI); un partido que puede ser considerado semi-prorrégimen hasta casi el fin de los años 50 (del 21% en 1946, el PSI desciende al 14% en 1958, y mantiene sustancialmente la misma fuerza electoral durante la década del 70).

Si de los partidos en tanto actores, considerados incluso como unidades compactas —lo que no han sido jamás— nos trasladamos a las organizaciones sindicales,¹⁸ a las industrias, o a actores institucionales como el ejército, se tiene también un cuadro de no plena legitimidad del régimen democrático: por ejemplo, es conocida la relación sindicatos-partidos en los años de los que nos ocupamos (aquellos previos a 1968) o se puede citar el *affaire SIFAR* para recordar que incluso en grupos institucionales restringidos el régimen no es considerado completamente legítimo. Por consiguiente, se puede adelantar otra conclusión, que la coalición dominante concorde sobre el régimen es relativamente limitada. Por añadidura, se puede notar que los partidos de centro obtienen un 46% de los votos en 1946, el 52% en 1958 y el 62%, con los socialistas, en 1968. En definitiva, la coalición sobre el régimen coincide durante muchos años con aquellas sobre las políticas, y también presenta notables dificultades decisionales como se ha demostrado con una continua y tradicional inestabilidad gubernamental.¹⁹

Por consiguiente, sobre la base de una consolidación débil interviene no sólo la crisis de una fórmula gubernamental que había despertado tantas esperanzas, el centro-izquierda, sino muy especialmente la movilización sociopolítica de los años 60.²⁰ Muchos autores hacen coincidir el inicio de la crisis propiamente dicha justo con este período. De cualquier manera, dadas las premisas específicas del caso italiano (consolidación débil), la proposición 1 no puede ser aplicada: la coalición dominante era ya restringida y escasamente concordante sobre la política ya antes de que surgiera la crisis misma. Se trata de ver si efectivamente se dan aquellas manifestaciones -indicadas en la proposición 2- como características de la crisis.

En cuanto a la polarización, si tomamos el indicador más simple referido a la polarización electoral (obtenido de la suma de los votos de los dos partidos principales), encontramos efectivamente un enorme aumento de la polarización, entre el 72 y el 76% (tab. 2). Los límites de este indicador son evidentes, ya que las elecciones políticas tienen una periodización quinquenal, o en caso de anticipación, se producen cada tres o cuatro años, por lo cual se escapa todo lo que sucede en los períodos interelectorales. Incluso de 1968 al 72 no se presenta aumento de la polarización. Esto significa, probablemente, que antes que la crisis se haga sentir incluso a nivel electoral, "descortezando" ciertos alineamientos políticos, debe pasar cierto tiempo, sobre todo en casos como el italiano, caracterizado por una escasa volatilidad y por las reducidas dimensiones de un electorado de opinión. En cambio es muy interesante notar cómo después de 1976 la polarización disminuye (tab. 2). ¿A qué se debe esto? ¿Se ha bloqueado la crisis? ¿Ha sido superada? ¿O quizás el indicador utilizado sirve muy poco? Por otra parte, no hay dudas de que el aumento de la polarización podría ser vista, si bien no medida, desde múltiples ángulos; por ejemplo, atendiendo a las elecciones regionales, o moviendo el foco hacia las agregaciones sobre posiciones políticas de los actores partidarios, sindicales o industriales. De todos modos, este crecimiento debe ser considerado junto a otros procesos que caracterizan la crisis.

CUADRO 2: POLARIZACIÓN DEL ELECTORADO ITALIANO

	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979
%	79,5 ^a	66,7	65,1	63,6	66,0	66,0	73,1	68,7
%	85,0 ^b	68,8	69,3	67,6	70,3	70,8	77,9	73,5

Nota

^a En este porcentaje son computados los votos del Frente Popular y de la DC. Una estimación razonable atribuye al PCI el 18,6% y al PSI el 12,4%, por lo tanto el porcentaje conjunto DC + PCI sería 67,1%.

^b Sobre la base de la distribución de los escaños en la Cámara, 133 fueron para el PCI y 50 para el PSI. Por consiguiente el porcentaje conjunto DC + PCI de representantes en el Congreso sería del 76,2%.

Fuente: A. Parisi y G. Pasquino, "Changes in Italian electoral Behaviour", en P. Lange y S. Tarrow, compiladores, Italy in Transition, Londres, Frank Cass, 1980. pág. 7.

Si, nuevamente, para medir la posible radicalización se toman en cuenta los indicadores más a mano o de más fácil control, es necesario remitirse a las posiciones partidarias y más específicamente a los resultados electorales y a algunas encuestas realizadas en los años setenta. Debemos decir inmediatamente que no surge con claridad un *trend* de radicalización, en algunos casos incluso se afirma una tendencia exactamente opuesta, especialmente después de los años sesenta. Es verdad que desde el fin de los años sesenta y comienzos de los años setenta, nacen diversas formaciones a la izquierda del PC (ej. el grupo de II Manifesto, Potere Operaio y luego Democrazia Proletaria y la Nuova Sinistra Unita), pero es también verdad que el principal partido de la

izquierda, el PCI, se desradicaliza progresivamente. Lo demuestra: a) la política del "compromiso histórico", lanzada en septiembre de 1973 después de los sucesos de Chile; b) el período 1976-79 de "solidaridad nacional" que conduce a la abstención y después a sostener desde afuera al gobierno de Andreotti IV (tab. 1) y sobre todo, c) una notable moderación a nivel de Cites que se da progresivamente y una ausencia de mayor extremismo a nivel de masa durante el decenio con respecto a temas tales como el rol de los obreros, de los sindicatos, de la aceptación de la estructura capitalista, de las nacionalizaciones, de la organización de las huelgas.²¹ En conjunto, crece la disposición al acuerdo y al compromiso a nivel de masa (tab. 3) y también ésta es en definitiva una prueba elocuente e importante de la menor radicalización política, especialmente desde la mitad de la década del 70. Se puede agregar algo más a lo anteriormente dicho para demostrar la disminución de la radicalización, la caída electoral de la extrema derecha, siempre durante los años setenta: monárquicos y MSI descienden del 8,7 en el 72 al 6,1 en el 76, y luego respectivamente al 0,6 y 5,3 en 1979, cuando se presentan por separado (testimonio ulterior de sus dificultades). Por consiguiente, también en este caso el aumento de la radicalización no se verifica e incluso se manifiesta una tendencia claramente opuesta durante la segunda mitad de la década del 70. Un signo claro de radicalización de grupos limitados se presenta, en cambio, con el enorme aumento de la violencia, pero se trata de una forma diversa adoptada por este proceso y que trataré en la parte final de este trabajo.

Durante los años que estamos estudiando se produce un fraccionamiento en el interior de los partidos. Pero no se puede afirmar que se presente un aumento, desde el momento que distintas corrientes existen ya desde el decenio precedente, especialmente en la Democracia Cristiana y en el Partido Socialista.²²

CUADRO 3: ¿SON CONCILIABLES LOS CONFLICTOS SOCIALES ACTUALES?

	Izquierda				
	Comunistas	no comunista	Democrristianos		
	1970	1976	1970	1976	1970
Sí, son					
definitivamente inconciliables	63	3	25	24	5
Sí, son en general inconciliables	27	22	37	19	22
En parte sí, en parte no	7	44	13	24	10
No, son en general conciliables	3	28	19	19	45
No, son					
decididamente conciliables	-	3	6	14	18
	Demo- cristianos		Derecha		Italia
	1976	1970	1976	1970	1976
Sí, son					
definitivamente inconciliables	2	-	-	25	6
Sí, son en general inconciliables	5	7	-	24	13
En parte sí, en parte no	16	7	30	9	28
No, son en general conciliables	52	60	20	30	35
No, son					
decididamente conciliables	25	26	50	12	18

Fuente: R. Leonardi, *Polarizzazione o convergenza del sistema político italiano*, en A. Martinelli y G. Pasquino, compiladores, *La política nell'Italia che cambia*, Feltrinelli, Milán, 1978, pág. 314.

Incluso a propósito de este fenómeno, parece emerger una tendencia opuesta a fines del decenio pasado: diversos mecanismos internos y el afirmarse de fuertes *leadership* disminuyen la importancia de las fracciones. Pero se puede hablar de una fragmentación posterior, aunque moderada, del sistema partidista. Justamente, si en la década del sesenta nació el PSIUP, esto se produce como reacción a la unificación del PSI y el PSDI en el PSU al fin de ese decenio, los dos socialismos se dividen nuevamente; y aparecen en escena los pequeños partidos de la extrema izquierda ya mencionados, y el partido Radical que alcanzó en 1979 el 3,5% de los votos; se produce finalmente la escisión de la extrema derecha. Este dato es también apoyado por la creciente fluidez electoral, o sea una mayor separación con respecto a los partidos, que resulta con claridad de las elecciones de 1976.

VER CUADRO 4: LA PROTESTA OBRERA 1949-1981 – EN ANEXO

Realmente, se puede considerar el fenómeno del aumento de la fragmentación de los partidos como ligado a un mayor alejamiento entre ellos, lo que crea un espacio objetivo para el surgimiento de nuevas formaciones en la sociedad civil.

Con respecto a la inestabilidad gubernamental, a primera vista pareciera que no existe un aumento de tal fenómeno con respecto a los decenios precedentes (tab. 1). Una mirada más atenta conduce empero a modificar radicalmente tal impresión. Verdaderamente, durante quince años (1953-1968) la duración media de los gobiernos fue de 11 meses; en el período sucesivo, hasta fines de 1982, esa duración disminuye a 8 meses. Pero más significativa es la duración media de las crisis de gobierno que se ha duplicado con creces: se pasa de 20 días en el primer período a 45 días en el segundo. Este dato es últimamente confirmado por las cuatro disoluciones anticipadas y consecutivas del Parlamento. Ninguna de las elecciones políticas de los años setenta se realizó de acuerdo con una periodización natural. Es conocido que en un régimen parlamentario como el italiano, la anticipación electoral tiene un significado bien diferente que en otras democracias, como por ejemplo en el caso inglés. ¿Este último aumento de la inestabilidad gubernamental proporciona sugerencias útiles para entender mejor la crisis italiana? Ello se verá mejor más adelante. Considero ahora el último proceso mencionado en la proposición 2.

Después de 1968, el aumento de las diversas formas de participación política —como principales aspectos empíricos de la movilización—²³ es evidente. Como por obvias razones no es posible remitirse a los porcentajes de participación electoral, es necesario recurrir a otros tres indicadores: las dimensiones de la conflictualidad obrera, el número de las manifestaciones y otras formas de protesta, la volatilidad electoral. La tabla 4 provee datos relativos al primer indicador y, limitadamente, a los obreros, pero sólo desde 1975 en adelante sobre el segundo indicador. Por lo que conozco, no existen datos confiables y sistemáticos sobre las distintas formas de protesta política, concretadas durante el decenio que nos ocupa.²⁴ Incluso la incrementada volatilidad electoral que muestra la transferencia por parte de un sector de la población, de algún valor político a otro, puede proporcionar el sentido de la típica movilización política de estos años. En general, después de un período de aumento de la protesta obrera entre 1969 y 1972 y un nuevo pico en 1976, que se corresponde con el máximo de volatilidad electoral de 1975-76, se tiene desde 1977 en adelante una disminución de la participación masiva. Incluso se puede encontrar una confirmación indirecta, pero complementaria, de este dato en el aumento del voto en blanco o de votos anulados y abstenciones en las elecciones de 1979 (+4,1%)²⁵ y en la drástica reducción entre 1976 y 1979 del índice de inestabilidad electoral.

Provisionalmente se puede concluir lo siguiente: si controlamos los fenómenos indicados por la proposición 2 en la Italia de la década del 70, al menos se encuentran dos elementos que merecen atención. El primero: no han sustancialmente una posterior radicalización política. El segundo: todos los otros procesos, con excepción de la inestabilidad gubernamental, parecen perder importancia a fines del 70, siendo representable este fenómeno como una curva de la forma de una campana. ¿Por qué? ¿Cómo sucede esto? Pero antes de intentar dar respuestas es necesario completar el cuadro empírico. Entonces paso a controlar la tercera hipótesis general: ¿existe aumento de la ineficacia en la toma de decisiones, ineffectividad, ilegitimidad?

Debido a los numerosos problemas teóricos y empíricos²⁶ que implica una correcta medición de la ineficacia en la toma de decisiones y de la ineffectividad, no es posible aquí dar una respuesta perfecta a esta pregunta. Sin embargo, un aumento de tales fenómenos y su evidente presencia en el sistema político italiano se puede deducir indirectamente sobre la base de los otros indicadores. Antes que nada, el ya analizado y notable aumento de la inestabilidad gubernamental (tab. 1) permite suponer lógicamente un paralelo y notable crecimiento de la ineficacia. En segundo lugar, que se recurre cada vez más a los decretos urgentes, a lo que los gobiernos se han visto obligados —más allá de los casos previstos por la ley— es otro signo muy evidente de la dificultad de tomar decisiones, y de la posible ineficacia consecuente²⁷: si en la sexta legislatura el 11% de las decisiones parlamentarias han sido decretos-leyes, este porcentaje ha subido al 26% en la séptima y al 30% en la octava.²⁸

Sin embargo, es quizás más importante que la ineficacia real aquella "creida", o percibida. Aunque no resulte posible demostrar un aumento en tal aspecto, este existe y es muy claro. Los datos de las tablas 5 y 6 son muy elocuentes al respecto y resulta indicativo que en ambos casos se refieren a encuestas realizadas en la mitad de la década del 70. Pero es necesario agregar inmediatamente que un sondaje realizado en 1982, sobre los mismos temas, daría muy posiblemente resultados diferentes, en cuanto repercutirían los éxitos conseguidos por las fuerzas de policía.

Si la proposición 3a fuese confirmada, deberíamos esperar una disminución de la legitimidad o al menos un notable aumento de la insatisfacción con respecto a las instituciones políticas en su totalidad. Además, junto a la escasa eficacia de la toma de decisiones, existen otros motivos de creciente insatisfacción, y consecuentemente de ilegitimidad en los numerosos escándalos descubiertos y ampliamente difundidos por los medios masivos

durante los últimos años.²⁹ A despecho de las expectativas, los datos a nuestra disposición proporcionan indicaciones diversas. Es cierto, antes que nada, que en general el descontento es alto (tab. 7), especialmente si lo paragonamos con el de otros países: las diferencias entre Bélgica y Francia, los dos países que con Italia muestran los más altos porcentajes de insatisfacción, señalan una enorme diferencia en términos porcentuales (tab. 8). Pero, por otra parte, no se registra un aumento de la insatisfacción. Más aún, fundamentalmente, el grado de legitimidad, medido aquí sólo por las actitudes de satisfacción-insatisfacción permanece casi inmutable entre 1973 y 1982 (tab. 9).

CUADRO 5: ¿CUÁNTA CONFIANZA TIENE EN LA OBRA DEL GOBIERNO?

<i>Casi nunca</i>	<i>Alguna vez</i>	<i>La mayoría de las veces</i>	<i>Prácticamente siempre</i>
40,8	45,8	11,0	2,5

Fuente: Investigación dirigida por G. Sartori y A. Marradi, 1975.

**CUADRO 6: EVALUACIÓN DE LOS ENTREVISTADOS SOBRE LA ACCIÓN
Y LAS RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO (1975)**

<i>Área de la acción política</i>	<i>% de entrevistados que atribuyen al gobierno graves responsabilidades</i>	<i>% de entrevistados que evalúa positivamente la acción del gobierno</i>
Asistencia a ancianos	67,4	32,0
Plena ocupación	77,7	17,9
Educación	64,9	48,7
Asistencia sanitaria	77,6	37,0
Problema de vivienda	67,7	19,0
Prevención de crímenes	82,6	12,9
Inflación	81,1	7,1

Fuente: Investigación de Sartori y Marradi, 1975.

CUADRO 7: EVALUACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y SOCIAL SEGÚN LAS PREFERENCIAS PARTIDARIAS

<i>El sistema italiano es:</i>	<i>PCI</i>	<i>PSI</i>	<i>PSDI</i>	<i>PRI-PLI</i>	<i>DC</i>	<i>MSI</i>	<i>Total</i>
Bueno tal como es	6,8	15,8	13,2	37,5	6,8	20,6	
Necesita mayores e inmediatas reformas	42,4	46,8	56,0	38,0	30,5	43,2	
Radicalmente equivocado, debe cambiar totalmente	49,5	36,3	29,7	22,8	61,0	34,6	
No sé, otras	1,5	1,1	1,1	1,7	1,7	1,6	

Fuente: "Richerche Demoscopiche", núm. 2 (1975), pág. 35.

Además, si se usara una especie de papel tornasol en cuanto a las reacciones a nivel masivo al fenómeno de la violencia, se observaría que, por una parte, se considera que las principales causas del terrorismo son la disgregación social y la ausencia de reformas. Usando nuestros términos podría decirse la ineficacia en la toma de decisiones, pero muy pocos solicitan soluciones autoritarias y poquísimos advierten el peligro de un cambio de dirección en cualquier sentido; más bien un porcentaje importante considera que el sistema democrático es lo bastante fuerte para derrotar la violencia; en fin, la mayoría absoluta considera indispensable una acción reformadora (tab. 10), pero permaneciendo siempre en el ámbito de las demandas perfectamente compatibles con el régimen democrático.

Si a todo lo puesto en evidencia por estos datos se agrega la ya discutida ausencia de radicalización partidaria, tanto a nivel de élites como a nivel masivo, se llegaría a la conclusión de que el caso italiano desmiente una de las proposiciones más repetidas y consolidadas en la literatura, al menos en el sentido de que una baja eficacia decisional no conduce ni a un aumento de la insatisfacción con respecto a la democracia, ni tanto menos a trasponer el umbral más allá del cual diversos grupos políticamente activos, o los partidos mismos, se transformen en actores antidemocráticos. No obstante todas las cautelas y reservas que es oportuno tener en el manejo de los datos de las encuestas, esta conclusión provisoria abre la puerta a una serie de preguntas referidas a tratar de comprender cómo se produce esta situación. Pero aquí es necesario preguntarse si los datos disponibles indican al menos qué dirección toma el descontento. Se puede argüir, de acuerdo con las tablas 7 y 10, la existencia de un constante y repetido pedido de reformas, junto a demandas de medidas contra la subversión, tendencia similar a la de otros países europeos. El cuadro es coherente si se lo completa con los objetivos prioritarios aconsejados por los italianos: mantenimiento del orden, y en segundo lugar, lucha contra la inflación, con una atención muy inferior a la protección de las libertades y al pedido de una mayor participación en las decisiones gubernamentales (tab. 11). También indicando estas prioridades, Italia muestra una línea tendencial similar a la del resto de Europa.

VER CUADRO 8: SATISFACCIÓN EN LO QUE RESPECTA AL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN EUROPA – VER ANEXO

Considerando sustancialmente correctos todos los datos presentados hasta aquí, nos podríamos preguntar si los altos índices de descontento encontrados se traducen sólo en el pedido de reformas, mantenimiento del orden, lucha contra la inflación, o toman también otras direcciones. La respuesta más creíble indicaría incluso una "salida" del régimen, la creciente indiferencia con respecto a los partidos y a las instituciones democráticas por parte de algunos estratos sociales. No existiría entonces aumento de la ilegitimidad, sino probablemente cierto alejamiento o una menor ilegitimidad del régimen democrático vigente, tal como es concretamente representado por las instituciones partidarias y parlamentarias. Se puede confirmar este fenómeno en el creciente abstencionismo ya mencionado y en ciertos resultados de otros sondeos realizados por Putnam u otros, que confirman el ensanchamiento de la fractura entre las élites políticas y la masa, con especial referencia a los estratos juveniles, más educados y urbanizados, y la disminución de la "simpatía" hacia los partidos mayoritarios, los sindicatos y la gran industria.³⁰ También el relevamiento de este fenómeno abre algunas cuestiones que sería necesario tratar de responder.

Desde hace años en Italia es particularmente vivaz el debate sobre las reformas institucionales, en general dirigido a promover cambios que mejoren la eficacia decisional, gubernamental y parlamentaria, y el funcionamiento de las nuevas instituciones de intermediación, como los partidos.³¹ ¿Pero han existido iniciativas de las élites políticas para superar la crisis una vez percibida ésta? En tanto es necesario decir que si la proposición 4 hace referencia sólo a problemas sustanciales, en Italia el debate ha sido vivaz e incluso encendido en la esfera de los cambios de las reglas de juego, justamente las reformas institucionales. Sin embargo, excluyendo, por ejemplo, la reforma de las reglamentaciones parlamentarias, esas reformas han permanecido sustancialmente confinadas a discusiones de especialistas, a intervenciones en los medios y a figurar en los programas de algunos partidos. Todo esto sin embargo no puede hacer pensar que esas iniciativas no se hayan originado en las élites políticas. Pueden ser consideradas en este marco las políticas del "compromiso histórico" o su prolongación en la "solidaridad nacional" por parte del PCI³² o, incluso, los contenidos de la "gobernabilidad" socialista a fines de los altos 70. Pero tales iniciativas, objetivamente se dirigían a un ensanchamiento de los actores para sostener el régimen o algunas políticas, o hacia una posición de un partido socialista que explotase plenamente su posición de perno en el espacio político. Posiblemente encerrados en una mecánica que supera las posibilidades mismas en las élites, tales iniciativas no han servido para resolver o para atenuar problemas fundamentales tales como la inflación y la desocupación, aunque probablemente las nuevas posiciones comunistas han facilitado la aprobación de algunas' decisiones referentes al problema del terrorismo.

VER CUADRO 9: SATISFACCIÓN CON RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA – VER ANEXO

De todo lo dicho hasta ahora, se puede fácilmente argüir que la proposición 5 no es relevante para el caso que analizamos; en cierto caso sólo podría ser controlada *ex-adverso*, mostrando que las tres condiciones indicadas por esa proposición no se han dado contemporáneamente. Efectivamente, no se da la primera condición, el vaciamiento del centro: la polarización electoral de 1976 se modifica luego; los partidos del centro se mantienen, gracias en cierto modo a la eficacia de la apelación religiosa que complica el espacio político italiano con

ventajas para la DC; las posiciones y las actitudes de moderación y apertura al compromiso, tanto a nivel de élites como a nivel masivo, se mantienen e incluso/como se ha visto (tab. 3), se refuerzan.

En contraposición, la violencia terrorista existe y crece desde 1970 en adelante, alcanza su pico entre 1979 y 1980 (tab. 12). Se trata de años en los cuales son muy numerosos los grupos activos tanto de derecha como de izquierda; y, desde el punto de vista del ciudadano común, el terrorismo parece ser reforzado por los escándalos, por la ineeficacia de los aparatos represivos e incluso por la complicidad de los organismos del Estado. No es posible realizar en el curso de este artículo un análisis profundo del fenómeno,³³ ni se pueden analizar los diversos aspectos que se refieren a la tercera condición, mencionada en la proposición 5, la politización de los poderes neutrales. Con respecto a este fenómeno, será suficiente recordar que ha existido cierta politización en dirección antidemocrática de los organismos de seguridad: episodios hasta ahora no del todo clarificados desde fines de la década del sesenta y de toda la década del setenta, han sido objeto de investigaciones judiciales y algunos procesos que concluyen en condenas, además de las sucesivas reformas de los organismos, lo demostrarían.

CUADRO 10: ¿EXISTE EL PELIGRO DE QUE EL TERRORISMO LOGRE DOBLEGAR AL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO?

	% sobre 39.829 <i>cuestionarios modelos</i>	% sobre 136.225 <i>cuestionarios modelos</i>
El régimen democrático, no obstante sus defectos, tiene fuerza suficiente para derrotarlo	32,8	32,6
El régimen democrático no se podrá defender por largo tiempo sin una profunda renovación del Estado y la sociedad	51,9	52,0
La crisis de la democracia y la instauración de un régimen autoritario son ya inevitables	2,0	2,1
Una solución autoritaria que asegure el orden es deseable	7,1	7,2
No sé	2,9	2,8
Otras respuestas	3,1	3,5

Fuente: "Primo rapporto sull'inchiesta di massa sul terrorismo", a cargo de la *Sezione Problemi dello Stato*, PCI, Poma, 1982, pág. 34.

Incluso muchos estaban convencidos que existía una complicidad entre los aparatos del Estado y el terrorismo, obviamente aquel de derecha. Pero, en conjunto, es necesario agregar que la politización en clave antidemocrática no se presenta —o al menos no hay manifestaciones en estos años, excepto algunos casos limitados— en el ejército, en el arma de los carabineros y en la policía. Esto obviamente porque en los decenios transcurridos se ha colocado en los vértices de estos cuerpos a un personal que goza de la confianza de los distintos gobiernos democráticos y de los partidos que los constituyan.³⁴ Concluyendo este punto, de las tres condiciones presentes en la proposición 5, sólo una —la segunda— se presentaba realmente; la última lo hacía sólo muy parcialmente, y la primera estaba sustancialmente ausente.

EL CASO CONCRETO Y EL ESQUEMA TEÓRICO: NUEVAS HIPÓTESIS

Pero antes de enfrentar estos problemas, es oportuno recordar cómo el control de las hipótesis formadas ha presentado numerosos problemas de "traducción" empírica.³⁵ No ha sido posible resolverlos todos, incluso en diversos casos hubiera sido necesario realizar investigaciones empíricas *ad hoc*. Algunos de los datos propuestos deberían ser reforzados y acompañados por otras pruebas empíricas. Todo esto aconseja ser cautelosos en las conclusiones a las que se llegue, pero no nos puede impedir proceder. Los dos problemas centrales y vinculados que quería enfrentar en este párrafo son: a) si el esquema teórico ha demostrado ser útil en el análisis empírico, y en caso positivo, cuáles correcciones teóricas han sido sugeridas a partir del estudio del caso; b) qué cosa dicen,

en definitiva, las hipótesis sobre el caso y especialmente sobre la base de cuáles hipótesis ulteriores de investigación es posible explicar mejor la crisis italiana.

Considero el esquema teórico útil para el análisis del caso italiano, si fuera en grado de absorber a nivel empírico todos los procesos y los aspectos más importantes que han caracterizado los años setenta en Italia. ¿Se ha verificado esto? Sustancialmente creo que sí. Además, hipótesis tan generales como las presentadas permiten una estrategia teórica casi "en cadena": una vez demostrada la utilidad de aquellas hipótesis generales se puede pasar a otras, a menor nivel de abstracción, que expliquen mejor la especificidad del caso examinado. En otras palabras, podrá parecer necesario aportar correcciones, articular el esquema mismo y acentuar algunos aspectos respecto a otros. ¿pero cuáles articulaciones y cuáles acentos? Por una parte, Italia es un caso de crisis sin destrucción, y este tipo de crisis se ha convertido en algo muy relevante especialmente en la segunda postguerra; por otra parte, el esquema fue inicialmente pensado para casos de crisis y derrumbe de la democracia. ¿Qué cosa sucede entonces cuando se aplica el esquema al caso específico aquí analizado? Antes que nada, como ya se ha visto, las condiciones que predisponen a la segunda fase de la crisis, la cual proporcionaba las bases del derrumbe democrático, pueden ser solamente controladas *ex-adverso*. Esto significa que dichas condiciones sólo pueden ser falsificadas y nunca, cualquiera que sea la posición metodológica sostenida, "verificadas". En otras palabras, si encontramos que esas condiciones se han presentado y si al mismo tiempo no se hubiera producido el derrumbe, podríamos concluir racionalmente que las mismas no han sido suficientes o que es necesario que se produzcan otros y diversos fenómenos para que exista la posibilidad de una destrucción de la democracia. Viceversa, si encontráramos aquellas condiciones contemporáneamente podríamos sólo decir que efectivamente esas condiciones son quizás "exactas", sin haber tenido la posibilidad de probarlo.

VER CUADRO 11: OBJETIVOS SOCIALES PRIORITARIOS – ITALIA (1980) – VER ANEXO

CUADRO 12: ATENTADOS Y VIOLENCIAS EN ITALIA (1969-1982)

<i>Año</i>	<i>Atentados a las cosas</i>	<i>Violencia</i>	<i>Muertos</i>	<i>Heridos</i>	<i>Total</i>
1969	208	210	21	-	439
1970	225	318	11	-	554
1971	310	515	6	1	832
1972	293	473	10	-	776
1973	254	383	11	-	648
1974	323	430	33	-	786
1975	239	199	21	-	467
1976	481	176	17	11	685
1977	1.338	407	23	38	1.806
1978	1.862	781	38	44	2.725
1979	1.766	289	36	48	2.139
1980	566	109	135	22	832
1981	253	57	24	9	343
1982	87	15	39	3	144
Total	8.205	4.362	425	184	13.284

Fuente: M. Galleni, *Rapporto sul terrorismo*, Rizzoli, Milán, 1981, pág. 49 hasta el año 1980; para el 1981 y 82, "Sezione Problemi dello Stato", Direzione PCI, *Attentati e violenze in Italia nel 1981* y *Attentati e violenze in Italia nel 1982*, Roma, enero y diciembre de 1982.

En el caso examinado, de las tres condiciones indicadas, una sola falta completamente, el vaciamiento del centro. Según el esquema propuesto, la desaparición del centro es el punto de llegada de la radicalización partidaria y más en general política. Este proceso es incluso el único que falta inequivocablemente en la primera fase de la crisis italiana. Por consiguiente, la primera fase de tal crisis se caracteriza por la polarización (sin radicalización), inestabilidad gubernamental, fraccionamiento, fragmentación de partidos, de la participación política.

Pero es útil aclarar que también el aumento de la violencia, o sea la segunda condición indicada, es, en definitiva, una manifestación extrema de radicalización, y ésta se presenta. Pero no se trata de una radicalización de masas,

ni de la desaparición de posiciones moderadas y abiertas al compromiso, aun a nivel de masa, sino también de élites partidarias. A lo que se asiste en Italia es a un desplazamiento hacia posiciones extremas de grupos restringidos que tenían sus referentes políticos y sociales en la movilización política de fines de los años sesenta. Una radicalización más amplia, con episodios de violencia colectiva, se produce después de la segunda mitad de los años setenta. De cualquier modo, la radicalización que desemboca en el terrorismo es un signo evidente de la crisis democrática y de la percepción más o menos confusa (de parte de aquel que ya estaba previamente dispuesto a interpretar la situación de aquel modo) de que se abre la posibilidad de cambiar o inducir reacciones y contra-reacciones que puedan “hacer saltar” el régimen democrático.³⁶ Aquí se da la aparente paradoja de que este tipo de radicalización no ha encontrado correspondencia con aquella masiva o partidista. Incluso se ha dado probablemente el efecto contrario: la radicalización terrorista ha reforzado la desradicalización partidaria y de masa.

Si se acepta la hipótesis de que la radicalización, así especificada, e incluso ligada a mutaciones de legitimidad democrática, se entenderá mejor cómo en ausencia de tal radicalización la legitimidad no sufre modificaciones a nivel de masa. Y, recíprocamente, si hay desradicalización, la legitimidad puede aumentar, pero esto no se produce necesariamente, pues otras respuestas son posibles. Sin embargo, la ausencia de la disminución de la legitimidad democrática, junto a otros fenómenos relevantes en el caso italiano, proponen otros dilemas importantes a otros niveles.

Si aun existiendo una alta insatisfacción a nivel masivo, no hay un aumento de dicha insatisfacción ni de la radicalización ya mencionada tantas veces, si, incluso, la violencia terrorista disminuye notablemente al inicio de los años ochenta, si, en fin, al mismo tiempo no hay variaciones en los niveles de legitimidad, se puede deducir que los nexos, mayor ineficacia en las decisiones—mayor insatisfacción—menor legitimidad, ¿han sido rotos? No creo que dispongamos de mediciones tan precisas y confiables como para poder responder con seguridad en un sentido o en el otro. Subsiste el hecho de que no obstante la presencia de todos los otros fenómenos, la legitimidad parece continuar intacta. ¿Cómo se puede explicar esto? O sea, desde otro punto de vista, pero siempre con la misma lógica, ¿cómo explicar el no pasaje a la segunda fase de la crisis y la no verificación contemporánea de las tres condiciones antedichas?

PRIMERA HIPÓTESIS: en las democracias europeas y occidentales de la década del setenta, el problema ya no es el de aceptar o no la democracia, sino cuál democracia. En otras palabras, un conjunto de fenómenos económicos (el prolongado crecimiento capitalista sin precedentes desde la segunda post-guerra), sociales y políticos (los nuevos órdenes neo-corporativos o incluso sólo las políticas neo-corporativas)³⁷, el crecimiento del *welfare state*³⁸ han realizado aquello que parecía imposible en la realidad política pre-bélica: la progresiva integración democrática de los grupos obreros y de las expresiones políticas (partidarias y sindicales), de las complejas clases medias y de sus actores, de las élites industriales. Al mismo tiempo el conflicto de clase propietarios/campesinos ha desaparecido prácticamente de la escena política y, de todos modos, ha perdido toda su potencial carga subversiva. En fin, la democracia capitalista ha adquirido una vitalidad que era imprevisible en los años treinta, y ha logrado obtener un grado de legitimidad *disfundida*³⁹ que la ha solidificado: no parecen existir opciones practicables al régimen democrático.

Si es así, el problema verdadero ya no es el de la legitimidad, una categoría —podríamos arriesgarnos a decir— ya histórica, y que dejó de ser actual en su significado de sostén del régimen democrático o, alternativamente, de soluciones autoritarias.

El problema es *cuál* democracia. Se pone en cuestión sólo la legitimidad del régimen democrático vigente, no de la democracia como forma de gobierno, *tout court*. Se presenta y se percibe la necesidad de reformas internas, incluso profundas, que podrían conducir a un régimen distinto, pero igualmente democrático.

Desde este punto de vista, la crisis ininterrumpida de la democracia se refiere especialmente a los desafíos que afronta el régimen en la toma de decisiones, sea en término de requerimientos substanciales sobre la modalidad de superación de la crisis económica, sea en término de sustitución de algunas reglas por otras dentro del juego democrático. Son estos desafíos y las posibilidades de respuesta a ellos el corazón de las crisis democráticas actuales. El esquema teórico general, propuesto con anterioridad, debe ser entonces corregido en función de la preeminencia que adquieren los aspectos decisionales. Estas observaciones generales logran confirmación en el caso italiano donde, propiamente en el interior del síndrome de la crisis, los procesos de decisión se presentan en una clave más abiertamente negativa. Me refiero en particular a la inestabilidad gubernamental, a la ineficacia decisional y muy probablemente a la ineffectividad. Podría hacer referencia a las propuestas de reforma surgidas en el debate político: tales propuestas silencian el problema de la representatividad, e indirectamente el de la legitimidad, para privilegiar más o menos acentuadamente el de la eficacia en las decisiones.

SEGUNDA HIPÓTESIS: el crecimiento notable de una clase media dependiente y ligada a las instituciones estatales y de una clase obrera en el interior de las empresas públicas, modifica las premisas mismas de la

relación eficacia/legitimidad. En realidad, tal relación parte de una posible realidad en la que se supone existe una separación tal entre sociedad civil y régimen que si la autoridad no responde a las demandas articuladas a través de las estructuras intermedias, se produce una reacción negativa de la misma sociedad. Las transformaciones económicas y sociales de los sistemas industriales, lo repito, han vuelto inconsistente este asunto. En los años setenta una parte de la sociedad civil sustentaba las estructuras de autoridad. Para estas clases medias, como para la clase obrera de las empresas públicas, la demanda principal puede ser, especialmente en períodos de crisis, mantener el puesto de trabajo, o mejor la seguridad del mismo. Satisfecho este pedido, los otros son ciertamente importantes, pero en alguna medida accesorios o agregados, y el no darles curso no puede nunca conducir a la discusión de todo el régimen, o sea del organismo político que permite el bienestar asegurado.⁴⁰

TERCERA HIPÓTESIS: la situación internacional bipolar, aunque con períodos de mayor o menor distensión real y profunda, bloquea en Europa Occidental —pero no en otras áreas del globo— la alternativa democracia-autoritarismo. Más en detalle, la NATO y el MCE congelan la situación política interna, dando lugar sobre la base del mecanismo de las "reacciones previstas" a comportamientos, sobre todo a nivel de la clase política, que terminan con el mantenimiento de una opción democrática general, en cuanto mantenimiento del *statu quo*. Pero por esta razón es al mismo tiempo difícil cualquier cambio interno profundo, o sea el pasaje de un régimen democrático a otro perteneciente al mismo *genus*: reaparecen los peligros de inestabilidad que aquellos cambios podrían implicar.

CUARTA HIPÓTESIS: la "memoria histórica" es el factor fundamental que asegura la legitimidad de la democracia italiana. El recuerdo aún directo y en primera persona o transmitido a las nuevas generaciones de la experiencia fascista, y sobre todo de la guerra, incluso en territorio italiano, han puesto los cimientos de la posible "irreversibilidad" democrática. La importancia crucial de este factor puede ser difícilmente sobrevalorizada. Lo demuestra *ad abundantiam* la continuidad electoral italiana, probablemente una de las más altas entre todos los países occidentales; el hecho, siempre recordado, de que la democracia italiana nace sobre la base de una coalición antifascista, que a su vez logra aprobar una constitución en la que todas las posiciones políticas se sienten representadas; el peligro de una involución autoritaria, continuamente temido; y en definitiva, mantenido vivo durante silos por la presencia de grupos anti-régimen, más o menos extensos e influyentes. Sobre todo, aquellas experiencias históricas recuerdan tanto a la clase política como a la sociedad civil que el acuerdo y el compromiso pueden dar siempre vida a soluciones mejores que el conflicto generalizado. Realmente, donde la distribución de los recursos políticos o de otro tipo está difundida en la sociedad civil, un conflicto que supere las reglas democráticas sólo puede conducir a perdedores en el campo de la oposición. En fin, el peso de esa "memoria histórica" ayuda a entender cómo en el pasado el simple mantenimiento del régimen, incluso con un bajo rendimiento en la toma de decisiones, haya sido preferido abiertamente a la solución opuesta, caracterizada por un posible alto rendimiento para algunos grupos sociales, pero al mismo tiempo de vastas áreas de ilegitimidad y concretos peligros autoritarios para el régimen.

Pero no se puede olvidar que esta misma memoria histórica puede tener contenidos y valencias ambivalentes. Precisamente por todas las anteriores consideraciones, y sobre todo cuando se va a explorar más a fondo los elementos que sustancian aquella memoria, ésta tiende a favorecer el *statu quo*, o sea mantiene vivo el temor — incluso a nivel de clase política y en las mismas fuerzas que se definen de izquierda— de las consecuencias inesperadas y no queridas del cambio, especialmente de algunas reglas democráticas (sistema electoral, relación legislativo-ejecutivo, número de las cámaras).

QUINTA HIPÓTESIS: a la ineficacia decisional en las demandas políticas generales ha hecho de contrapeso una sustancial eficacia a nivel micro y a nivel local. Por lo general los indicadores usados para inferir la ineficacia decisional y el alto nivel de insatisfacción personal escondieron una realidad más sustancial. Primero, independientemente de la crisis económica y quizás incluso gracias a ella, se ha consolidado una práctica clientelar difusa y capilar que alcanza a individuos y grupos. La prueba de esto es fácilmente individualizable en el tipo de micro-legislación parlamentaria concretamente sancionada.⁴¹ Tal práctica parece haber sido sucesivamente reforzada por la misma reforma regional: las regiones se han convertido en el principal órgano de distribución de recursos, no fácilmente controlables a nivel central. En otras palabras, la principal reforma *tout court* realizada en Italia desde la instauración, ha sido transformada en otro vehículo clientelar, particularmente importante. Si no fuera así, sería difícil entender los juicios positivos que tales instituciones han logrado de parte de los ciudadanos y "público atento", dado que el rendimiento administrativo efectivo de la mayor parte de los gobiernos regionales ha dejado mucho que desear.⁴²

RESUMO Y CONCLUYO: Las hipótesis antes presentadas no son de ninguna manera alternativas sino complementarias. No se contradicen entre ellas, ni siquiera respecto a otras observaciones precedentes. Más particularmente, por ejemplo, la complejidad de la realidad puede hacer coexistir ineficacia decisional en problemas generales y una sustancial ineficacia a nivel de individuos y grupos restringidos. Así se puede entender

cómo los eventuales efectos deslegitimantes del primer proceso son compensados por los posibles efectos opuestos del segundo factor. De cualquier manera, entre las diversas hipótesis existen nexos muy estrechos, y entre algunos, por ejemplo, la primera y la segunda, la relación puede parecer más estrecha que entre las otras. Es posible, además, perfeccionar y especificar la formulación de aquellas hipótesis, muchas de las cuales están ya presentes en la literatura sobre las democracias industriales, en general, o sobre Italia en particular. Sin embargo será muy difícil lograr algunas mediciones confiables de todas las variables implicadas y de algunas de las mismas variables dependientes.⁴³ Se sostiene que las hipótesis arriba formuladas parecen las más convincentes para comenzar a entender cómo finalmente se ha mantenido la alineación partidos/grupos, que en una situación de crisis más profunda está destinada a romperse; cómo la relación legitimidad/eficacia aparece bastante confusa; porque ciertos aspectos de la crisis parecen disminuir al inicio de los años 80 y simétricamente porque no se ha pasado a la segunda fase de la crisis misma, que habría avocinado notablemente la destrucción de la democracia. Creo, en fin, que estas hipótesis muestran la existencia de un espacio objetivo para reformas internas, incluso profundas, y al mismo tiempo todas las dificultades de provocar mutaciones de esa categoría.

¹ Es oportuno renunciar a cualquier tipo de indicación bibliográfica que se traduciría necesariamente en una larguísima lista de obras. Me limito solamente a señalar el trabajo de P. Farneti, *La democrazia in Italia tra crisi e innovazione*, Ed. della Fondazione Agnelli, 1978, especialmente el cap. 1, que es una larga y profunda reseña de los ensayos sobre la crisis democrática en la cual se revaloriza la contribución de autores clásicos (Mosca, Pareto, Gramsci, Weber) y se analizan algunas interpretaciones más recientes (Aron, Crosier, Huntington, Bell, Pulantzaz). Sin embargo esta reseña no está libre de lagunas: las más evidentes de refieren a la elaboración neo-marxista sobre el tema (Offe, Wright, pero también O'Connor y Habermas). Los límites y los problemas del enfoque marxista (y la contribución de otros autores) son analizados por E. Zimmermann, *Pitfalls and Promises in the Study of Crises and Crisis Outcomes in Liberal Democracies: Towards a New Approach*, trabajo presentado en el XII Congreso Mundial IPSA, Río de Janeiro, 9-14 agosto de 1982.

² También para este punto, debido a la sustancial imposibilidad de proveer referencias bibliográficas completas, debo recomendar E. Zimmermann, *Political Violence, Crises and Revolutions*, Cambridge, Schenkman Publ. Co., 1983, especialmente el cap. 6, que es muy completo sobre las investigaciones empíricas realizadas y las relaciones entre el concepto de crisis y otros mencionados en el texto.

³ Prescindiendo de algunas críticas posibles, las dos tentativas mejores en esta dirección siguen siendo las de Almond y Linz. Recomiendo por lo tanto, a G. A. Almond, S. C. Flanagan y R. J. Mundt (compiladores), *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Boston, Little, Brown & Co., 1973; y J. J. Linz y A. Stepan (compiladores), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, especialmente la contribución inicial de Linz. Merece ser señalado también el aporte de un historiador: K. D. Bracher, *Europa in der Krise: Innengeschichte und Weltpolitik seit 1917*, Ullstein, Frankfort, 1979. Véase también nota 10.

⁴ Crisis, es en medicina, el "surgimiento imprevisto de fenómenos morbosos, generalmente de breve duración". Las necesidades, y las razones del uso etimológico (e histórico) están convenientemente presentadas por G. Sartori, *The Tower of Babel*, en G. Sartori, F. W. Riggs, H. Teune, *Tower of Babel. On the Definition and Analysis of Concepts in the Social Sciences*, International Studies Association, University Center for International Studies Association, University of Pittsburgh, Pittsburgh (Penn.), 1975.

⁵ Aquí las referencias obligadas son R. A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, y G. Sartori, *Democratic Theory*, Praeger, Nueva York, 1965. Un rápido tratamiento del tema aparece en mi trabajo: *Cómo cambian los régimen políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

⁶ También sobre este punto, *Cómo cambian los régimen políticos*, ob. cit., cap. 6 y 7.

⁷ Así como los régimen democráticos han evolucionado en el curso del tiempo, evidentemente las formas y las modalidades de las crisis en la democracia también han cambiado. Sobre este punto, véase más adelante.

⁸ Esto es tratado aquí rápidamente por motivos de espacio. Para profundizar el tema: *Cómo cambian los régimen políticos*, ob. cit., y el próximo párrafo.

⁹ Es cuanto correctamente demuestra Starn recorriendo la historia del uso del término desde Tucídides hasta Hipócrates, incluyendo el uso que han hecho los historiadores contemporáneos. R. Starn, *Historians and "crisis"*; en *Past and Present*, núm. 52, 1971, págs. 3-22.

¹⁰ Otra propuesta de definición de crisis y otras referencias bibliográficas se encontrarán en E. Zimmermann, *"Crises and Crises Outcomes: Toward a New Synthetic Approach"*, en *European Journal of Political Research*, VII (1979), págs. 68-70. Propongo otra definición de crisis en *Dalla democrazia all'autoritarismo*, Il Mulino, Boloña, 1981, págs. 23-24 (de próxima publicación en español en Ed. Universidad de Belgrano, Buenos Aires). Es diferente el uso del concepto, adoptado por los autores de la llamada "teoría de las crisis", pero que en definitiva se pueden reducir a un "cambio de dirección" general. Cf. L. Binder, *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1971. En general, los problemas y las dificultades en la definición del concepto están bien ilustradas por J. A. Robinson, *Crisis*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, The MacMillan Co. & The Free Press, Nueva York, 1968; y G. E. Rusconi, *"Crisi sociale e politica"*; en *Il Mondo contemporaneo. Politica e Società*. vol. IX, T. 1, La Nueva Italia, Florencia, 1979.

¹¹ Debo remitir a mi trabajo *Dalla democrazia all'autoritarismo*, ob. cit., págs. 24-59, incluso sobre la definición de los conceptos usados en el texto. Algunos términos serán clarificados mejor, aunque sólo implicitamente, en el apartado sobre Italia.

¹² Sobre España, caps. 2, 3, y 4 de mi trabajo *Dalla democrazia all'autoritarismo*, ob. cit. Entre las otras crisis democráticas del período precedente a la Segunda Guerra Mundial, la Alemania de Weimar ha sido objeto de los estudios más profundos.

Entre los autores italianos que se han ocupado recientemente, G. E. Rusconi, *La crisi di Weimar*, Einaudi, Turín, 1977. Sobre Italia, el ensayo de P. Farneti, en el citado *La caduta dei regimi democratici*. Ambos autores usan otros instrumentos conceptuales.

¹³ Existen numerosos datos estadísticos con respecto a estos indicadores para toda la Europa Occidental. No es posible, aquí —y sería superfluo a los fines del trabajo— detenernos en detalles numéricos.

¹⁴ Los datos precisos y cuidadosamente recogidos sobre estos fenómenos, sobre toda Europa, se encuentran ahora en la completa investigación de P. Flora, *State, Economy and Society in Western Europe 1915-1975*, vol. I, Campus Verlag, Frankfort, 1983.

¹⁵ También sobre este punto me parece superflua cualquier referencia bibliográfica. Me limito a sugerir los dos volúmenes que mejor dan una visión panorámica de los temas más relevantes. Me refiero a *Democracy at the Polls*, D. Butler, H. R. Penniman y A. Ranney (compiladores), American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981; y a *Western European Party Systems. Continuity & Change*, H. Daalder y P. Mair (compiladores), Sage Publications, Londres, 1983.

¹⁶ Una primera y rápida tentativa de relevar ciertas diferencias entre las democracias parlamentarias pre- y post-segunda guerra mundial se encuentra en K. D. Bracher, "Problems of Parliamentary Democracy in Europe", en *Daedalus*, XCIII (1964). Debo señalar un intento paralelo (al realizado por mí) de formular un esquema interpretativo de las crisis democráticas a partir de una crítica a las teorías de Easton y de un cuidadoso y exhaustivo análisis de los trabajos teóricos y de las investigaciones hechas en estos años. Cfr. E. Zimmermann, "Crises and Crises Outcomes: Towards a New Synthetic Approach"; ob. cit.; e id., "Pitfalls and Promises in the Study of Crises and Crisis Outcomes in Liberal Democracies: Toward a New Approach", ob. cit.

¹⁷ No me es posible volver sobre los aspectos y criterios empíricos distintivos de la consolidación democrática. Se puede ver mi trabajo *Rules of Democratic Consolidation. Some Comparative Notes about Italy and Spain*, SSRC Conference on Contemporary Change in Southern Europe, Madrid, 26-28 noviembre de 1981, y "Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)", en *Transición a la democracia en el Sur Europa y América Latina*, ed. J. Santamaría, CIS, Madrid, 1982.

¹⁸ Sobre este punto, véase, entre otros, A. Pizzomo, *I soggetti del pluralismo*, II Mulino, Boloña, 1980, cap. 4.

¹⁹ Sobre las dificultades y las características decisionales del Parlamento italiano véase la investigación de G. Di Palma (significativamente titulada *Sopravvivere senza governare*, II Mulino, Boloña, 1978), que viene después de toda una serie de investigaciones conducidas por A. Predieri, F. Cazzola, F. Cantelli, V. Mortara, G. Movia y publicadas por Giuffrè, Milán.

²⁰ Sobre los movimientos colectivos de aquellos años se ha producido una amplia literatura. Véase, especialmente, F. Alberoni, *Movimento e istituzione*, II Mulino, Boloña, 1977; y, más reciente, A. Melucci, *L'invenzione del presente*, II Mulino, Boloña, 1982.

²¹ Este proceso resulta claro a través de la investigación realizada con encuestas, hecha por R. D. Putnam, R. Leonardi, Y. Y. Nanetti, *Polarization and Depolarization in Italian Politics, 1968-1981*, ponencia presentada en el Congreso del APSA, Nueva York, septiembre de 1981, espec. Tab. 1 y 3. Los autores usan el término "polarización" para indicar lo que yo entiendo aquí por "radicalización". Un proceso de "moderación" comunista se puede ver también en los cambios en el continuum derecha-izquierda de los votantes del PCI. Sobre este punto véase G. Sani, "Notas sobre el sistema italiano de partidos", en *Revista de Estudios Políticos*, 27, 1982, pero también en su precedente "Mass constraints on Political Realignments: Perceptions of Anti-System Parties in Italy", en *British Journal of Political Science*, VI (1976). Aún sobre el PCI anti-régimen véase el cuidadoso análisis teórico de G. Zincone, "Il PCI è un partito antisistema?", en *La Giraffa e Il Liocorno. Il PCI dagli anni settanta al nuovo decennio*, ed. por S. Belligni, Angeli, Milán, 1983. El partido comunista italiano es uno de los más estudiados. Los dos trabajos más importantes y recientes son: M. Ilardi y A. Accornero, *Il partito comunista italiano. Struttura e storia dell'organizzazione 1921-1979*, Feltrinelli, Milán, 1982, y A. Accornero, R. Mannheimer, C. Sebastian, *L'identità comunista. I militanti, le strutture, la cultura del PCI*, Editori Riuniti, Roma, 1983.

²² Véase *Correnti e frazioni nei partiti italiani*, ad. G. Sartori, II Mulino, Boloña, 1972.

²³ Sobre el significado y los indicadores de "movilización política", véase *Cómo cambian los regímenes políticos*, ob. cit., cap. 9.

²⁴ S. Tarrow está realizando una investigación sobre este tema, con el título "Ciclos de protesta y ciclos de cambio", y dedicándose a la localización de datos sobre la base de varias fuentes periodísticas.

²⁵ En realidad la cifra es probablemente más baja del 4,1%. Exactamente el aumento de la tasa de abstenciones se debe en parte a la inscripción en las listas electorales de los ciudadanos italianos residentes en el exterior. Sobre este punto véase A. Parisi, "Mobilità non significa movimento", en *Mobilità senza movimento. Le elezioni del 3 giugno 1979*, ed. A. Parisi, II Mulino, Boloña, 1980, pág. 27; y, en general, sobre el problema del abstencionismo, P. Givannini, "Astensionismo elettorale e questione giovanile"; en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XII, 1982.

²⁶ Sobre este punto véase mi trabajo "Stabilità, legittimità e efficacia decisionale nei sistemi democratici"; en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, II, 1973; y para una diversa valoración del problema el capítulo inicial de Di Palma, "Sopravvivere senza governare", ob. cit.

²⁷ Sobre este punto, M. Morlisi y F. Cazzola, "La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema político italiano"; en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XI, 1981.

²⁸ Sería superfluo señalar aquí las crecientes dificultades decisionales derivadas de la crisis económica de estos años, que ha embestido en modo diverso todo el Occidente industrializado.

²⁹ Véase, G. Galli, *L'Italia sotterranea. Storia, politica e scandali*, Laterza, Bari, 1983.

³⁰ Putnam y otros se basan en sondajes efectuados en 1968, 1972, 1975 y 1981. Cfr. Putnam, Leonardi y Nanetti, *Polarization and Depolarization in Italian Politics*, ob. cit. El punto que surge aquí es uno de los aspectos centrales del ensayo y podría ser profundizado y ampliado refiriéndose a aquella división establishment/anti-establishment, mostrada por A. Marradi

respecto de Italia (cfr. "Dimensioni dello spazio politico in Italia", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, IX, 1979).

³¹ Entre los volúmenes publicados recientemente pueden consultarse G. Amato, *Una repubblica da riformare*, II Mulino, Boloña, 1980, y G. Pasquino, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Laterza, Bari, 1982.

³² Sobre el análisis de estas políticas aconsejo el número especial *Laboratorio Político*, II, 1982, dedicado a *Il compromesso storico* y especialmente a la contribución de F. Cazzola sobre los efectos de esa estrategia política a nivel parlamentario.

³³ Las primeras investigaciones sobre el terrorismo comienzan a ser publicadas muy recientemente. A parte del volumen de Galleni, se pueden consultar las ponencias de Caselli, Dalla Chiesa, Della Porta, Ferraresi, Grevi, Pasquino, Ventura, expuestas en el Congreso "Violenza Política e terrorismo in Italia". Boloña, 29-30, abril de 1983. Véase más adelante.

³⁴ También este punto debiera ser profundizado, quizás con investigaciones *ad hoc*. Además, aquí no se ha ni siquiera tocado el tema de la politización de la magistratura. Véase R. Canosa y P. Federico, *La magistratura in Italia dal 1945 ad oggi*, II Mulino, Boloña, 1974. De cualquier modo, para los fines de este trabajo no es particularmente relevante.

³⁵ No uso ni siquiera el término "operacionalmente", con frecuencia imposible de realizar, en nuestro caso.

³⁶ Me parece que las investigaciones citadas en la nota 33 y especialmente el trabajo de G. Pasquino, *Sistema politico bloccato e insorgenza del terrorismo: ipotesi e prime verifiche*, pueden apoyar las opiniones expresadas aquí.

³⁷ La referencia obligada es P. C. Schmitter. Se puede ver por ejemplo, su ensayo (pero también otras contribuciones) en S. Berger (compilador), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

³⁸ Un cuadro exhaustivo y profundo sobre los orígenes y desarrollo del *welfare state* ha sido trazado por J. Alber en sus dos ensayos publicados en la *Rivista Italiana di Scienza Politica*, respectivamente en los números 3 de 1982 y el 2 de 1983. Pero sobre las consecuencias políticas de la crisis del *welfare state* véase la importante contribución de C. Offe, *Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization*, trabajo presentado en el XII Congreso Mundial del IPSA, Río de Janeiro, agosto de 1982.

³⁹ Para los conceptos de legitimidad *difusa* y *específica* debo referirme a "Cómo cambian los regímenes políticos", ob. cit., cap. 6. De cualquier modo, con el término legitimidad difusa me refiero al conjunto de actitudes de sostén dado por los ciudadanos al régimen democrático independientemente de la eficacia decisional y la efectividad demostrada.

⁴⁰ Sobre la estructura social, sus transformaciones y otros aspectos véase el más reciente M. Paci, *La struttura sociale in Italia*, II Mulino, Boloña, 1982. Pero también ciertas consideraciones de C. Offe, en *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Il Mulino, Boloña, 1982.

⁴¹ Véase la nota 19 sobre las investigaciones relativas a la producción parlamentaria italiana.

⁴² R. D. Putnam, R. Leonardi, R. Y. Nanetti, F. Pavoncello, "Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani", en Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, núm. 2, 1981.

⁴³ Véase cómo Hibbs operacionaliza el rendimiento económico, el apoyo político y otras variables correlacionadas. Cfr. D. A. Hibbs, "Economic Outcomes and Political Support for British Governments among Occupational Classes: A Dynamic Analysis", en *American Political Science Review*, LXXVI, 1982.

CUADRO 1: INESTABILIDAD GOBERNATIVA EN ITALIA DESDE 1985

<i>Accidentes del Consejo</i>	<i>Coaliciones de gobierno</i>	<i>Fecha de Formación del gobierno</i>	<i>Fecha de dimisión del gobierno</i>	<i>Duración</i>	<i>Duración de la crisis de gobierno</i>
Parri	DC.PCI.PSI.PLI.PDL.Pd'A	20/06/45	24/11/45	157	16
De Gasperi 1º	DC.PCI.PSI.PLI.PDL.Pd'A	10/12/45	01/07/46	203	12
De Gasperi 2º	DC.PCI.PSI.PRI	13/07/46	20/01/47	191	13
De Gasperi 3º	DC.PCI.PSI	02/02/47	13/05/47	100	18
De Gasperi 4º	DC.PLI.PSLI.PRI	31/05/47	12/05/47	347	11
De Gasperi 5º	DC.PLI.PSLI.PRI	23/05/48	12/01/50	599	15
De Gasperi 6º	DC.PSLI.PRI	27/01/50	16/07/51	535	10
De Gasperi 7º	DC.PRI	26/07/51	29/06/53	704	17
De Gasperi 8º	DC	16/07/53	28/07/53	12	20
Pella	DC	17/08/53	05/01/54	141	13
Fanfani 1º	DC	18/01/54	30/01/54	12	11
Scelba	DC.PSDI.PLI	10/02/54	22/06/55	497	14
Segni 1º	DC.PSDI.PLI	06/07/55	06/05/57	670	13
Zoli	DC	19/05/57	19/06/58	396	12
Fanfani 2º	DC.PSDI	01/07/58	26/01/59	209	20
Segni 2º	DC	15/02/59	24/06/60/	374	30
Tambroni	DC	25/03/60	19/07/60	116	7
Fanfani 3º	DC	26/07/60	02/03/62	556	19
Fanfani 4º	DC.PSDI.PRI	21/02/62	16/05/63	449	36
Leone 1º	DC	21/06/63	05/11/63	137	29
Moro 1º	DC.PSI.PSDI.PRI	04/12/63	26/06/64	205	26
Moro 2º	DC.PSI.PSDI.PRI	22/07/64	21/01/66	548	33
Moro 3º	DC.PSU.*PRI	23/02/66	05/06/68	833	19
Leone 2º	DC	24/06/68	19/11/68	148	23
Rumor 1º	DC.PSU.PRI	12/12/68	05/07/69	205	31
Rumor 2º	DC	05/08/69	07/02/70	186	48
Rumor 3º	DC.PSI.PSDI.PRI	27/03/70	06/07/70	101	31
Colombo	DC.PSI.PSDI.PRI	06/08/70	15/01/72	527	33
Andreotti 1º	DC	17/02/72	26/02/72	9	121
Andreotti 2º	DC.PSDI.PLI	26/06/72	12/06/73	351	25
Rumor 4º	DC.PSI.PSDI.PRI	07/07/73	02/03/74	238	12
Rumor 5º	DC.PSI.PSDI	14/03/74/	03/10/74	203	51

Moro 4º	DC.PRI	23/11/74	07/01/76	410	36
Moro 5º	DC	12/02/76	30/04/76	78	90
Andreotti 3º	DC	29/07/76	16/01/78	536	56
Andreotti 4º	DC	16/03/78	31/01/79	324	49
Andreotti 5º	DC.PSDI.PRI	21/03/79	31/03/79	10	127
Cossiga 1º	DC.PSDI.PLI	05/08/79	19/03/80	227	16
Cossiga 2º	DC.PSI.PRI	04/04/80	27/09/80	176	22
Forlani	DC.PDI.PSDI.PRI	19/10/80/	26/05/81	219	33
Spadolini 1º	DC.PSI.PSDI.PRI.PLI	28/06/81	07/08/82	404	16
Spadolini 2º	DC.PSI.PSDI.PRI.PLI	23/08/82	13/11/82	82	19
Fanfani 5º	DC.PSI.PSDI.PLI	02/12/82			

*P.S.U.:Unificación del PSDI y el PSI.

CUADRO 4: LA PROTESTA OBRERA 1949-1981

Año	Conflictos originados en la relación laboral			Conflictos ajenos a la relación laboral			Total		
	Número de Huelgas	Trabajadores implicados ^a	Horas perdidas ^a	Número de huelgas	Trabajadores implicados ^a	Horas perdidas ^a	Número de huelgas	Trabajadores implicados ^a	Horas perdidas ^a
1949	1.350	3.505	132.624						
1950	1.491	3.705	62.087						
1951	1.345	2.257	36.116						
1952	1.363	1.462	28.245						
1953	1.412	4.678	46.621						
1954	1.990	2.045	42.924						
1955	1.981	1.383	44.978						
1956	1.904	1.678	33.093						
1957	1.731	1.227	36.950						
1958	1.937	1.238	33.375						
1959	1.925	1.900	73.523						
1960	2.471	2.338	46.289						
1961	3.502	2.698	79.127						
1962	3.652	2.910	181.732						
1963	4.145	3.694	91.158						
1964	3.841	3.245	104.709						
1965	3.191	2.310	55.943						
1966	2.387	1.887	115.788						
1967	2.658	2.243	68.548						
1968	3.377	4.862	73.918						
1969	3.788	7.507	302.597						
1970	4.162	3.722	146.212						

1971	5.598	3.891	103.590						
1972	4.765	4.405	136.480						
1973	3.769	6.133	163.935						
1974	5.174	7.824	136.267						
1975	3.568	10.717	181.381	33	3.392	8.943	3.601	14.109	190.324
1976	2.667	6.974	131.711	39	4.924	45.932	2.706	11.898	177.643
1977	3.259	6.434	78.767	49	7.369	37.196	3.308	13.803	115.963
1978	2.465	4.347	49.032	14	4.427	22.207	2.479	8.774	71.239
1979	1.979	10.521	164.914	21	5.717	27.799	2.000	16.238	192.713
1980	2.224	7.428	75.214	14	6.397	39.987	2.238	13.825	115.201
1981	2.176	3.567	42.802	28	4.660	30.889	2.204	8.227	73.691

Nota: ^a En promedio.

Fuente: ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, años diversos.

CUADRO 8: SATISFACCIÓN EN LO QUE RESPECTA AL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN EUROPA

	<i>B</i>	<i>DK</i>	<i>D</i>	<i>F</i>	<i>IRL</i>	<i>I</i>	<i>L</i>	<i>NL</i>	<i>UK</i>	<i>CE</i>	<i>GR</i>
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Muy satisfechos	4	13	9	3	7	3	18	9	9	6	20
Bastante satisfechos	20	47	64	33	41	18	59	42	42	40	33
No muy satisfechos	32	27	17	34	30	45	17	34	27	31	23
Para nada satisfechos	19	8	4	18	16	32	5	11	16	17	22
No responden	15	5	6	12	6	2	1	4	6	6	2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Indice de satisfacción	2,23	2,68	2,83	2,23	2,42	1,91	2,91	2,50	2,46	2,38	2,52

Fuente: *Euro-Barometro (Doxa per l'Italia)*.

CUADRO 9: SATISFACCIÓN CON RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

	ITALIA										
	1973 IX	1976 X-XI	1977 IV-V	1977 X-XI	19978 V-VI	1978 X-XI	1979 IV	1979 X	1980 X	1981 X	1982 IV
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Muy satisfechos	2	1	1	1	1	1	2	2	3	4	2
Bastante satisfechos	25	13	11	18	24	18	14	19	18	16	19
No muy satisfechos	42	43	47	45	44	46	46	41	45	43	44
Para nada satisfechos	30	40	39	33	28	32	36	36	32	34	31
No responden	1	3	2	3	3	3	2	2	2	3	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	1909	1052	1025	1155	1175	1030	1178	1170	1108	1070	1301

Fuente: *Euro-Barometro (Doxa per l'Italia)*.

CUADRO 11: OBJETIVOS SOCIALES PRIORITARIOS – ITALIA (1980)

	1970 II-III	1971 VII	1973 IX	1976 XI	1977 IV-V	1977 X-XI	1978 V-VI	1978 X-XI	1979 X	1980 IV	1980 X
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Mantenimiento del orden público	37	29	40	51	45	54	36	47	56	56	44
Mayor participación democrática en las decisiones gobernativas	16	19	20	20	18	19	19	21	13	13	16
Lucha contra la carestía	37	42	27	21	29	18	35	25	25	33	
Tutela de la libertad de palabra	8	10	12	6	7	8	9	7	5	6	
No responden	2	-	1	2	1	1	1	-	1	1	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N		2017	1909	1052	1025	1155	1175	1030	1170	1116	1108

Fuente: *Euro-Barometro (Doxa per l'Italia)*.