

PARTIDOS, GRUPOS Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN ITALIA*

Leonardo Morlino

Catedrático de Ciencia Política
Universidad de Florencia

Con la distancia que da el paso del tiempo, Italia puede considerarse como un caso de «consolidación difícil». Durante años las investigaciones sobre Italia han puesto de manifiesto los límites de la legitimidad democrática alcanzada, por la inestabilidad de los gobiernos, por la continua ineficacia de las decisiones y por otros aspectos ligados a éstos¹. A pesar de todo, la consolidación se produjo y está a la vista de todos. Y ello hace que se revisen ciertos análisis de años pasados —y en alguna medida ya lo hicieron los mismos autores que escribían en los años sesenta (cfr. La Palombara, 1987)—. Pero sobre todo resulta indispensable preguntarse cómo se ha realizado esa consolidación. En otras palabras, si Italia realmente era aquel país inestable y alienado del que se escribía en los años cincuenta y sesenta y, a pesar de ello, se produjo la consolidación, entonces es que había otros factores que eran más importantes, distintos de los que demostraban aquellas investigaciones.

Precisamente el fenómeno que examinamos, la consolidación, nos sugiere ya el ámbito temporal a considerar en el caso italiano, el decenio 1948-1958. ¿Por qué? Pues porque con las elecciones de 1948 se puede considerar definitivamente cerrada la fase de instauración, incluso en el terreno de la coalición fundante del régimen. En efecto, junto a la aprobación definitiva y por unanimidad de la Constitución, que entró en vigor precisamente el 1 de enero de 1948, se consumó la ruptura de la coalición existente hasta ese momento desde los años de la Resistencia: los comunistas fueron excluidos del gobierno junto con

* Agradezco a Angelo Panebianco y a Carlo Triglia sus útiles sugerencias a una primera versión de este trabajo.

¹ Un trabajo de La Palombara de hace algunos años (1965) se titulaba significativamente *Italy: Fragmentation, Isolation and Alienation*. Y éste es sólo un ejemplo de una literatura que coincidía en subrayar los problemas y los límites de la democracia italiana.

los socialistas que no se adhirieron a la escisión de Saragat de enero de 1947. Así, pues, desde comienzos de 1948 la coalición de gobierno coincide con la que sostiene a ese régimen democrático en el que las leyes de seguridad pública, la bipolarización y el comienzo de la Guerra Fría daban idea de las dificultades y de los límites de la consolidación. Y 1958 también es un año electoral, pero constituye una fecha indicativa, más que determinante. Me refiero, fundamentalmente, a la crisis del período centrista y, sobre todo, al momento en que parece que el régimen democrático ha adquirido ya todas sus características fundamentales. Muchas de esas características, en efecto, van a permanecer sustancialmente sin cambios, con pocas adaptaciones, en los años siguientes. Pero evidentemente sólo el *focus* temporal se centra en el decenio mencionado, porque será inevitable hacer referencia a los años de transición e instauración, es decir, desde 1943 en adelante, y también habrá que recordar con frecuencia la experiencia fascista y su «pesada» herencia. Pero, además, en algunos sectores los años decisivos de la consolidación pueden ser también anteriores a 1948. Así, pues, el decenio 1948-1958 no es más que una indicación aproximada del ámbito temporal que abarca la investigación.

Un análisis más detenido de la consolidación democrática en Italia en el período 1948-58 puede seguir distintas líneas de investigación. La primera es el estudio de los partidos, y ha sido la más frecuentada. Sólo indirectamente volveremos sobre ella en este trabajo. La segunda, que se refiere a los grupos, ha sido recorrida en parte, y en parte menos utilizada, sobre todo si se centra la atención en las variables organizativas y político-institucionales, que son las más importantes para el tema de la consolidación. En todo caso es importante seguirla hasta el final para ver si los grupos han sido una ayuda o un obstáculo para la consolidación y cómo han actuado. Igual de importante es conectar la segunda línea con la tercera, con la relación grupos-partidos. Esa relación ha sido poco estudiada, a pesar de su trascendencia para el éxito de la consolidación². La cuarta línea de investigación, que se refiere a las instituciones de gobierno, ha de ser considerada como indispensable e integradora respecto a la anterior, sobre todo teniendo en cuenta los equilibrios institucionales del sistema político italiano, que otorga un papel especialmente importante a la escena parlamentaria (cfr. Morisi, en Morlino, 1991*b*). Desde esta óptica, profundizar el análisis de las relaciones grupos-partidos en el escenario parlamentario parece ser bastante importante para la comprensión de la consolidación en el caso que examinamos.

En esta ocasión, sin embargo, prestaré mayor atención a la segunda y tercera líneas de investigación, es decir, a los grupos y a las relaciones entre grupos y partidos en los años cuarenta y cincuenta. La razón de

² En esta ocasión no se examinarán, más que de modo indirecto y marginal, las relaciones con la administración pública. Téngase presente, por otra parte, que ése es el *focus* principal del trabajo pionero de La Palombara (1964).

partida es que ésta es la vía más fértil para profundizar la comprensión de la consolidación en el caso italiano. Para ello seguiré un recorrido pasando a través de dos distintos niveles de análisis³: las relaciones entre los grupos dentro de los principales sectores socioeconómicos (agricultura e industria sobre todo) y, después, las relaciones entre partidos y grupos en el ámbito del régimen democrático, considerado en su conjunto. En ese momento «usaré» los resultados de la investigación para poner de manifiesto qué tipo de consolidación democrática se ha producido en Italia.

TIPOS DE RELACIONES ENTRE LOS GRUPOS

Aunque con modalidades, tiempos y ritmos distintos, todos los grupos encuentran un equilibrio interno bastante estable, o su consolidación organizativa, como muy tarde dentro de la década de los cincuenta⁴.

La herencia del período anterior, las identidades, las características internas, los líderes, el funcionariado, la *membership*, el grupo social de referencia son los principales aspectos que se van precisando en los diez-quince años que siguen a la instauración democrática. Por ejemplo, y en especial en lo que respecta a los tiempos de la consolidación interna, aunque con algunas diferencias, 1948 es un año decisivo para todos los grupos: se ha firmado el tratado de paz; la izquierda ha salido del gobierno; se ha aprobado la Constitución; y, sobre todo, se han celebrado las elecciones de abril con la derrota de la izquierda. Esta última observación sugiere inmediatamente la preeminencia de la dimensión político-ideológica en la explicación del fenómeno que estudiamos. En otras palabras, la instauración democrática en Italia se caracteriza por una acentuada movilización electoral y por un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, que por el momento ponen sordina a conflictos políticos profundos. Esos conflictos afloran claramente a la superficie entre 1947 y 1948 y acaban por implicar a todos los grupos sociales y a sus organizaciones hasta el punto de influir sobre aspectos organizativos internos en las asociaciones de intereses. Esto se demuestra precisamente por el hecho de que, en todas las asociaciones estudiadas, el año 1948 puede considerarse como un punto de inflexión para sus propias organizaciones. Pero no es sólo el contexto institucional democrático, caracterizado por el pluralismo y la competición, el que influye en la organización de los intereses y el que favorece, por ejemplo, el pluralismo interno o la búsqueda de legitimación externa. Es,

³ En este trabajo paso por alto un tercer nivel de análisis, el de la organización interna de cada grupo. Sobre este importante tema, así como para un análisis más preciso de los procesos de consolidación, remito a Morlino (1991b).

⁴ Entre las distintas asociaciones de intereses, la *Confindustria* es una de las que más rápidamente alcanza un equilibrio interno estable (cfr. Mattina, en Morlino, 1991b).

sobre todo, el modo en que se produce la instauración lo que fija las etapas de la consolidación organizativa interna de los grupos.

Si analizamos después las relaciones entre los grupos dentro de los principales sectores socioeconómicos, agricultura e industria⁵, y empezando por el sector agrícola, su examen más detenido muestra algunos de los caracteres fundamentales propios también de la consolidación democrática en su conjunto. Me refiero a: 1) el acuerdo que madura progresivamente entre *Coldiretti* y *Confagricoltura*; 2) con un ente público en el centro, la *Federconsorzi*, en el que los dos grupos se acomodan logrando proteger sus propios intereses; 3) tras la aplicación parcial de ciertas políticas; 4) en las que ha sido crucial el papel de la Democracia Cristiana; 5) que también se ha conectado con las dos organizaciones de intereses; y 6) consiguiendo llevar a cabo una marginación importante de todas las fuerzas de izquierda, desde la *Federbraccianti* a la *Alleanza Contadini*, varios de cuyos miembros, en momentos de necesidad, se vuelven hacia la *Coldiretti* y la apoyan dando vida al fenómeno del «doble carnet», es decir, de afiliados a las dos organizaciones.

Poniendo sordina por el momento a las relaciones con los partidos (véase el próximo apartado), hay que precisar que el acuerdo madura a través de diferentes etapas, con la eliminación de algunos obstáculos y la progresiva clarificación del marco político. En resumen, entre 1947 y 1954, *Coldiretti* y *Confagricoltura* pasan de ser organizaciones enemigas a ser «fraternas». El primer punto de inflexión es la ruptura del pacto de unidad sindical de 1947. A partir de entonces la *Coldiretti* adquiere la legitimación definitiva para representar a los campesinos de orientación católica⁶. Como representante de las capas rurales católicas, apoyada y reconocida no sólo por la Democracia Cristiana, sino también por otras organizaciones católicas, incluida la ACLI, la *Coldiretti* ya ha adquirido el monopolio de la representación de ese grupo social y ya no asusta ni supone un peligro para la asociación de los propietarios. Así, pues, de una actitud de hostilidad recíproca se puede pasar ahora a una «benévola neutralidad».

El segundo momento de inflexión se produce tras las elecciones en

⁵ En el sector agrícola en concreto, además de los partidos que se considerarán más adelante, los principales actores son, junto con la *Coldiretti* y la *Confagricoltura*, también la *Alleanza Contadini*, que no surgió hasta 1955, y la *Federbraccianti*, cercana a los partidos de izquierda junto a la red de organizaciones católicas existentes (cfr. Manoukian, 1968). En el sector industrial, los protagonistas principales son los estudiados (*Confindustria* y los tres principales sindicatos), pero una parte a considerar y aclarar la tienen también la Asociación de pequeñas industrias, la asociación que agrupa a la industria pública y las asociaciones de artesanos. Por último, en lo que respecta al mundo del trabajo, cuyos problemas están en parte englobados en el análisis sobre el sector industrial, otros «co-protagonistas» que hay que recordar son los distintos sindicatos autónomos que recogen la adhesión de parte de los empleados públicos y el sindicato de extrema derecha, la CISNAL.

⁶ Olvidando anteriores situaciones más ambiguas, en las que se podía reprochar a esta organización su papel subalterno de los sindicatos católicos dentro del sindicato unitario.

los consorcios agrarios cuando queda clara de modo definitivo la relativa debilidad de la *Confagricoltura* frente a la *Coldiretti* y la primera se ve obligada a aceptar su condición de subalterna precisamente en un momento en que necesita al menos la no beligerancia de la *Coldiretti*. En efecto, en aquel momento se encontraba en fase final la discusión parlamentaria sobre la reforma agraria, en la que la *Coldiretti* «debía» estar a favor de la misma y opuesta a las posiciones de la *Confagricoltura*.

El tercer momento, y el más cercano, llega inmediatamente después de la victoria parcial sobre el tema de la asociación de los grandes y medianos propietarios, gracias a una aprobación muy recortada de la proyectada reforma⁷. Los aspectos más importantes de este momento son dos. El primero es que con la aprobación de la reforma parcial desaparece el mayor obstáculo objetivo para un acuerdo entre las dos organizaciones. Ahora el acuerdo conviene a ambas partes, que intentan también crear organismos *ad hoc* capaces de mantenerlo vivo, pero puede beneficiar sobre todo a los propietarios para quienes las modalidades de aplicación de la ley no dejan de tener importancia⁸. El segundo aspecto a subrayar es, pues, la rapidez con que los propietarios, ya en septiembre de 1950, fecha del principal acuerdo, se adaptan a la nueva situación para defender intereses comunes importantes y muy sentidos. Por ejemplo, y ante todo, la protección de los precios de los distintos productos agrícolas. El resultado del acuerdo es la co-gestión de los consorcios agrarios por parte de las dos asociaciones principales (con la *Confagricoltura* en posición de socio menor), junto a apañes en otras instituciones públicas del sector, entre ellas algunas importantes comisiones ministeriales (cfr. Lanza y Morlino, en Morlino, 1991b). Ese acuerdo excluye, de hecho, a las organizaciones de izquierda que en el terreno partidista están también fuera del gobierno y son contrarias a los intereses de los propietarios, por pequeños, medios o grandes que sean. En ese momento, al principio de los años cincuenta, la posibilidad de movilización de los campesinos por parte de esas fuerzas después de la reforma y gracias a la emigración y a la industrialización se habían reducido prácticamente a cero.

La consolidación en este sector contempla al Parlamento en una situación relevante en cuanto que la partida se juega entre dos componentes importantes de la Democracia Cristiana precisamente en esa instancia con leyes de iniciativa parlamentaria, retiradas después tras

⁷ Recuerdo que la Democracia Cristiana se dividió en este tema y la izquierda del partido consideró, en un cierto momento, más importante reservarse para dar batalla sobre el otro tema más espinoso del mundo agrícola en aquellos años, el de los pactos agrarios (véase sobre este punto los dos primeros ensayos de Morlino, 1991b).

⁸ Piénsese, por ejemplo, en la escapatoria prevista con aquel artículo 10 de la ley de liquidación que preveía su no aplicación en el caso de fincas modelo; en la posibilidad de tener tierras expropiables gracias al «tercer residuo» que implicaba el tener que realizar después inversiones en infraestructuras de las que se sirvió el mismo propietario; y sobre todo en el hecho de que para la interpretación y aplicación concreta de la ley se propusieron aquellos entes de reforma en los que la partida principal la jugaban hombres de la *Coldiretti*, como ya era claramente previsible (cfr. Morlino, 1991b).

acuerdos informales, pero eficaces, y con aplazamientos de la solución de los pactos agrarios en los que también juega un papel central y determinante la DC, mientras toda la izquierda permanece completamente marginada. Esta, por otro lado, al menos tiene en el Parlamento una tribuna simbólicamente eficaz para intentar mantener y reproducir sus apoyos electorales en un momento difícil tanto en el terreno económico, por las dificultades objetivas de recuperación en aquellos años, como en el del orden público, por la eficacia demostrada por la acción de la policía.

En cuanto al análisis del sector industrial, sólo difiere en parte del anterior. Para mayor claridad se pueden considerar las dos dimensiones principales que caracterizan las relaciones entre los grupos en este sector. La primera concierne a las relaciones entre distintas asociaciones que hacen referencia al mismo grupo social, en sentido amplio; y la segunda afecta a las relaciones entre las asociaciones de intereses que se colocan sobre vertientes opuestas del conflicto de clases. En Italia el proceso de consolidación en estas dimensiones se define, respectivamente, como *fragmentación* y como *desmovilización*.

En cuanto a la primera, junto a la *Confindustria*, están las dos principales asociaciones de los artesanos, divididas ya definitivamente, desde 1946 a lo largo de líneas político-ideológicas, con los empresarios más pequeños (y los auténticos artesanos) cercanos a la Democracia Cristiana (*Confederazione generale dell'artigianato*) y a las izquierdas (*Confederazione nazionale dell'artigianato*), y la asociación de los pequeños empresarios, la *Confapi*⁹, ya desde 1947 y, sobre todo, la asociación que agrupa a la industria pública o la *Intersind* desde 1956. En la vertiente sindical también es clara la división en tres grandes sindicatos desde 1949-1950 a los que se añade la *Cisnal* de extrema derecha y los sindicatos autónomos. En este terreno, por otra parte, parece que se da una cierta especialización funcional entre los distintos sindicatos, marcada por la presencia más acentuada de dependientes públicos en la *CISL* que en la *CGIL* y de clases medias, en general, también formadas de empleados públicos, en los sindicatos autónomos. En una palabra, hay una especie de estabilización de la influencia sindical que se refleja no sólo en las relaciones de fuerza que se fijan en los distintos sectores económicos, sino también a escala territorial.

Así, pues, fragmentación acentuada en las dos vertientes del conflicto de clases¹⁰. La consecuencia principal de esa fragmentación parece ser la debilitación objetiva de la *Confindustria*, a la que le falta una parte esencial constituida por dos grupos potencialmente muy impor-

⁹ Mattina estudia la presencia de la pequeña empresa en la *Confindustria*, con sus características, diferencias y problemas (cfr. Morlino, 1991b). Por otra parte, la *Confindustria* ha tenido siempre grandes dificultades de penetración en el sector de las pequeñas empresas.

¹⁰ Para evitar equívocos, esta afirmación no supone en absoluto ninguna simetría con las lógicas organizativas del capital y el trabajo. Streck (1991), por ejemplo, subraya de manera eficaz esas diferencias.

tantes. El primer grupo, el de los empresarios muy pequeños, encuadrados en las asociaciones artesanas democristianas, es importante por el número de miembros que hubiera podido aportar a los de la *Confindustria*; el segundo, referente a la industria pública, por la importancia estratégica de ésta en los sectores económicos claves (Maraffi, 1991). Pero, vistas las posibles conexiones temporales, ese debilitamiento tiene que ligarse sobre todo a la salida de la industria pública en 1956. De hecho, las asociaciones artesanas y *Confapi* existen ya desde la inmediata postguerra, aunque la posición dominante de la DC en estos años cincuenta las refuerza posteriormente, en detrimento de la *Confindustria*.

En el segundo sentido, la desmovilización afecta a empresarios y trabajadores: tanto en la *Confindustria* como en los sindicatos se da una clara caída de la *membership*, que alcanza su peor momento a mitad de los años cincuenta¹¹. Además de por el dato cuantitativo que acabo de señalar, relativo sobre todo a la no renovación de las adhesiones por parte de la pequeña empresa, el fenómeno se comprueba también en la *Confindustria*, sobre todo, por la pérdida de importancia de la misma asociación. Se puede sostener, de hecho, que a partir de la mitad de los cincuenta, cuando ya se han visto claras las opciones políticas que no ponían en duda las instituciones fundamentales de un sistema capitalista y a la vez es muy evidente también el debilitamiento sindical, la clase empresarial italiana se retira del escenario político y, si es necesario, busca relaciones directas con el gobierno y los líderes de los partidos, pasando por encima de su propia asociación. Ya no tiene necesidad de la presión fuerte que puede ejercer la asociación sobre los gobernantes y acaba por relegarla a segundo plano. En este sentido, la debilitación de la asociación también es el indicador más claro de la fuerza y legitimidad percibida, en ese momento, por el grupo social representado.

En cuanto a los sindicatos, otros elementos que refuerzan la hipótesis de una fase de estabilización de las relaciones industriales, caracterizadas por la desmovilización, son también la disminución de las dimensiones y duración de las huelgas, las dificultades para renovar los contratos nacionales y el relativo estancamiento de los salarios en el mismo período.

Esa desmovilización, que inevitablemente sigue al período de amplia participación previa e inmediatamente posterior a 1948, a la derrota de las izquierdas en aquellas elecciones cruciales, y después a las nuevas condiciones derivadas del crecimiento económico de la segunda mitad de los cincuenta, es a la vez la razón y el indicador más evidente

¹¹ Se puede recordar que la caída de la militancia afecta sobre todo a las pequeñas empresas (cfr. Mattina, en Morlino, 1991b). En general, la caída de la influencia de la *Confindustria* ha sido puesta de manifiesto por distintos autores. Véase, por ejemplo, La Palombara (1964, p. 331), y también el siguiente apartado.

de la debilidad obrera. La precaria consolidación organizativa de los sindicatos tras la escisión muestra también esa debilidad.

Sin embargo, es indispensable hacer otra precisión a nivel sindical: la desmovilización, manifestada ante todo en la caída de la *membership*, se refiere predominantemente a la nueva CGIL de los años cincuenta (Feltrin, en Morlino, 1991b, cuadros). Se puede calificar, ante todo, como una desmovilización de las fuerzas obreras de izquierda. Se produce sobre todo a nivel de población obrera activa y es paralela al llamativo descenso de la *membership* comunista en los mismos años, aunque tiene una evolución distinta. En cambio, la evolución de los afiliados a la CISL oscila a lo largo de la década de los cincuenta, pero no en claro descenso. En determinados años se produce un crecimiento que por otra parte es paralelo al de la *membership* democristiana (cfr. Feltrin, en Morlino, 1991b, cuadros 1 y 2). En una palabra, a nivel de partidos tenemos dos tendencias: la comunista con evolución fuertemente descendente y la democristiana que se cruza con la primera, por su evolución claramente ascendente. A nivel sindical las dos líneas tienen una evolución sólo en parte similar: por una parte, la de la CGIL tiene una caída más dramática; por otra, la de la CISL es casi horizontal, aunque con oscilaciones hacia arriba en los primeros años cincuenta y ligera caída en la segunda parte de la década. La relación entre la evolución de la militancia partidista y la sindical es muy plausible. Si es así, cabe suponer que en años de debilidad sindical, la CISL esté apuntalada por la DC, mientras que la caída de la CGIL no puede más que ir acompañada por la de los comunistas (pero véase el próximo párrafo).

Si consideramos la consolidación, privilegiando los aspectos relativos a la legitimación, las asociaciones estudiadas son, ante todo, un potente medio de integración. Al final, incluso las asociaciones marginadas, como los sindicatos de izquierda, están en una posición que podemos definir como de integración negativa (cfr. Roth, 1963, pp. 303 y ss.; y Linz, 1974, pp. 124 y ss.), caracterizada por el aislamiento político, pero también por el control de hecho de las acciones maximalistas presentes aún en aquellos años cincuenta en el sindicato obrero¹². El funcionamiento práctico de la integración negativa se ve muy bien incluso en la actividad de los sindicatos de izquierda: el lenguaje revolucionario y los fines subversivos van acompañados por la negociación sobre aspectos concretos de las relaciones de trabajo; las declaraciones radicales se repiten casi mecánicamente quizá sólo por coherencia y para tranquilizar el propio compromiso ideológico, mientras otros aspectos de las relaciones industriales, que inciden bastante más sobre la vida cotidiana, se colocan claramente en primer plano.

¹² Más concretamente, para Roth una integración negativa supone la existencia de una subcultura aislada socialmente, pero representada políticamente en un contexto institucional, en el que se combinan condiciones represivas y permisivas. Este solo hecho favorece la moderación política y la disciplina industrial. Roth se está refiriendo a la posición mantenida de hecho por los socialdemócratas en la Alemania guillermina (cfr. Roth, 1963, pp. 307-307).

De manera más clara aún, la *Coldiretti* y la *Confagricoltura* cumplen también una función integradora y a la larga de legitimación del régimen. La primera, de hecho, logra encuadrar en el contexto democrático y a través de nutridas representaciones parlamentarias a un mundo campesino que hasta entonces había huido de cualquier organización democrática¹³. De modo que en esta función muestra una capacidad de movilización e integración electoral especialmente fuerte. La segunda¹⁴ consigue hacer aceptar la nueva realidad incluso a los grupos más perjudicados por las medidas gubernamentales de aquellos años.

Esto podría considerarse como un resultado doblemente paradójico. Por un lado, de hecho, basta pensar en el papel político de esos dos grupos sociales, representados por las organizaciones citadas, en su apoyo al fascismo-movimiento y, después, al régimen, es decir, a una situación opuesta a la de treinta años antes. Por otra parte, vistos los fenómenos socioeconómicos en curso en esos años cuarenta y, sobre todo, cincuenta, caracterizados por la transición de una sociedad todavía predominantemente agrícola a una industrial, los grupos de la agricultura pertenecen a aquellas capas en decadencia que, viendo peligrar sus posiciones económicas¹⁵, pueden convertirse en los actores más reacios a aceptar un contexto democrático y, por lo tanto, más «peligrosos» para la consolidación del régimen. Precisamente, la existencia de esa doble paradoja ayuda a aclarar mejor por qué se presta tanta atención al sector agrícola cuando se estudia la consolidación. En cualquier caso, ese resultado es perfectamente explicable y comprensible a la luz del análisis que proponemos aquí, en el que el *timing* es crucial: la verdadera decadencia económica llega inmediatamente después de las leyes de los primeros años cincuenta, cuando ya se han producido el compromiso-acuerdo y la marginación (véase más arriba).

En cuanto a la *Confindustria*, no tiene mucho problema para aceptar el nuevo régimen democrático, después de la inmediata aceptación de la tesis del «fascismo como paréntesis», propuesta por Croce y reforzada rápidamente por el *Heri dicebamus* de Einaudi y otros líderes liberales. Sin embargo, el poner sordina a las responsabilidades industriales en el éxito del movimiento fascista y la aceptación de las nuevas estructuras liberales no basta en el nuevo contexto político. Parece que se trata, ante todo, de un problema de reconocimiento del propio interlocutor sindical. Si se piensa que en sectores clave, como el del metal o el del comercio, pasan ocho años (entre 1948 y 1956 en el primero y de 1950 a 1958 en el segundo) antes de llegar a la renovación

¹³ Lanza (cfr. Morlino, 1991b) recuerda cómo algunos líderes democristianos eran conscientes de que una organización de intereses específica de los pequeños propietarios agrarios hubiera favorecido la integración de las masas campesinas en el nuevo régimen.

¹⁴ A través de las etapas descritas ya en otro lugar (Morlino, 1991b).

¹⁵ Se consideran, por ejemplo, las posibles actitudes de los grandes, medios o incluso pequeños propietarios, a finales de los cincuenta, frente a los fenómenos de la emigración del campo cuando ya no es tan fácil encontrar fuerza de trabajo a bajo precio como en la década anterior.

de los convenios nacionales en todas sus partes y a ello se añade esa caída de la militancia y de conflictividad que recordamos antes, se puede concluir que precisamente la debilidad sindical hacía que no fuera indispensable el reconocimiento de este actor.

Hay que recordar, sin embargo, que existen componentes maximalistas en el sindicato que no reconocen la legitimidad del beneficio y del mercado. En este sentido, la consolidación de los años cincuenta en el sector industrial no se basa en ese acuerdo-compromiso postulado por Przeworski y Wallerstein (1982) como crucial para una democracia industrial y que se caracteriza por el reconocimiento recíproco, por una parte, de la legitimidad del beneficio y, por la otra, de la legitimidad de organizarse, de la contratación colectiva y de la huelga (*ibidem*, p. 127). La consolidación parece basarse más bien sobre la debilidad sindical, cuyos aspectos principales ya he recordado antes. A ellos se puede añadir también la ausencia del sindicato con estructuras organizativas propias en los lugares de trabajo, una cierta precariedad en el empleo, al menos hasta cuando a finales de los cincuenta el crecimiento económico comienza a hacer sentir sus efectos en ese terreno, pero también el mismo crecimiento económico posterior con la relativa ampliación de las bases ocupacionales anteriores, que plantea al sindicato serios problemas de reclutamiento de las nuevas fuerzas obreras, sobre todo en sectores económicos no tradicionales (por ejemplo, el de los electrodomésticos). Este fenómeno será más tarde, a partir de los primeros años sesenta, la base de la estructuración de un ámbito de relaciones industriales autónomo de los partidos, al menos en parte, como veremos más tarde.

Todos los intereses, incluso los no organizados, se encuentran después en el Parlamento tanto a nivel simbólico como sustantivo, y en ambos planos con efectos integradores y legitimadores para el régimen democrático. En ese sentido, y para el caso que analizamos, el Parlamento es sede privilegiada para ver cómo se cumple aquella condición esencial mencionada por Lindblom (1959) que postulaba precisamente la necesidad de la presencia de todos los intereses para alcanzar un sistema funcional y, desde mi punto de vista, también consolidado. Y es precisamente en el escenario parlamentario donde el papel y la mediación de los partidos se convierten en un elemento esencial del análisis. Por lo tanto, hay que desplazar la atención hacia las relaciones grupos-partidos, un aspecto central de la investigación.

GRUPOS Y PARTIDOS

Las preguntas principales que hay que aclarar en este punto son dos que están estrechamente ligadas. En primer lugar, si los partidos han desarrollado una función de *gatekeepers* o «controladores de acceso»¹⁶

¹⁶ Pizzorno (1974, p. 322) utiliza una expresión no muy diferente cuando habla de «esclusas» y más exactamente de «mediación política... basada en la canalización del

con respecto a los grupos¹⁷. La hipótesis principal en esta cuestión es que sólo en un sistema democrático en el que *predominantemente* los partidos sean eficaces *gatekeepers* es posible una fuerte consolidación. En un sistema así, de hecho, en el centro del régimen democrático está la institución, el partido, que se vería obligado a desaparecer si cambiase el régimen, es decir, que el partido es la principal institución cuya vida está estrechamente ligada a la vida del régimen democrático. Por el contrario, la consolidación no se alcanza allí donde los diferentes intereses, con demasiada frecuencia opuestos entre sí, acaban por prevalecer a costa del encapsulamiento del conflicto en reglas conocidas bien presentes y respetadas, a costa de los propios partidos que pasan a ser instituciones secundarias dentro del régimen, pero también en detrimento de la misma situación política general. Con el crecimiento incontrolado de los conflictos tal situación podría deteriorarse hasta provocar procesos desestabilizadores o incluso la crisis del propio régimen democrático¹⁸. En una palabra, la hipótesis de los partidos *gatekeepers* parece ser una de las claves más útiles para describir y comprender mejor el proceso de consolidación, y su resultado.

El segundo problema es cómo se puede calificar esa función: como función de ocupación¹⁹, de dominio condicionado²⁰, de simbiosis²¹, de

gasto público a menudo a través de las "esclusas" controladas por hombres de partido o aliados con el personal político».

¹⁷ Más exactamente, «los partidos pueden ser considerados efectivamente como "controladores de acceso" o *gatekeepers* si con una organización propia, con un electorado identificado, con sus propios intereses autónomos, logran estar presentes como tales partidos en todos los ámbitos de decisión, centrales o incluso locales y determinar tanto el acceso como la agenda y los resultados de las decisiones que afectan de manera vital a los intereses defendidos por los grupos» (Morlino, 1991b, p. 18).

¹⁸ Acerca de este punto, véase más arriba y más adelante, donde se retoma el tema. De todos modos, desarrollar a fondo este punto nos llevaría lejos y en otras direcciones. Hay que precisar sólo que la referencia no se refiere a crisis que se producen en democracias ya consolidadas. Para una visión general sobre este tema, véase Morlino (1986a).

¹⁹ Definida por «la presencia de mecanismos de reclutamiento y nombramiento y de actividades organizativas y de toma de decisiones internas al grupo en el que representantes del partido tienen la preeminencia absoluta; y los mismos intereses del grupo están subordinados a los del partido. En otras palabras, el grupo, aunque sea portador de intereses propios, claramente identificables y fijados, es sólo una estructura servidora del partido a que está ligado» (Morlino, 1991b, p. 21).

²⁰ O también «tutela reconocida, si se pone el acento en el punto de vista sindical», es decir, «una situación en la que el sindicato consigue tener un ámbito propio de autonomía, aunque sea limitado, pero está obligado a apoyarse en el partido para su propio mantenimiento y su estructuración organizativa, así como para hacer valer sus propios intereses. No se da, pues, ni una relación perfectamente simétrica ni una preeminencia absoluta del partido, sino más bien —ni más ni menos— un dominio condicionado del partido, o una tutela reconocida por parte del sindicato» (Morlino, 1991b, p. 22).

²¹ Es «aquella situación en la que partido y grupo se refuerzan recíprocamente en sus respectivas esferas de actividad. En este sentido se encuentran en una posición exactamente paritaria, en la que uno necesita y depende del otro. En la experiencia europea occidental, una relación simbiótica parece existir entre los partidos católicos y las organizaciones católicas de masas. Pero también y aún más claramente la relación entre partidos socialistas o socialdemócratas y sindicatos obreros puede verse en esta clave» (Morlino, 1991b, p. 22).

neutralidad²², o incluso, en un sentido completamente opuesto y ya fuera del *gatekeeping*, de acceso indirecto o acceso directo e incontrolado²³.

Estos dos problemas colocan en primer término los procesos de decisión. Así, ante todo, en el sector agrícola no cabe la menor duda sobre la posición de control de las decisiones que tuvo la Democracia Cristiana. Si se repasan rápidamente todas las medidas importantes de esos años, desde la reforma agraria a la *Cassa per il Mezzogiorno* y las numerosas leyes aprobadas en el sector, se comprueba de nuevo ese papel central. Pero se trata de algo más que un simple «control de acceso»; consiste en la puesta en práctica de los principios y programas enunciados por el partido en buena medida ya en las últimas fases del conflicto mundial; en el papel crucial desarrollado en el gobierno²⁴ y en el Parlamento durante las fases de toma de las decisiones; por último, consiste en la actuación de los líderes democristianos de primera fila,

²² Que puede definirse así: «Dada la posición autónoma de los partidos, éstos mantienen de lleno su papel de *gatekeepers* y, por lo tanto, el control de acceso, de la agenda y de los resultados de las decisiones, pero los grupos encuentran más conveniente decidir no establecer contactos privilegiados con ningún partido. Para aumentar las probabilidades de éxito de su acción ejercen su presión sobre distintos partidos según las diferentes situaciones y los distintos momentos, configurando así un *appello multipartitico*. No tienen las indudables ventajas que pueden obtener de una relación privilegiada con un partido en el gobierno, pero tampoco tienen las desventajas que podrían venir si ese partido pasara a la oposición, o si saliera de una eventual coalición de gobierno... A nivel empírico, la neutralidad supone una autonomía completa de los grupos en el establecimiento por su parte de relaciones limitadas en el tiempo y definidas en la temática con distintos partidos, incluso al mismo tiempo, y sobre todo en las sedes de decisiones cuando se estén discutiendo aspectos concretos importantes para el grupo. No olvidemos que esas intervenciones de los grupos pueden también tener objetivos sólo defensivos o preventivos» (Morlino, 1991b, pp. 23-24).

²³ La hipótesis del *acceso indirecto* «configura un grupo que condiciona completamente al partido a nivel de nombramiento y reclutamiento en el interior del mismo partido y a nivel electoral, por lo que se refiere a su propia actividad en los foros de decisión, o en otras distintas formas. En resumen, el partido es expresión del grupo y no otra cosa» (Morlino, 1991b, p. 24). Una posibilidad todavía más extrema es aquella en la que el grupo no tenga —o no sienta— la necesidad de crearse o de apoyarse en un partido. «Su capacidad... de *acceso directo e incontrolado* es tal que cuando es necesario el grupo consigue o bien ponerse en contacto inmediato y directo con la burocracia ministerial central o local, o bien estar presente en los foros de decisión gubernamentales o parlamentarios, centrales y locales, con personal propio de confianza. En una situación de este tipo, el partido es... secundario y no necesario para el desarrollo de las funciones de representación y, en todo caso... para la protección de sus propios intereses. En esta hipótesis, la relación partidos/grupos es tan desequilibrada a favor de los segundos que llega a la anulación de los primeros, en términos de irrelevancia política sustancial de los partidos... la hipótesis del acceso directo e incontrolado... sería el caso en que... con partidos no ideológicos, poco organizados, débiles y con alta volatilidad electoral, un grupo logra penetrar gradualmente los foros de decisión importantes para él y la propia burocracia. En esta perspectiva el resultado más importante que un grupo puede alcanzar es el lograr obtener del gobierno o del parlamento la delegación de la gestión de las políticas relativas al propio sector de actividad mediante leyes hechas a propósito, la presencia garantizada en comisiones ministeriales, o mediante otras modalidades de hecho» (*ibidem*, p. 25).

²⁴ En el que, tras el comunista Gullo, los ministros de este periodo son todos democristianos.

capaces de iniciativas y comprensión del momento político que vivían, de imponer el giro «racionalizador» y «productivista» que caracterizó a las leyes de los primeros años cincuenta, cuando Fanfani era ministro de Agricultura.

Así, pues, en este sector hay poco que añadir para sostener la existencia efectiva y la importancia del *gatekeeping* democristiano. Ese papel, sobre todo, se percibe con mayor claridad aún cuando del examen de un solo grupo organizado pasamos al de otros grupos. Si acaso, habría que explicar por qué nunca había sido cumplido ese papel tan fácil y tan «naturalmente» recurriendo a razones institucionales y sustantivas. Si pensamos que las decisiones más importantes para el sector se toman durante la primera legislatura, entre 1948 y 1953, ya tenemos las dos primeras razones. Durante ese lustro la Democracia Cristiana tiene, a la vez: 1) una importante posición de fuerza en el Parlamento, con la mayoría absoluta de la Cámara y una fuerte mayoría relativa en el Senado; 2) un líder competente y reconocido, como De Gasperi, que logra controlar los distintos grupos internos; y 3) goza de una especie de efecto de arrastre del período anterior sobre toda esta legislación que, de alguna manera, se caracteriza por aperturas sociales y por la intervención estatal, aspectos que comían terreno a la izquierda, pero ante los que no podía hacerse la sorda. El resultado de estos tres aspectos es que el régimen funciona, de hecho, como si fuera una *chancellor democracy* a la inglesa, con gobiernos monocolors, un primer ministro fuerte que es a la vez el líder del partido en el gobierno y con una oposición en dificultades.

Si a estos datos institucionales se añade que todos los grupos moderados o incluso conservadores, como eran los propietarios agrícolas, se sentían amenazados por las campañas de protesta de la izquierda, comunista sobre todo, se comprenden las reacciones de esos grupos sociales y no sólo de sus organizaciones de interés: salieron deslegitimados de la experiencia fascista y no podían aceptar las ideas y los programas de la DC en el tema de la agricultura, contratos y otros, pero la alternativa era con mucho peor. Era preciso, pues, llegar a un acuerdo con la DC y tratar de condicionarla desde el interior y desde el exterior. Y eso fue lo que hicieron²⁵. Después tuvieron que influir sobre la aplicación de la eventual reforma; y también lo hicieron (véase Morlino, en Id., 1991b). En esta situación, sin embargo, existía el peligro de que la *Coldiretti* pudiese controlar el partido en esos temas. Pero tampoco ese peligro fue real no sólo por las relaciones entre DC y *Coldiretti*, a las que volveré más adelante, sino sobre todo porque la DC se había convertido en un punto de referencia necesario para los distintos grupos y tenía el apoyo de la Iglesia. En otras palabras, a nivel electoral los recursos puestos a disposición por la *Coldiretti*, aunque eran impor-

²⁵ Recuerdo, por ejemplo, la proposición de ley del democristiano De Martino que debilitó y modificó desde el interior el proyecto gubernamental así como las presiones desde fuera del partido liberal.

tantísimos, no eran los únicos con que contaba la DC. Pero ¿cómo aclarar mejor este papel de *gatekeeping* en el sector agrícola y cómo definir de manera más precisa la relación entre los grupos de interés y los partidos, sobre todo la DC?

Las dos preguntas están ligadas entre sí. De hecho, la DC en el gobierno decide y controla la política agrícola de esos años, sobre todo a través del Ministerio de Agricultura y algunos entes públicos o semipúblicos clave como la *Federconsorzi*, los institutos de reforma, las mutuas y también la *Cassa per il Mezzogiorno*. Pero gestionando estos entes se encuentran los representantes de aquellas dos asociaciones en los Consorcios agrarios y los de la *Coldiretti* en los otros dos institutos. Este es el aspecto esencial que califica y explica, junto a la defensa frente al comunismo y el desorden en el campo, por qué los propietarios agrícolas aceptan una sustancial marginación política y su acomodo en el régimen. La propia *Coldiretti* consigue gran parte de su poder de su presencia en esas instituciones, dando a cambio a la DC el apoyo electoral campesino, tan amplio e importante para el partido. Los otros grupos organizados cercanos a los partidos de izquierda son excluidos de esta participación y de la presencia en las instituciones públicas del sector, y sólo individualmente y a través del fenómeno ya mencionado del «doble carnet» los campesinos identificados con las asociaciones de izquierda logran también tener las ventajas derivadas de la militancia en la *Coldiretti*.

Así, pues, en el sector agrícola la relación de los grupos se da sobre todo con la DC que está en el gobierno. La misma *Confagricoltura*, obligada por la necesidad de defender los intereses de sus afiliados en el nuevo contexto democrático, escoge la neutralidad y el abrirse al multipartidismo (*appello multipartitico*). Aunque en los años cincuenta termina acercándose a la DC, partido de gobierno, pero buscando relaciones privilegiadas con partidos más pequeños como los liberales para llevar a cabo esa doble estrategia de condicionamientos internos y externos que dio sus mejores frutos en una situación tan difícil como la de finales de los cuarenta.

Para la *Coldiretti* el discurso es distinto en el sentido de que, en términos genéticos, la relación política exclusiva con la DC es la típica entre un partido y el sindicato que es su emanación. Así, cabría hablar de una simbiosis, caracterizada por coincidencia de valores, dos esferas distintas de acción y un intercambio paritario de apoyo electoral a cambio de decisiones favorables. Pero esto sólo es verdad en parte. Sobre todo, porque la DC con sus diferentes componentes es muy distinta de como sería un partido obrero que tiene una auténtica relación simbiótica con su propio sindicato que se caracteriza por ser exclusivo; en una palabra, una relación en la que todo el apoyo electoral del partido depende del sindicato. En el caso que nos ocupa, el apoyo de la sociedad civil o de los grupos sociales implicados deriva en gran medida del apoyo fundamental de la Iglesia y de sus organizaciones de Acción Católica (cfr. Poggi, 1963; La Palombara, 1964; Manoukian,

1968, y muchos otros autores), por lo menos hasta que la DC construye su propia estructura organizativa en los años cincuenta y la *Coldiretti* establece su base de poder en las sedes públicas citadas²⁶.

Así, pues, aunque se den algunas características típicas de la simbiosis y de una relación paritaria entre partido y *Coldiretti*, como la ausencia de dirigentes de la segunda organización en la primera o la delegación de hecho de la gestión de la política agraria gubernamental de la DC en la *Coldiretti*, la relación entre el partido y la organización de los pequeños campesinos se define mejor por el *dominio* del primero sobre la segunda. De hecho, a la presencia de representantes de *Coldiretti* en el Ministerio de Agricultura, incluso a nivel de subsecretarías, en el Parlamento con numerosos representantes elegidos o en las Comisiones parlamentarias del sector, corresponde —y es lo más importante y definitorio— el hecho de que numerosos exponentes del partido se convierten en dirigentes de la *Coldiretti* a escala provincial y local, al menos a partir de los primeros años cincuenta²⁷; el que se haga un claro uso político de la asignación de tierras en la fase de aplicación de la reforma agraria²⁸, el hecho de que programas y decisiones cruciales del sector se formulen en las sedes del partido y después de decidan en las gubernativas y parlamentarias.

En este último sentido cabe subrayar precisamente la escasa capacidad de elaboración política autónoma que poseen los dirigentes de la asociación, que tienen una visión muy sectorial —cuando no corporativa en el sentido corriente del término— y en las instancias parlamentarias se preocupan mucho más por mantener los precios y la producción solicitando la intervención pública o por pedir exenciones fiscales o medidas asistenciales y de previsión para sus afiliados, mientras la verdadera elaboración política viene de los dirigentes del partido y de los técnicos católicos y sus vecinos: De Gasperi, Segni, Fanfani, junto a diversos intelectuales católicos (Bandini, Medici o incluso Saraceno), son los que llevan a cabo o sugieren la política agraria de esos años; y no Bonomi, que llegó a ser el líder indiscutible de la organización. Pero conviene recordar, sin embargo, la coincidencia de valores entre esos hombres, incluido el fuerte anticomunismo de esos ambientes en los años cincuenta.

En cuanto al sector industrial, la situación no es muy distinta. Quiero decir que las características principales de la consolidación en este sector son también el dominio democristiano y el papel de las instituciones públicas, con marginación y aislamiento de los grupos organizados de la izquierda. Si se quieren analizar con más detalle

²⁶ Lanza (en Morlino, 1991b) recuerda también que en 1951 después de una reforma interna surge en esta organización la figura del «consejero eclesiástico». El hecho es que en estos años la Iglesia presta gran atención a las capas rurales.

²⁷ Esto no ocurre, por ejemplo, en el caso de la CISL.

²⁸ De hecho, el partido está presente en los entes de reforma con sus propios dirigentes. La delegación de la gestión de la política agraria se hace más bien en la *Federconsorzi* y en las mutuas, como ya se recordó antes.

estos aspectos se puede decir de entrada que el papel de control partidista del acceso al terreno decisonal no es discutible ni para el caso de la *Confindustria* ni para el de los sindicatos.

Precisando más, cabe distinguir al menos tres momentos diferentes en la posición de *gatekeeping* partidista por lo que se refiere a los industriales. El primero, que coincide con la transición y la instauración democrática, se refiere a la fase de mayor distancia y hostilidad entre gobierno y empresarios: hasta la salida de las izquierdas de la mayoría gubernamental la influencia de la *Confindustria* y de los empresarios en general es muy reducida y se realiza principalmente a través del Partido Liberal²⁹. En el segundo momento, que empieza tras mayo de 1947 y que tiene su punto culminante en las elecciones de abril del año siguiente, se produce una situación de *duopolio*, en el sentido de que existe una DC fuerte políticamente y a nivel parlamentario, pero que necesita del compromiso industrial para la recuperación económica del país y debe conceder por tanto a esa organización ámbitos de decisiones y de influencia tanto en la gestión de las políticas económicas —en especial el Plan Marshall— como en lo que se refiere a la solución de los problemas más importantes. A nivel decisonal, en especial, la presencia confindustrial no es directa, sino que se ejerce sobre todo a través de los ministros económicos liberales.

El tercer momento, especialmente importante y calificante para los fines de la consolidación, marca el final de la emergencia y del duopolio: hay un partido, la DC, quizá más débil en el terreno parlamentario desde 1953, pero notablemente más fuerte debido a la importancia asumida por la expansión de la industria pública en esos años, del crédito gestionado por los bancos públicos y también a causa de esa desmovilización y fragmentación a que nos referimos en el apartado anterior, con el distanciamiento entre la *Intersind* y la *Confindustria* y la adhesión de muchos pequeños empresarios a las organizaciones artesanales que pueden tutelarles mejor en lo que se refiere a créditos, tratamiento fiscal o aspectos de previsión.

La expansión de las empresas públicas merece algunos comentarios. Como ocurrió en agricultura, donde la presencia de la *Federconsorzi*, de los entes de reforma, de las mutuas y de la *Cassa per il Mezzogiorno* condiciona todas las relaciones entre las asociaciones de condición, colocando a la DC en el centro de la consolidación, lo mismo encontramos en el sector industrial. No sólo la contribución y el papel del IRI en la recuperación económica, sino también la creación del ENI (1953), la del Ministerio de las Participaciones Estatales (1956), las leyes sobre hidrocarburos (1957), la actividad de la *Cassa per il Mezzogiorno* en el sector industrial, la presencia de los bancos públicos y la creación de una serie de entes, todos ellos controlados por el partido del gobierno, definen y caracterizan las bases de la consolidación en la industria y en las relaciones con empresarios y sindicatos³⁰. Cabe añadir que por

²⁹ Sobre este tema concreto insistiré más adelante.

³⁰ Todo este tema está muy bien reconstruido por Maraffi (1991, especialmente en

razones ideológicas toda la izquierda apoya la expansión de la empresa pública, y no comprenderá hasta que ya sea demasiado tarde las reales consecuencias políticas colaterales de la intervención pública (cfr. Maraffi, 1991, pp. 222-233)³¹.

En cuanto a los sindicatos, siempre a nivel de *gatekeeping* partidista, se podría hablar de un cierto grado de penetración de la CISL en la DC a nivel parlamentario. En efecto, esto ocurre cuando el sindicato católico se organiza con algunos de sus dirigentes como corriente dentro del partido. En este caso, sin embargo, la autonomía y la capacidad del partido para no sucumbir sin más a las posiciones de la CISL están aseguradas precisamente por la existencia de otros grupos y posiciones dentro del partido. Por ejemplo, en el caso de la salida de la empresa pública de la *Confindustria* (véase más arriba), aun sin poner en duda la influencia de la CISL en incitar al partido a tomar esa decisión, es igualmente plausible sostener que los propios líderes democristianos no sindicalistas percibieran claramente que esa decisión debilitaría a la *Confindustria* y por lo tanto reforzaría al gobierno y al partido que era *magna pars* del mismo. Por lo tanto, una influencia sobre quien ya estaba dispuesto a dejarse influir. El predominio de los partidos de izquierda sobre la CGIL o de los republicanos sobre la UIL no necesita mucha justificación: una común adhesión a un determinado papel que el sindicato tiene que jugar respecto al partido asegura ese *gatekeeping* en la formulación de las opciones políticas. Esta consideración nos lleva a profundizar más las relaciones entre partidos y grupos organizados en este sector, a determinar mejor qué tipo de *gatekeeping* se produce.

Desde este punto de vista, la organización de los empresarios, que mantiene desde el principio su relación privilegiada con la burocracia³², consigue desarrollar las tres estrategias realistas existentes en esos años. Logra, por un lado, establecer una especial relación simbiótica con el partido liberal: a la no superposición de líder se añade una casi completa identidad de valores y propuestas políticas. Por otro, sobre todo desde el momento de la salida de la izquierda del gobierno en 1947, consigue trabar una alianza con la Democracia Cristiana, indispensable a ambos actores para realizar sus respectivos objetivos: proteger sus intereses por parte de la asociación empresarial y obtener apoyo para la recuperación económica del país, e incluso apoyo financiero, por parte de la DC. El perseguir ambas estrategias ante todo

los capítulos 7 y 8), que subraya también el papel de Fanfani en la construcción del sector público.

³¹ Desde una perspectiva de historia de la economía y de la sociedad a la vez, Sapelli (1990) reconstruye el papel del «estado» como empresario político en el crecimiento económico de la segunda postguerra, enmarcándolo en un horizonte temporal mucho más amplio y con una perspectiva teórica que considera otros aspectos distintos (por ejemplo, la relación centro/periferia).

³² En este sentido, no es casualidad que la investigación de La Palombara (1964) se centre, sobre todo, en este aspecto.

permite a la *Confindustria* esa posibilidad de condicionar las políticas gubernamentales desde el interior de la DC y desde el exterior a través del PLI. Y esto es lo mismo que trata de hacer con menos éxito la *Confagricoltura*.

En una fase posterior de la consolidación, ya citada antes, la relación con el PLI sigue siendo sólida, pero la que tenía con la DC cambia sustancialmente y surgen serias y profundas diferencias debidas también a la pérdida por parte de la *Confindustria* del monopolio de la representación de su grupo social de referencia. Es en los primeros años cincuenta cuando De Micheli sucede a Costa, De Gasperi desaparece del juego político y la propia DC, a pesar de su menor fuerza parlamentaria, consigue un grado de autonomía mucho mayor gracias al desarrollo de la empresa pública y a su desarrollo organizativo, mientras que la *Confindustria* sufre una caída de militancia y de iniciativa política (véase más arriba). Por último, y ésta es la tercera estrategia, la existencia de relaciones con los otros partidos de derecha en todo el período considerado permite hablar de neutralidad y apertura multipartidista: la *Confindustria* se acerca a esos partidos y trata de obtener de ellos protección para sus intereses en temas concretos, aunque no de manera continuada. Sin embargo, esta tercera estrategia es más complicada debido a la relación casi-simbiótica que tienen con los liberales.

La relación partidos-sindicatos evoluciona también en el tiempo. En el período que consideramos pasa fundamentalmente por dos momentos. Un primer momento en que el dominio de los partidos es más claro y fuerte: las divisiones ideológicas absorben cualquier otro aspecto; y la situación se complica por la prolongación de la decisión inicial de crear un sindicato unitario; el papel de movilización electoral que juegan los sindicatos es fuerte y se inserta en la movilización política global de los primeros años de transición e instauración. Con la escisión sindical se pasa a un segundo momento definible todavía como de dominio partítico muy claro, pero en el que los papeles tienden a confundirse. También se da aquella penetración por parte del sindicato, que por ejemplo por efecto de la presión de la CISL sobre el gobierno logra provocar la salida de las empresas públicas de la *Confindustria* formando la ya citada *Intersind*. A pesar de todas las posteriores calificaciones y matizaciones que se pueden hacer acerca del dominio de los partidos sobre los sindicatos en esos años cincuenta, la verdad es que es precisamente el partido el que ofrece sus recursos para sostener a un sindicato en fase de desmovilización y evidente debilidad y dificultades por todas las razones ya expuestas en el apartado anterior. Otra confirmación del dominio partítico la tenemos en el hecho de que en estos años el sindicato nunca asume posiciones claramente autónomas en el terreno, tan importante para ellos, de las relaciones industriales. Sólo cuando ya está acabada la consolidación, en los años sesenta, la iniciativa sindical tiende a separarse de los partidos con una distinción más clara de sus respectivos papeles, asumiendo el sindicato

una cierta mayor autonomía en el terreno de las relaciones industriales³³.

Para arrojar más luz sobre las relaciones partidos-sindicatos se puede añadir que de cualquier modo la relación CISL-DC, aunque parecida a la de *Coldiretti*-DC, se diferencia en algunos aspectos de ella. Vamos a recordar al menos dos de ellos. En primer lugar, la impronta partítica en el sindicato católico es menos pronunciada a nivel de personal dirigente: sobre todo en los años cincuenta hay una menor identificación entre el personal del partido y el personal sindical y, al mismo tiempo, se presta una gran atención a la formación y el adiestramiento de cuadros específicamente sindicales³⁴. En segundo lugar, la CISL acaba por desarrollar líneas de acción e intereses más autónomos y distinguibles respecto a la *Coldiretti*.

Junto a ellos, los otros dos principales sindicatos, UIL y CGIL, se encuentran en la marginalidad o marginación más o menos acentuadas igual que los partidos a los que están ligados. Pero también valen para ellos y para sus relaciones con sus respectivos partidos las dos consideraciones que hemos hecho sobre la relación CISL-DC. Hay que subrayar igualmente cómo, en un contexto de integración negativa, los sindicatos de izquierda deben tratar de mantener sus propios grupos de referencia mediante una actividad parlamentaria lo más visible posible y ni siquiera piensan en escapar del dominio partítico por las posibilidades que el partido ofrece a los líderes sindicales a través de la elaboración de las listas electorales y las sucesivas elecciones. Al mismo tiempo, en el ámbito de una ideología más desarrollada que la de la CISL-DC, la mayor coincidencia en los valores confirma la dependencia del partido. Por último, hay que recordar cómo la militancia en los partidos de izquierda encontró una de sus principales expresiones en la participación en la actividad sindical, aunque seguían siendo —y esto es muy importante— ante todo militantes de partido.

En una forma de gobierno como la italiana el papel del Parlamento completa el cuadro de la relación grupos-partidos en esos años. El Parlamento italiano asume un impulso de decisión «de aluvión y esponjoso»; se caracteriza por un proceso legislativo integrador en el que predominan el uso de las enmiendas y el recurso a la iniciativa legislativa parlamentaria a partir de la segunda legislatura; se articula en ámbitos de decisión fragmentados y diversificados; da origen a complejas redes de interacción entre los distintos intereses. Una institución legislativa con estas características durante los años de la consolidación, especialmente de la primera y segunda legislatura en adelante,

³³ Como prueba de ello se puede aportar el retorno del debate sobre incompatibilidades entre cargos políticos y sindicales después de 1958, cuando precisamente hay ya claros indicios del reforzamiento de los sindicatos en las negociaciones contractuales.

³⁴ Mientras que a nivel electoral hay, como en la *Coldiretti*, un especial cuidado en apoyar a dirigentes sindicalistas o cercanos al sindicato.

presenta una serie de aspectos bastante interesantes para el proceso que analizamos³⁵.

Ante todo, para comprender la compensación de la marginación de los intereses ligados a las fuerzas de izquierda. La respuesta que los grupos cercanos a los partidos de izquierda, incluso los no organizados, encuentran en el Parlamento es doble: de tipo simbólico y real. La acción visible que ofrece el escenario parlamentario es factor de integración, pero permite también fijar la imagen del partido hacia los grupos y mantener apoyos electorales. Y en las comisiones, los votos favorables de la izquierda alcanzan porcentajes altísimos (cfr. Morisi, en Morlino, 1991b, cuadro 9). También para los temas sindicales el Parlamento llega a ser una sede importante, si no la única, en la que se dan respuestas a muchas demandas sindicales. Así, pues, el Parlamento llega a ser indispensable para la supervivencia de las organizaciones de izquierda en años especialmente difíciles.

En segundo lugar, la escena parlamentaria o incluso su nivel menos visible, pero muy importante, el de las comisiones, ponen de manifiesto plenamente, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, la hegemonía de la Democracia Cristiana en la representación de todos los intereses y sobre todo de los no organizados. Ese es el modo en que el partido de mayoría se constituye como partido de gobierno capaz de asegurar su propio poder incluso cara al futuro. Así se comprende mejor por qué precisamente por parte de la DC el empleo público recibe una creciente atención representativa en estos años (*ibidem*, cuadro 13) o que las leyes microsectoriales (*leggine*) sean tan importantes para la construcción de la legitimidad del régimen (cfr. *ibidem*, cuadro 14).

En tercer lugar, y en estrecha conexión con el punto anterior, la atención no necesariamente condicionada de los grupos organizados hacia las potenciales demandas de la sociedad civil muestran *ad abundantiam* el papel de *gatekeeping* de los partidos y, en especial, el desarrollado por la DC en los distintos sectores, tanto cuando se contemplan la agricultura, la industria o el comercio (*ibidem*, cuadro 17) como cuando se consideran los actores sociales organizados (*ibidem*, cuadros 18-20). La aplastante cantidad de iniciativas legislativas microsectoriales promovidas por el sistema de partidos (*ibidem*, cuadro

³⁵ Cotta (1990) también analiza muy bien el papel integrador del Parlamento en el proceso de consolidación. Cuando en su noción de consolidación pone el acento sobre la legitimación, a diferencia de lo hecho aquí, considera todo el período desde después de la guerra hasta nuestros días. En cambio, la hipótesis de fondo que se sostiene aquí limita la fase más importante del proceso a los primeros años, a los posteriores a la instauración. Esa hipótesis permite, por un lado, ver mejor a lo largo del proceso de consolidación el papel de los actores políticos incluso estableciendo un cierto grado de control de la sociedad civil (véase la introducción y el apartado siguiente) y, por otro, considerar la otra fase de persistencia estable posterior a la consolidación. Esta perspectiva teórica debería permitir una mayor precisión (transición, instauración, consolidación, persistencia y crisis, que puede producirse en cualquier momento de las fases anteriores) (cfr. Morlino, 1986) y una mayor riqueza analítica (la consolidación no es sólo legitimación o legitimidad) (cfr. *ibidem*).

13) subraya precisamente ese papel de *gatekeeping* así como la búsqueda de legitimación a través de prácticas clientelares³⁶.

Por último, para resumir todo lo desarrollado hasta aquí hay que decir que los partidos con sus articulaciones y sus diferencias, puestas de manifiesto en especial en la DC, las asociaciones de intereses, la actividad parlamentaria que afecta también a los intereses que no están tan estructurados y las instituciones económicas públicas en los principales sectores, todos esos elementos se encuentran enlazados en un único proceso que afirma y ratifica una posición de control (*gatekeeping*) por parte de los partidos tan clara y acentuada que en adelante sería un error preocuparse de demostrarla más de lo que ya se ha hecho. Sin duda habrá que explicarla y se hará reconstruyendo el modelo completo de consolidación.

DOMINIO, CONTROL Y CONSOLIDACION

Veamos, ante todo, cómo se pueden calificar en conjunto las relaciones partidos-grupos dentro de ese proceso. A finales de los años cincuenta y en términos de resultados de la consolidación, la relación partidos-grupos se califica como de *dominio* de los primeros sobre los segundos, cuando éstos son organizaciones de masas en las que lo que cuenta es el número; y, en cambio, se caracteriza como *neutralidad y control* o, desde el punto de vista de los grupos, como apertura multipartidista, alianza con la DC, adaptación en el régimen y dependencia respecto de ese partido, cuando se trata de las organizaciones elitistas (*Confindustria* y *Confagricoltura*), donde lo que cuenta son los recursos. Esa relación de dominio-control posteriormente se califica y refuerza, y en parte es causada, ante todo por el control democristiano de las instituciones públicas-claves, tanto en el sector agrícola como en la industria.

El resultado final se explica bien si prestamos atención al desarrollo del proceso. La consolidación comienza tras el punto de inflexión del período mayo 1947-abril 1948 y se articula a través de dos fases claramente distinguibles. La primera se caracteriza por la victoria electoral democristiana de 1948, gracias al apoyo católico y de los notables del Sur, pero también se define por las opciones político-ideológicas que tranquilizan a propietarios e industriales, por las consiguientes decisiones gubernamentales y parlamentarias, por concesiones y contratos a nivel de política invisible tanto con la oposición como con los principales grupos organizados, sobre todo los empresarios. En otros términos,

³⁶ En el caso italiano un efecto integrador para la izquierda, aunque menos importante que el parlamentario, y por tanto que compensa la exclusión, lo tiene el gobierno local: en las llamadas zonas rojas los partidos de izquierda están y permanecen en el gobierno desde la fase de instauración, ganando posiciones estables de poder e intereses sólidamente adquiridos.

se consigue rápidamente una posición de *gatekeeping* partidista y de dominio/control de los grupos, incluso de los no organizados³⁷, en primer lugar, gracias a la posición dominante asumida por la DC tras las elecciones de 1948 y a un liderazgo fuerte, unitario y acreditado. Precisamente por la existencia de esa posición dominante inicial (y por miedo a las izquierdas «subversivas») todos los grupos tienen que referirse a la DC, que por ese mero hecho se ve reforzada en su control del acceso político.

La segunda fase de la consolidación deriva de la primera. Ya ha comenzado la fórmula italiana. Y paradójicamente empieza con la derrota electoral democristiana, y después de haber intentado asumir una posición hegemónica en el país gracias a la prima de mayoría que no suelta en las elecciones de 1953, la DC construye sus propias bases autónomas de poder, tanto a través de la creación de una organización propia (Poggi, 1968) como mediante la ocupación de los entes públicos existentes y de los nuevos recién creados. La construcción de una organización propia de partido se nutre, ante todo, de ideología católica, anticomunismo y bipolarización. Pero esa posición se refuerza más si cabe gracias a la penetración y creación de los entes públicos, como ya hemos subrayado. Lo que permite controlar con más facilidad los intereses, organizados o no. Y se puede llegar a este resultado por la existencia de instituciones creadas por el fascismo (el IRI, por ejemplo) o valorizadas por él (la *Federconsorzi*), que caracterizan a la consolidación italiana.

En suma, el *gatekeeping* asume la modalidad concreta ya señalada, la de dominio/control. Al mismo tiempo, los grupos sociales organizados pierden importancia porque ya no sienten el peligro de la izquierda, se desmovilizan, salen de la escena política como actores colectivos, se adaptan dentro de las instituciones de gobierno efectivo de los sectores agrícola e industrial, establecen relaciones privilegiadas con los correspondientes Comisiones ministeriales, los Ministerios competentes, la administración incluso a nivel local. Los otros partidos menores presentes en la coalición de gobierno se ven atrapados en este juego que por una parte les aplasta, como puede verse por los fallidos resultados de la *Confintesa* (cfr. Morlino, 1991b), pero por otro lado también tratan ellos de estabilizar su propio liderazgo y clase política (Morlino, 1991a). Por último, no se deben olvidar las oportunidades reales ofrecidas por el Parlamento para compensar la marginación de la izquierda del gobierno central, con la expresión de una actividad de representación simbólica o incluso importante a nivel de comisiones. Así, pues, se realiza de lleno un *party government*, como han sostenido muchos autores (cfr. Pasquino, 1987). Pero ese gobierno de los partidos debe ser calificado, como hemos hecho aquí, a través de una reconstrucción de la relación entre los principales intereses económicos y los partidos.

³⁷ Como se puede deducir del examen de la actividad parlamentaria (cfr. Morisi, en Morlino, 1991b).

Sin ese análisis la sustancia y las razones de la consolidación italiana escapan al análisis del estudioso³⁸.

Podemos pasar ahora a insertar este estudio en el de la consolidación democrática en su conjunto. Para ello podemos tomar como punto de partida los dos obstáculos principales que tenía Italia al final de la guerra para la construcción de un sistema democrático estable. Se trata de las *confining conditions* o condiciones limitantes (Kirchheimer, 1965) con las que los actores políticos tienen que contar, aunque intentando superarlas, rodearlas o incluso aprovecharlas. Se trata, en primer lugar, de los distintos grupos sociales de la agricultura y de los mismos empresarios industriales que habían sostenido al fascismo desde el principio y que después se instalaron muy bien en su interior con notables ventajas, políticas y económicas. Estos grupos salían de la experiencia fascista en una posición defensiva, pero todavía con enormes recursos de influencia. Esto es cierto sobre todo para los industriales, cuyo papel era evidente y objetivamente crucial en una Italia que había que reconstruir económicamente, antes aún que políticamente. El problema era cómo sería posible integrar a estos grupos en el sistema democrático.

A esto se añade, en segundo lugar, que todas las fuerzas de izquierda han jugado un papel bastante importante en la fase de transición primero, hasta 1946, y durante la instauración, caracterizada por los debates y la aprobación de la Constitución, de las leyes electorales y de otras decisiones fundamentales. Pero cuando llega el momento de aclarar qué tipo de democracia se quiere instaurar efectivamente, surge la reserva de la izquierda: para esas fuerzas el objetivo también tiene que ser una transformación social del país. Este es un hecho bien conocido. Lo recuerda, por ejemplo, de manera muy clara un dirigente comunista como Améndola y lo reconstruye muy bien con todos los detalles Di Loreto (1991). Pero se podrían hacer muchas otras citas para apoyar este punto³⁹.

³⁸ Más allá del distinto planteamiento teórico, en esta perspectiva el análisis que propongo quería integrar el de otros autores que llegan a conclusiones no muy diferentes. Consideremos, por ejemplo, a Salvati (1984, en especial los caps. 2 y 3), que insiste más en las variables económicas, o Farneti (1976), que se detiene sobre todo en la dimensión político-social, o Pasquino (1987). Además, las distintas historias de los partidos durante esos años cuarenta y cincuenta dan base y apoyo al modelo integrador que propongo. Entre otros, véanse, por ejemplo, Galli (1974), Vallauri (1981) o incluso historias más concretas de determinados partidos; sobre todo, de la DC (Baget Bozzo, 1974 y 1977; o, más recientemente, Leonardi y Wertman, 1989).

³⁹ A estos dos aspectos se podría añadir un tercero: existe toda una corriente de opinión moderada, cuando no conservadora, que se expresa claramente votando a favor de la monarquía o de los partidos de derecha en las elecciones administrativas y, después, en las de 1946. Esta opinión se ha formado políticamente durante el fascismo, aunque después la entrada en la guerra y la desastrosa derrota la han alejado del apoyo al régimen. Farneti (1979, pp. 124-125), además, señala el efecto de unificación política y organizativa de las capas medias logrado por un régimen autoritario o totalitario. También Sapelli (1990, p. 277) refuerza este punto. Sobre el apoyo de masas al régimen durante el fascismo, véase Colarizi (1991). Sobre la importancia de esta opinión conservadora en la instauración democrática, véase Morlino (1991).

Así, pues, inmediatamente después de las elecciones de abril de 1948 el régimen a consolidar presenta un evidente, un notable déficit de legitimidad, hasta el punto de que el sistema de partidos que sostiene al régimen coincide con los partidos que apoyan al gobierno en ese momento⁴⁰, mientras que los que están fuera de él se convierten, o ya lo eran desde el principio en distinta medida, en partidos anti-régimen. Y sin embargo, hay que subrayarlo, algunos de ellos —socialistas y comunistas— han sido determinantes en la fase de instauración. Si nos trasladamos a los años siguientes, cuando se realizan los primeros sondeos en Italia, en todas las investigaciones que se hicieron se constata la baja legitimidad. Los términos más repetidos son los de alienación y aislamiento (cfr. Almond y Verba, 1963; La Palombara, 1965), incluso cuando, por ejemplo, se consideran las actitudes difundidas entre las élites o entre los mismos altos funcionarios ministeriales (cfr. Luzzatto Fegiz, 1956, pp. 490-491). A pesar de todo esto, o a pesar de la reducida, limitada legitimidad, se produce una consolidación democrática. Bastaría para dar testimonio de ella el hecho de que el régimen haya durado otros cuarenta años. ¿Cómo ha sido posible?

La respuesta aparentemente más simple, pero también la menos satisfactoria, apunta sobre los efectos del factor internacional: la guerra fría, la alianza OTAN o la protección americana han acabado por mantener o incluso consolidar este régimen democrático. Esta hipótesis, aunque no se pueda descartar completamente por las conexiones que los aspectos internacionales tienen con los internos⁴¹, explica muy poco del caso italiano. Para demostrarlo debería bastar una comparación con la Cuarta República francesa. Los dos países están en un contexto internacional similar. Pero además Francia tiene tradiciones democráticas más sólidas que las italianas. La misma experiencia autoritaria, durante la República de Vichy en la primera mitad de los años cuarenta, depende estrechamente de la invasión nazi. Y sin embargo los años cincuenta que llevan a Italia a la consolidación son testigos en

⁴⁰ Esta, cabe recordarlo, es también la razón por la que De Gasperi, a pesar de no tener estricta necesidad —la DC había logrado la mayoría absoluta de la Cámara y la había rozado en el Senado—, prefirió formar un gobierno de coalición (DC, PLI, PRI y PSLI) en abril de 1948. Una hipótesis similar de un sistema de partidos gobernantes distinto del sistema de partidos global también la expresa Farneti (1976, p. 67), cuando habla de «microsistema parlamentario» para indicar el «cierre a la izquierda» y la exclusión de la oposición, compensada por su presencia y su papel de las comisiones parlamentarias. Pero hay que decir que Farneti basa su diferencia en observaciones más amplias y no limitadas a la legitimidad, como hacemos aquí.

⁴¹ La relación interno/externo se ha estudiado siempre poco cuando se ponía el énfasis en los factores políticos (internos e internacionales). Pero consúltense sobre este período Di Nolfo (1979), Giovagnoli (1982), y Di Nolfo, Rainiero y Vigezzi (1988). Además, sobre los primeros meses cruciales de 1947 está el cuidado trabajo de Galante (1980) que pone bien de manifiesto esa relación. Entre los estudiosos de ciencia política que subrayan esta influencia, véase Pasquino (1974). La atención de los economistas por esa vinculación ha solido ser bastante mayor. Véase, por ejemplo, más recientemente, Zamagni (1990, en especial la parte III).

Francia de la crisis del régimen y de su cambio, favorecido sin ninguna duda por la crisis argelina⁴².

En cambio, si detenemos nuestra atención en los factores internos rápidamente nos viene a la mente el apoyo de la Iglesia y de las distintas organizaciones de Acción Católica que se habían reforzado de manera importante durante el fascismo⁴³. Este aspecto es sin duda importante para comprender el éxito de la DC ya en 1946, pero sobre todo en 1948 con los Comités Cívicos (cfr. Manoukian, 1968). Es importante también para explicar mejor el éxito, sobre todo al principio, de la *Coldiretti* en el mundo agrícola. Y es igualmente importante para entender las posiciones netamente anticomunistas de la misma DC. Así, pues, se puede sostener que a un déficit de legitimidad corresponde un apoyo pleno y total al régimen de todo el mundo católico. Y esto es verdad si se ve en clave anticomunista, pero conviene recordar que también existía «un fondo católico nada maduro para las nuevas responsabilidades de la democracia» (Scoppola, 1977, p. 31).

La referencia a las subculturas como explicación de la consolidación italiana también es poco convincente⁴⁴. La existencia de subculturas, al igual que en Austria o Alemania en los años veinte y treinta, puede también dar como resultado sólo una posterior radicalización y, al final, crisis y hundimiento democrático. No es por lo tanto previsible que se produzcan estabilidad en el voto y mantenimiento del régimen, como ocurre en Italia, si no existieran a la vez otros aspectos y mucho más relevantes⁴⁵.

⁴² Precisamente la IV República Francesa, por otra parte, podría ser el mejor ejemplo a *contrario* de las hipótesis avanzadas en esta investigación. En efecto, una lectura del caso francés podría sugerir precisamente un proceso de debilitamiento de los partidos respecto a la fuerza centrífuga que logran imponer los grupos con sus particularismos (cfr. Williams, 1972, pp. 352 y ss.; Duverger, 1972). Según ellos, los partidos sin bases propias de poder a quienes corresponde una capacidad de *gatekeeping* no logran defenderse, prisioneros como están en el terreno del apoyo electoral o de otro tipo. Como es sabido, la «salida» de la crisis consistió en dar una fuerza autónoma al sistema de partidos, creando un liderazgo fuerte, directamente legitimado por el electorado. Obviamente, esa solución fue posible porque, además de otros elementos, existía un líder carismático (De Gaulle) que lo permitía (Bartolini, 1981).

⁴³ Precisamente en este ámbito ha habido al menos una investigación importante (Poggi, 1963; y ver también la Introducción). Pero también importa subrayar la manera cómo la Iglesia se constituye como «contrapoder» durante el fascismo con organizaciones de masas propias, tan decisivas en la Italia de la segunda mitad de los años cuarenta y principios de la siguiente década. Sobre este tema, véase Miccoli (1985) y, más en detalle, sobre los efectos políticos del reforzamiento de las organizaciones católicas para la consolidación italiana, Morlino (1991).

⁴⁴ La referencia a las subculturas en la interpretación del sistema político italiano se encuentra en distintos autores. Véanse, por ejemplo, La Palombara (1965), Alberoni (1967), Sivini (1971), Farneti (1973) o, más recientemente, con otro enfoque, Trigilia (1986, en especial el cap. 2).

⁴⁵ Uno de los modelos de democracia más conocidos es la democracia consociativa, que trata precisamente de explicar cómo en ciertos países del Norte de Europa (Holanda, sobre todo) se han formado regímenes estables a *pesar de* la existencia de subculturas heterogéneas. Cfr. Lijphart (1975).

La consolidación italiana parece ser, en cambio, el efecto combinado de la bipolarización interna, de la memoria colectiva que permanece tras la experiencia fascista y, sobre todo, del tipo de *party government* caracterizado por esa relación partidos/grupos descrita más arriba y que se produce en un contexto de limitada legitimación. La bipolarización interna que se manifiesta desde las elecciones de 1948 se mantiene por la movilización ideológica con el apoyo de los actores partidistas protagonistas de ella y está alimentada por la guerra fría desde finales de los años cuarenta hasta todo el siguiente decenio, e incluso después. Sin embargo, es bien sabido que el conflicto bipolar puede tener un efecto de reforzamiento de los actores que participan en él⁴⁶. El problema es que la bipolarización a un cierto punto no debe llegar —o llevar— a extremos de radicalización. En el caso italiano, a finales de los años cuarenta esto se evita por el efecto moderador que la memoria de la experiencia fascista tiene sobre la izquierda junto a la común experiencia de una movilización amplia y comprometida, común a todas las fuerzas que habían instaurado el régimen gracias, sobre todo, al compromiso constitucional a que llegaron. Merece la pena subrayar este punto: todos los aspectos negativos de la experiencia fascista, identificada también con la entrada en la guerra y la derrota, acababan por dar conciencia y mayor moderación a las élites de los partidos, sobre todo⁴⁷. La amplia coalición que ha fundado y articulado el régimen mantiene un importante papel de integración, de inercia, incluso cuando se disuelve prácticamente después de 1947-48. En suma, cuando la izquierda es excluida del gobierno, puede hacer bien poco. Y así vota la Constitución en diciembre de 1947. Se encuentra ante una situación objetiva de aislamiento impotente, sean cuales sean las razones por las que llegó a esa posición. Logra, por otra parte —y también hay que subrayarlo—, encontrar compensaciones en la actividad parlamentaria y en los gobiernos locales.

Pero todo esto no basta para explicar la consolidación sin colocar en el centro del análisis ese dominio/control de los partidos sobre los grupos que define al *party government* italiano. En resumen, en Italia se lleva a cabo en los años cincuenta una consolidación *excluyente* en términos de limitada legitimidad. Ese déficit de legitimación o, si se prefiere, de apoyo a las instituciones democráticas instauradas y en funcionamiento se ve compensado por un mayor control de la sociedad civil, a través de las instituciones públicas, por parte de otras «instituciones públicas», los partidos, actores principales de la consolidación. Dicho con una expresión, la fórmula es: *a menos legitimidad, más control (de los partidos)*.

Un tema importante, pero distinto de éste, es si después, concreta-

⁴⁶ Entre los autores clásicos que desarrollan este aspecto ya desde los primeros años cuarenta se puede consultar Shattschneider (1942, p. 64).

⁴⁷ El efecto moderador de las experiencias negativas anteriores se puede encontrar también en las más recientes democratizaciones de España y América Latina.

mente en Italia en el transcurso de los cincuenta, existen políticas dirigidas a mantener o incluso a ampliar la legitimidad o, de nuevo, si se prefiere, el consenso sobre la solución democrática vigente. En mi opinión, es esto a fin de cuentas lo que contemplan los estudios sobre el Parlamento cuando subrayan cómo desde los años cincuenta en adelante «la mayor parte de la actividad legislativa... está constituida por *leggine** de tipo sectorial-administrativo» (Predieri, 1963, p. 230). A ello se refiere también Pizzorno (1974, pp. 220-222) cuando subraya la importancia de la «atracción individualista» que «ha prevalecido prácticamente siempre» en el caso italiano y el papel de las capas medias en la organización individualista del consenso. Así, pues, efectivamente, en un sentido, algunas importantes investigaciones de esos años han estudiado el aumento de la legitimidad; en otro sentido, la consolidación italiana se caracterizaba por la fórmula señalada antes que daba por supuesta la baja legitimidad. Y este aspecto tan importante ha sido poco tratado en sus conexiones y consecuencias por los estudiosos de esos años o de ese período.

CONCLUSION

Una última observación para terminar. Desde un punto de vista comparado, el mayor problema es la significación de la hipótesis «control contra legitimidad» en otros países en los que se analiza la consolidación. Reducida a sus mínimos términos, tal hipótesis está conectada, por una parte, a la existencia de una legitimidad amplia y difundida o reducida y limitada hacia la solución democrática; por otra parte, depende de la posibilidad o imposibilidad/incapacidad del sistema de partidos de alcanzar una posición de *gatekeeping* en virtud de la formación de bases autónomas propias. El caso italiano da a entender que esas bases están compuestas por recursos derivados de la posición dominante de un partido dentro de un sistema de partidos. A su vez, esa posición dominante (y sus correspondientes recursos) se han logrado gracias: 1) a una articulada organización del sistema de partidos, caracterizado por ese predominio; 2) en presencia o en ausencia de ésta, también gracias a la existencia de un liderazgo unitario y estable, resultante a su vez de ciertos aspectos institucionales (sistema electoral con proporcionalidad corregida y predominio del ejecutivo sobre el legislativo o papel de compensación del Parlamento), que dan un mayor margen de autonomía a los partidos respecto de los grupos; o incluso 3) a las ventajas que proporciona el poder controlar —e integrar— los intereses por medio del control que ejercen los partidos sobre las instituciones públicas presentes en los sectores económicos cruciales. El tercer elemento está ligado a los dos primeros en el senti-

* N. del T.—*Leggine*: ley que regula una materia muy concreta.

do de que ese control puede llegar en un segundo momento como resultado del primer factor (bases organizativas autónomas de los partidos) y del segundo factor (liderazgo reforzado por sistemas institucionales).

Pero hay que añadir que la hipótesis de «a menos legitimidad, más control» no es la única posible, porque se puede dar mucha legitimidad y también mucho control. En el caso italiano se da, ante todo, la capacidad de la élite política para «inventar» esa fórmula aprovechándose de las instituciones heredadas del fascismo, pero podría haber ocurrido lo contrario. Este aspecto de opción y de capacidad de aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno se capta muy bien precisamente analizando la legislación de finales de los cuarenta y cincuenta. En otros países puede existir una tradición estatalista tan fuerte y capilar que se produce un control, con características similares en cuanto al papel de las instituciones públicas, pero sin un papel tan importante de los partidos y a pesar de la existencia de una mayor legitimidad⁴⁸. Desde el punto de vista comparado se trata, en suma, de ver cuáles pueden ser las variantes al caso italiano que producen los mismos resultados en términos de consolidación⁴⁹.

(Traducción: Miguel A. RUIZ DE AZÚA.)

⁴⁸ Estoy pensando en el caso portugués, sobre el que, por desgracia, no puedo extenderme en este trabajo.

⁴⁹ Desde una perspectiva distinta, más claramente italiana, se podría abrir una discusión en este momento acerca de las consecuencias de la consolidación que hemos esbozado sobre la democracia italiana en los años siguientes y sobre cuál sea aún hoy la herencia de los años cincuenta. En otras palabras, ¿qué ocurre si ya aquellas bases de la consolidación se han modificado con la ampliación de la legitimidad, la transformación de las bases organizativas de los partidos, el cambio de las posibilidades de control por la sociedad civil; y sin embargo, al mismo tiempo, existe un denso enlace entre sectores distintos de la sociedad civil y todos los intereses que han crecido dentro de esa fórmula de consolidación? Pero esto es tema para otra investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBERONI, F. (comp.) (1967): *L'attivista di partito*, Bologna, Il Mulino.
- ALMOND, G. A., y VERBA, S. (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press. Hay traducción castellana, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica, 1970.
- BAGET-BOZZO, G. (1974): *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti 1945-1954*, Firenze, Vallecchi.
- (1977): *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra. La DC di Fanfani e di Moro 1954-1962*, Firenze, Vallecchi.
- BARTOLINI, S. (1981): *Riforma istituzionale e sistema politico. La Francia gollista*, Bologna, Il Mulino.
- CALISE, M. (1978): *Il sistema DC. Mediazione e conflitto nelle campagne democristiane*, Bari, De Donato.
- COLARIZI, S. (1991): *L'opinione degli italiani sotto il regime, 1929-43*, Bari, Laterza.
- y MORLINO, L. (1991): «The Fascist Legacy: An Overview», en S. Larsen (comp.), *Europe After Fascism*, Oslo y Bergen, Universitetsforlaget, en curso de publicación.
- COTTA, M. (1990): «The "Centrality" of Parliament in a Protracted Democratic Consolidation», en U. Liebert y M. Cotta (comps.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London y New York, Pinter Publishers.
- CRAVERI, P. (1977): *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, Il Mulino.
- DI LORETO, P. (1991): *Togliatti e la «doppiezza». Il PCI tra democrazia e insurrezione 1944-49*, Bologna, Il Mulino.
- DI NOLFO, E. (1979): «Sistema internazionale e sistema politico: interazione e compatibilità», en L. Graziano y S. Tarrow (comps.), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi.
- RAINERO, R., y VIGEZZI, B. (1988) (comps.): *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1945-50*, Milano, Marzorati.
- DUVERGER, M. (1972): *Party Politics and Pressure Groups*, London, Nelson.
- FARNETI, P. (1973) (ed.): *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- (1976): «I partiti politici e il sistema di potere», en VV.AA., *L'Italia contemporanea*, Torino, Einaudi.
- (1979): «Partiti, stato e mercato: appunti per un'analisi comparata», en Graziano y Tarrow, *La crisi italiana*, op. cit.
- GALANTE, S. (1980): *La fine di un compromesso storico. PCI e DC nella crisi del 1947*, Milano, Angeli.
- GALLI, G. (1974): *I partiti politici*, Torino, UTET.
- GIOVAGNOLI, A. (1982): *Le premesse della ricostruzione. Tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*, Milano, Nuovo Istituto Editoriale.
- KIRCHHEIMER, O. (1965): «Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs», *American Political Science Review*, I (LIX).
- LA PALOMBARA, J. (1964): *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press; trad. italiana, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, Comunità, 1967.
- (1965): «Italy: Fragmentation, Isolation and Alienation», en L. W. Pye y S. Verba (comps.), *Political Development and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- LEONARDI, R., y WERTMAN, D. A. (1989): *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance*, Houndmills (Basingstoke) y London, The MacMillan Press.
- LIPHART, A. (1975): *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley y London, University of California Press, 2.ª ed.
- LINDBLOM, C. E. (1959): «The "Science" of Muddling Through», *Public Administration Review*, XIX.
- LINZ, J. J. (1974): «La democrazia italiana di fronte al futuro», en F. L. Cavazza y S. R. Graubard (eds.), *Il caso italiano*, Milano, Garzanti.
- LUZZATTO FEGIZ, P. (1956): *Il volto sconosciuto dell'Italia. Dieci anni di sondaggi Doxa*, Milano, Giuffrè.

- MANOUKIAN, A. (ed.) (1968): *La presenza sociale del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino.
- MARAFFI, M. (1991): *Politica e economia in Italia. La vicenda dell'impresa pubblica dagli anni trenta agli anni cinquanta*, Bologna, Il Mulino.
- MICCOLI, G. (1985): *Fra mito della cristianità e secolarizzazione. Studi sul rapporto Chiesa-società nell'età contemporanea*, Casale Monferrato.
- MORLINO, L. (1991): «The Other Side of the Fascist Legacy», en S. Larsen (ed.), *Europe After Fascism*, op. cit.
- (1991a): «Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe», ponencia presentada en la Conferencia SSRC sobre «Problems of Democratic Consolidation», Roma, 13-15 diciembre 1991.
- (ed.) (1991b): *Costruire la democrazia. Partiti e gruppi in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- PASQUINO, G. (1974): «Pesi internazionali e contrappesi nazionali», en Cavazza y Graubard, *Il caso italiano*, op. cit.
- (1987): «Party Government in Italy: Achievements and Prospects», en R. Katz (comp.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín, De Gruyter.
- PIZZORNO, A. (1974): «I ceti medi nei meccanismi del consenso», en Cavazza y Graubard, *Il caso italiano*, op. cit.
- POGGI, G. (1963): *Il clero di riserva*, Milano, Feltrinelli.
- (comp.) (1968): *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino.
- PREDIERI, A. (1963): «La produzione legislativa», en G. Sartori (comp.), *Il parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- PRZEWORSKI, A., y WALLERSTEIN, M. (1982): «The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies», *American Political Science Review*, LXXVI, n.º 2.
- ROTH, G. (1963): *The Social Democrats in Imperial Germany*, Totowa (N. J.), The Bedminster Press; trad. italiana, *I socialdemocratici nella Germania imperiale*, Bologna, Il Mulino, 1971.
- SALVATI, M. (1984): *Economia e politica in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Milano, Garzanti.
- SAPELLI, G. (1990): «Lo stato italiano como "imprenditore politico"», *Storia Contemporanea*, XXI.
- SCHMITTER, P. C. (1988): «The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe», comunicación no publicada.
- SCOPPOLA, P. (1977): *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino.
- SHATTSCHEIDER, E. E. (1942): *Party Government*, New York, Rinehart and Winston.
- SILVINI, G. (1971): «Socialisti e cattolici in Italia dalla società allo stato», en G. Silvini (comp.), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.
- STRECK, W. (1991): «Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa», *Stato e Mercato*, n.º 31.
- TRIGLIA, C. (1986): *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino.
- VALLAURI, C. (1981): *L'arcipelago democratico. Organizzazione e struttura dei partiti italiani negli anni del centrismo*, Roma, Bulzoni, 2 vols.
- WILLIAMS, P. W. (1972): *Crisis and Compromise. Politics in the Fourth Republic*, London, Longman, 3.ª ed.
- ZAMAGNI, V. (1990): *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Bologna, Il Mulino.