

POLITICA, INTERESES Y REDUCCION DE LOS RECURSOS: CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO ITALIANO (1)

Por FRANCO CAZZOLA

INTRODUCCION

Hablar de grupos de presión implica en primer lugar que nos entendamos sobre lo que son los grupos de presión. Hablar de reducción de los recursos implica, en segundo, que haya un mínimo de acuerdo sobre lo que entendemos por recursos. Finalmente, el nexo entre grupos de presión y reducción de los recursos implica al menos otro sujeto (si bien no explícito) sobre el que se ejerce la presión y, por tanto, una modalidad de acción (o de relación) social y política entre los sujetos en juego (explícitos o no).

Antes de entrar en el verdadero tema de este artículo me parece, por tanto, necesario definir las categorías que usaré en él. La segunda parte del mismo se dedicará, por el contrario, a la ilustración sumaria de algunas hipótesis y variables relativas a la presencia de grupos de presión en una sociedad democrática moderna (hablo de principales hipótesis y variables ya que, hoy por hoy, aún no disponemos, como politólogos, de una teoría completa y seria). La tercera, por fin, a proponer un esquema interpretativo de la situación italiana tendente a responder a la pregunta: *¿Cómo se modifican los sujetos (número, identidad, etc.), los contenidos (qué se pone en juego, sobre la mesa), las modalidades (cómo se realiza) de la relación*

(1) Este artículo reproduce, sobre todo en su segunda y tercera partes, la ponencia que presenté al Congreso sobre «Las instituciones en la recesión», celebrado en Módena del 19 al 21 de enero de 1984, y ahora a punto de publicarse en el volumen colectivo preparado por Marco Cammelli para la editorial Il Mulino.

política que se instaura en una situación de reducción de alguros recursos y con qué efectos para el sistema político en su conjunto?

ALGUNOS PROBLEMAS DE DEFINICION

Para evitar malentendidos terminológicos me parece esencial definir los conceptos que pretendo usar aunque existen opiniones contrastantes sobre las posibilidades de hacer tal cosa con los de las ciencias sociales. Maurice Duverger, por ejemplo, sostuvo: «No siento mucha simpatía por las definiciones. Las definiciones *a priori* son básicas para los juristas; en este caso crean el objeto, así como en las matemáticas a través de la definición de una figura se determina su existencia. El problema es que en las ciencias físicas, naturales y sociales no ocurre tal cosa. El objeto existe. Hay que acercarlo, intentar describirlo con todos sus matices. La definición debe ser el resumen de esta descripción. No es un punto de partida sino de llegada. Mientras tanto debemos conformarnos con algunas primeras nociones aproximativas» (2). Por el contrario, otro investigador, Jean Meynaud, sobre el tema específico que aquí nos interesa, observaba que «el término grupo de presión no tiene sentido para el análisis político si no se delimita claramente» (3). Creo que es correcto al respecto el planteamiento de Domenico Fisichella cuando recuerda que: «En términos generales la definición de los conceptos de la ciencia social (incluida la ciencia política) presenta al menos dos dimensiones problemáticas. La primera es la del nivel de madurez cognoscitiva alcanzado por el análisis social. Cuando Duverger sostiene que en las ciencias de tipo empírico-observativo la definición debe de ser lo que resulta de la descripción del objeto observado es a este primer aspecto al que se refiere: dado que no hemos descrito aún suficientemente la realidad no estamos en condiciones de definir su concepto. La segunda dimensión concluye con un rechazo de aquélla en tanto en cuanto viene entendida como una limitación» (4), en tanto en cuanto definir lo que es un objeto implica determinar lo que no es.

En vista de que en la doctrina vigente el término grupo de presión se usa con extrema facilidad para indicar fenómenos muy diversos entre sí

(2) Cfr. M. DUVERGER: «Classe sociale, ideologia e organizzazione partitica», en G. SIVINI (a cura di): *Scociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bolonia, 1971, pág. 109.

(3) Cfr. J. MEYNAUD: *Les groupes de pression en France*, Colin, París, 1958, pág. 40.

(4) Cfr. D. FISICHELLA: *Partiti e gruppi de pressione*, Il Mulino, Bolonia, 1972, página 8.

(o bien se usan términos diferentes para indicar el mismo fenómeno), creo que es útil hacer un breve resumen de las definiciones ya clásicas, para después precisar en qué sentido uso aquí este concepto. Recojo, por tanto, tres: la de Joseph La Palombara, la de Jean Meynaud y la de Henry Ehrmann, tal y como las ha transcrito Fisichella en su antología (5). «Joseph La Palombara en su estudio sobre los grupos de interés en Italia parte de la siguiente definición: 'el grupo de interés es un agregado de individuos interagentes, que manifiestan deseos racionales con respecto a la jerarquización de los valores'. El interés, que es visto como el elemento esencial de la noción, existe cuando se manifiesta 'un deseo consciente de que la dirección de la política, o la jerarquización autoritaria de los valores, se muevan en un determinado sentido, general o específico'. Tal sentido puede ir sea hacia modificaciones en el sistema de estratificación social, y entonces se producirán cambios en la escala de valores, sea hacia operaciones de mantenimiento de la estructura sociopolítica. 'El interés de un grupo puede consistir perfectamente (y, en efecto, a menudo consiste) en conservar la configuración de la dirección política general'. Para Meynaud el término grupo de presión evoca 'las luchas emprendidas para hacer las decisiones de los poderes públicos conformes a los intereses o a las ideas de una categoría social cualquiera'. Elemento discriminante para identificar un grupo es la presencia en los interesados de la 'voluntad de influir' sobre las decisiones de los poderes públicos. Cuando tal voluntad se manifiesta el organismo que la expresa se califica como grupo de presión. Finalmente, para Ehrmann el grupo es una asociación voluntaria de individuos que se unen para la defensa de un interés: el elemento interesante de la definición lo da el hecho de limitar los grupos sólo a las asociaciones 'voluntarias'» (6).

Llego así a la más reciente (o si se prefiere menos vieja, porque es de hace doce años). Para Gianfranco Pasquino la palabra grupo de presión indica: *a)* La existencia de una organización formal, y *b)* el modo de actuar de la misma para conseguir sus fines: la presión. «Entendemos por presión la actividad de aquel conjunto de individuos que, unidos por motivos comunes, intentan a través del uso o de la amenaza del uso de sanciones, influir sobre los acuerdos que toma el poder público, sea con el objetivo de cambiar la distribución predominante de bienes, servicios, honores y oportunidades, sea con el objetivo de conservarla frente a las amenazas de

(5) Para J. LA PALOMBARA cfr. *Clientela e parentela*, Edizioni di Comunità, Milán, 1968; para J. MEYNAUD cfr. *Les groupes de pression*, PUF, París, 1960 (hay una traducción española: *Los grupos de presión*, 6.ª ed., EUDEBA, Buenos Aires, 1968; nota del traductor); para H. EHRMANN, finalmente cfr. *Interest Groups*.

(6) Cfr. D. FISICHELLA: *Op. cit.*, pág. 15.

intervención de otros grupos o del mismo poder político. Presión es, por ello, no tanto, como consideran algunos autores, la posibilidad de obtener el acceso al poder, como la de usar sanciones negativas —castigos— o positivas —premios— con el fin de influir sobre la asignación autoritaria de valores sociales a través del poder político» (7).

De esta última definición, que usaré en el resto del artículo porque me parece la más completa y, sobre todo, la más operativa, se deduce que el fin de la presión es instaurar un intercambio político entre los grupos privados y el circuito institucionalizado del poder (8). Los sujetos en juego son, por tanto, no sólo los mismos grupos de presión, sino también el Parlamento, el Gobierno, las Administraciones públicas y los partidos (9). Un breve inciso: la distinción entre grupos de presión y partidos políticos es un problema ya antiguo; páginas y páginas se han escrito sobre el asunto. Para nuestros fines creo que será suficiente recordar que la diferencia más clara se basa en las funciones no ejercitadas por los grupos de presión y que desarrollan sólo los partidos políticos: «La función de competición electoral, la de gestión directa del poder y la de expresión democrática. En definitiva, podemos concluir que son grupos de interés aquellos grupos organizados que aunque tienden a influenciar la distribución de los recursos en una sociedad sea para mantenerla sin variaciones sea para cambiarla a su favor, no participan directamente en el proceso electoral y, por tanto, no están en absoluto interesados en ejercer por sí mismos el poder político sino más bien en acceder a éste con facilidad y frecuencia e influir sobre sus decisiones» (10).

Segundo problema terminológico, que se deduce de la definición apenas dada de grupo de presión: el intercambio político. Se ha dicho ya que aparentemente no es difícil definirlo con sencillez: consiste en una relación social en la que se negocian bienes diversos (de naturaleza diferente) entre la economía y la política. «Los protagonistas de la transacción son los gru-

(7) Cfr. G. PASQUINO: «I gruppi di pressione», en *Rivista italiana di scienza politica*, 1972, pág. 167. Cfr. también S. PASSIGLI: «Gruppi di pressione», en A. NEGRI (a cura di): *Scienze Politiche*, Feltrinelli, Milán, 1970, págs. 182-185.

(8) Sobre este término cfr. A. BALDASARRE: «Il retrobottega della democrazia», en *Laboratorio Politico*, 1982, núm. 5-6, págs. 78-111.

(9) Es verdad que recientemente se tiende a ampliar el uso del concepto aplicándolo también a los grupos institucionales, teniendo en cuenta lo que sucede en los Estados Unidos, hasta el punto de que se habla de grupos de presión intragubernativos, pero también es cierto que dentro de los límites de este artículo tomarlos en consideración crearía solamente más confusiones. Sobre este punto cf.: de todas maneras el óptimo análisis de M. FEDELE: *La Deriva del potere*. De Dorato, Bari, 1982.

(10) Cfr. G. PASQUINO: *Op. cit.*, pág. 169.

pos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones. Los bienes de naturaleza diversa que se intercambian pueden ser salarios, empleo, inversiones, facilidades de crédito o fiscales, etc., pero también lealtad política, consenso democrático o simplemente suspensión de la crítica activa, aplazamiento de las sanciones» (11). Pero éste comprende también otra dimensión de los sujetos: «comprende también contenidos de la subjetividad o identidad colectiva. El intercambio político es un sistema de acción social en el cual los diferentes contratantes ponen en juego el sentido de sus actuaciones, en una lógica recíproca de la cual puede salir confirmada o desmentida la propia identidad» (12). Y esto, obviamente, ocurre también con respecto al Estado que en esta transacción no sólo es garante, es también una de las partes que contrata. «Se hace contratante tanto en los acuerdos trilaterales (con sindicatos y patronal) como en los bilaterales (en la gestión, no sólo de los imponentes sectores públicos y semipúblicos, sino también de las relaciones de cualquier grupo social capacitado para hacerle chantaje). Un Estado así entendido altera las reglas del mercado, no ya porque introduzca elementos de racionalidad diversa o de planificación, sino porque intercambia bienes que en la lógica tradicional de aquél no eran negociables (los bienes de autoridad)» (13).

El tercer problema es el que se refiere al término «recursos». Es sabido que éste (tal y como se deduce también de la definición de intercambio político) comprende una pluralidad de significados: se puede hablar de recursos materiales (económicos, humanos, etc.) de recursos de valores (ideales, de legitimidad) y de recursos-estructura (o mejor, estructuras entendidas como recursos: ¿El ente público X, el Estado, producen recursos o bien son ellos mismos recursos?). Cortando por lo sano distinguiremos tres tipos de recursos, vistos desde el Estado, de sus conexiones con los grupos de interés, en base a los cuales debemos preguntarnos si existe una «situación de crisis»:

— Crisis de *recursos económicos* en caso de que el momento extractivo o el distributivo se hayan debilitado cuantitativamente (14).

— Crisis de *recursos de racionalidad* siempre que nos encontremos

(11) Cfr. G. E. RUSCONI: «Scambio politico», en *Laboratorio Politico*, 1981, número 2, pág. 65.

(12) *Ibidem*, pág. 67.

(13) *Ibidem*, pág. 84.

(14) Cfr. la comunicación de M. MORISI, R. MOTTA y F. CAZZOLA: *Governo, Parlamento e interessi*, a la jornada de estudios en recuerdo de Flavio Colonna organizada por el Centro di Studi e Iniziative per la riforma dello Stato, Roma, 29 de noviembre de 1983.

frente a una situación denominada de «ingobernabilidad», esto es, frente a una discrasia entre el flujo de las demandas políticas y el de las respuestas institucionales (15).

— Crisis de *recursos de legitimidad* en caso de que se vuelvan a poner en discusión (en la práctica) los fundamentos de la existencia del «Estado» moderno: la fuerza legítima, la reglamentación del poder, la reducción de los ámbitos del uso de la fuerza (16).

Es obvio que, frente a estas variaciones de los recursos para el «político», está la situación respecto a ellos de los sujetos de nuestro análisis, esto es, los recursos de los grupos de presión. De la literatura sobre el tema extrapolo algunos que utilizaré seguidamente:

— Las dimensiones (*membership*) de los grupos.

— La riqueza en términos de bienes monetarios.

— La calidad y la amplitud de los conocimientos de los miembros (entendidos sea como conocimientos técnicos sea como contactos con hombres).

— La representatividad, que debe entenderse sea con respecto a la base asociada, sea con respecto al sector social susceptible de ser organizado por el grupo (por ejemplo, hasta qué punto es representativa la *leadership* de la Confindustria [*] con respecto a los industriales afiliados a la misma, pero también con respecto a todos los industriales italianos).

— El grado de consenso/conflictividad de los fines perseguidos por el grupo de presión con los valores sociales predominantes o legítimos.

LAS HIPOTESIS SOBRE EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE PRESION

¿Cuál es el papel en general de los grupos organizados en una sociedad democrática?

Es sabido, por ejemplo, que Tocqueville era un abierto sostenedor de los mismos: «Para que los hombres sean civiles o en ello se transformen, hace falta que entre ellos el arte de asociarse se desarrolle y se perfeccione, en la misma medida que aumenta la igualdad de las condiciones» (17).

(15) Sobre este punto cfr. N. BOBBIO: «La politica tra soggetti e istituzioni», en *Democrazia e Diritto*, núm. 5, 1980, págs. 646-648; además de C. DONATO y F. FICHERA: *Il governo debole*, De Donato, Bari, 1981, págs. 10-15.

(16) Cfr. N. BOBBIO: *Op. cit.*, págs. 644-646.

(*) Confederazione Generale dell'industria italiana. Así se llama la principal organización de empresarios de este país, equivalente a nuestra C.E.O.E.

(17) Cfr. A. DE TOCQUEVILLE: *La Democrazia in America*, Utet, Turín, 1968, volumen II, pág. 61 (una edición francesa, *De la democratie en Amerique*, Gallimard,

Pero es también sabido que, a pesar de las afirmaciones de Tocqueville, los grupos de presión fueron, durante un largo período «un fenómeno a exorcizar». Gradualmente, sin embargo, ha recordado Maier «cómo había ya ocurrido en el caso de los partidos políticos, los cuales acabaron poco a poco por ser primero tolerados y después considerados legítimos, la mediación ejercitada por los grupos de interés dejó de ser una novedad sospechosa y se convirtió en un útil canal representativo. La aceptación de los partidos había tenido lugar cuando estuvo claro que éstos, lejos de ser el instrumento de los radicales y de los fanáticos, contribuían más bien a la canalización de las pasiones, facilitando así el ejercicio del poder político. Los partidos se revelaron como capaces de poner freno a las pasiones ideológicas. La red de los grupos de interés habría, por tanto, podido ofrecer la oportunidad de amortiguar los conflictos económicos de la sociedad industrial: aplacar a los agricultores insatisfechos y revoltosos; equilibrar el ciclo económico para la industria; estimular a los jefes de la clase trabajadora a conseguir ventajas para sus seguidores a corto plazo, y en el ámbito del capitalismo; ofrecer a las comunidades religiosas la posibilidad de mantener su identidad cultural en una sociedad secularizada. La primera guerra mundial y la crisis del veintinueve mostraron qué recorrido más largo había ya hecho la representación basada en los grupos de interés. La movilización económica que tuvo lugar creó nuevos lazos entre el Gobierno y los grupos de productores y confirió a las asociaciones de la industria un poder normativo más amplio» (18).

También en el campo marxista se ha asistido recientemente a una revalidación del papel general de los grupos. Antonio Baldassarre sostiene, por ejemplo, que «la democracia liberal ha conseguido resistir la tensión social confiándose, más que al control político institucionalizado (Estado), a situaciones de control difuso, o sea a estructuras de poder reguladas socialmente y con escasa institucionalización, y sobre todo a grupos, principalmente fundados sobre identidades económico-sociales, que eran estimulados y animados por aspiraciones de emancipación social relativamente simples. Esta estructura de poder, directamente calcada de la del económico-social, ha permitido al sistema político institucionalizado aprovecharse de

París, 1951; una española, *La democracia en América*, FCE, México, Buenos Aires, 1963, nota del traductor).

(18) Cfr. C. S. MAIER: «Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi», en S. BERGER (a cura di): *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bolonia, 1983, pág. 81 (se trata de la traducción al italiano de la obra del mismo título, aparecida primero en inglés en la Cambridge University Press, nota del traductor).

los filtros de intereses que garantizaba una jerarquía social relativamente estable y cierta. Lo que se quiere decir es que en el período clásico de la democracia liberal existió una jerarquía en la sociedad (empresarios-proprietarios, profesionales, empleados, obreros, parados) que era también económica y política. La superposición de estos diferentes niveles de poder permitía a cada uno beneficiarse coordinadamente del otro. Y, en cualquier caso, hacía posible la drástica reducción a través de filtros económicos y sociales, de los *inputs* dirigidos al sistema político institucionalizado. Este, pues, se beneficiaba de la existencia de un vasto sector no institucionalizado, en el sentido de que la dinámica de este último le permitía no sólo no correr los riesgos propios de un sistema totalitario, sino también tener una antecámara, en la que se establecía el orden de acceso al sistema institucionalizado, y una cámara de compensación, sobre la cual se descargaban las tensiones del mismo sistema» (19).

Si, por tanto, hoy la legitimidad de los grupos de presión se reconoce sustancialmente en términos generales, sobre el tapete quedan aún dos problemas teóricos: ¿Qué garantías son necesarias para que exista un *papel democrático* de los grupos? y, en consecuencia, ¿cuáles son las variables sistémicas que influyen en el ser (y en el modo de actuar más o menos democrático) de los grupos de presión?

Con respecto a la primera pregunta la respuesta no puede no depender: a) De la calidad y de la cantidad de los intereses que estos grupos representan, y b) de qué nivel de democracia interna alcanzan. El punto a) «concierno explícitamente las modalidades con las que dar expresión relevante a los intereses no organizados, porque son más débiles y quizás electoralmente menos 'cortejables': los de los pobres, de los que están en paro, los pensionistas, los viejos e, incluso, los de los consumidores» (20). Es un aspecto que se refiere en sustancia al sistema político y su funcionamiento, no exclusivamente a los grupos de presión; es el problema del umbral de acceso al sistema político decisional. Es el problema, para volver al doble papel que juega el Estado en el intercambio político, del papel complementario al de parte contratante que también desarrolla: el de garantizar que «todos los sujetos sociales dotados de identidad y de fuerza de contratación, accedan al intercambio político. Garantizar significa no hacer discriminaciones entre los sujetos, regular —incluso institucionalizar— los modos de acceso frente a la creciente, pulverizada, irreversible conflictividad de la sociedad compleja. En este papel la legitimación del Estado no se

(19) Cfr. A. BALDASARRE: *Op. cit.*, págs. 99-100.

(20) Cfr. G. FASQUINO: *Op. cit.*, pág. 182.

apoya sobre contenidos constitucionales de principio, sino sobre procedimientos de decisión pragmáticos que deben aparecer no prejuzgados y no prejuzgantes para los intereses de aquellos que accedan al intercambio político» (21).

El segundo aspecto tiene que ver en su totalidad con los problemas internos de los grupos de interés: «Estos pueden convertirse en instrumentos de manipulación y control en manos de una *leadership* aguerrida y no en medios para la libre expresión de las demandas de sus afiliados ni, mucho menos, de las de la sociedad. En sustancia la pendiente por la que se desliza un sistema en el cual los grupos organizados surjan como dominantes y se constituyan dentro de ellos oligarquías de poder es la de la falta de representación y responsabilidad, así como del cese de la articulación de las demandas provenientes de la sociedad» (22).

Paso al último problema: las variables sistémicas que influyen sobre la forma de actuar de los grupos de presión. También en este punto me limito a resumir brevemente lo que subrayan las diversas teorías:

a) *El ordenamiento estatal*: Según sea éste más centralizado o descentralizado, la articulación de los grupos tenderá a seguir paso a paso la del mismo.

b) *El sistema de partidos*: También esta variable aparece, obviamente, como importante. «En un sistema multipartidista en el cual haya una cierta alternancia en el poder, los grupos de presión tienen un vasto campo y amplias posibilidades operativas también a nivel de los partidos; donde, por el contrario, como en los sistemas de partido predominante (*) o con un partido de mayoría relativa siempre en el Gobierno, esta alternancia no exista o casi, los grupos «parientes» del partido en posición de preeminencia tendrán acceso privilegiado y obtendrán decisiones favorables mientras que los otros intentarán influir uno a uno sobre los miembros del partido mayoritario o presionar directamente sobre la Administración pública» (23).

c) *La amplitud de la intervención estatal*. Como recuerda Bobbio «allí donde el Estado ha asumido la tarea del gobierno de economía la clase política ejercita el poder ya no solamente a través de las formas tradicionales como la ley, el decreto legislativo o los varios tipos de actos de la Administración, que desde que existen un régimen parlamentario y un Estado de

(21) Cfr. G. E. RUSCONI: *Op. cit.*, pág. 85.

(22) Cfr. G. PASQUINO: *Op. cit.*, pág. 183.

(*) Sobre estos sistemas de partidos, en el sentido en el que usa el término el autor, véase SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, volumen I, Alianza, Madrid, 1980, págs. 247 y sigs.

(23) Cfr. *ibidem*, pág. 171.

Derecho han entrado a formar parte de la esfera del poder visible sino también a través de la gestión de los grandes centros de poder económico gracias a la cual consigue además los medios para la subsistencia de los aparatos de los partidos, de aquellos aparatos a través de los cuales a su vez obtiene por medio de las elecciones la propia legitimación para gobernar» (24). Por lo que se refiere a la forma del acto de la presión es correcto subrayar que aquélla con esta creciente «institucionalización del poder» han conllevado la consolidación de redes de poder oculto que constuyen simplemente «apéndices no institucionalizados del poder establecido»: representan, esto es, una trastienda exclusiva de las clases dominantes» (25).

d) *La cultura política*: Uso aquí este término en sentido impropio y, en ciertos aspectos, restrictivo. Me parece que el modo de actuar de los grupos de presión depende sustancialmente de la existencia en la sociedad de una ideología de la emergencia o de una ideología de la normalidad, de una ideología de la crisis o del desarrollo. En los últimos decenios, al menos el mundo occidental, ha vivido sustancialmente de la mano de una cultura del desarrollo sin fin, de la normalidad del progreso y del aumento de las riquezas. En las décadas precedentes, por el contrario, muchos países han vivido la edad de la crisis (la Alemania de Weimar, los Estados Unidos de 1929). Las investigaciones parecen demostrar que según qué ideología impere, la actividad de los grupos de presión (y su número, y las relaciones entre ellos) varía de un mínimo a un máximo de legitimidad y de visibilidad, de respeto a algunas elementales reglas del juego o de uso de cualquier arma (también la violencia) que encuentren a su disposición.

e) *La calidad y cantidad de los recursos* que se refieren tanto a los sujetos grupos de presión como al sujeto Estado. También esta variable me parece tan obvia como para no necesitar más explicaciones.

HACIA UN ESQUEMA INTERPRETATIVO DEL CASO ITALIANO

De las diversas variables sistémicas arriba enunciadas, en los últimos diez años, sólo dos han sufrido transformaciones notables en Italia.

Por lo que respecta al ordenamiento del Estado, el equilibrio decisional y el sistema de partidos, así como el ámbito y la amplitud de la intervención de aquél, las modificaciones no han constituido ciertamente nomen-

(24) Cfr. N. BOBBIO: «La democrazia e il potere invisibile», en *Rivista italiana di scienza politica*, 1980, núm. 2, pág. 200.

(25) Cfr. A. BALDASARRE: *Op. cit.*, pág. 101.

tos de ruptura entre el principio de los años setenta y la situación de hoy en día.

El proceso de *stop and go* (o, mejor, de un paso adelante y dos atrás) en la descentralización ha proseguido; el sistema decisonal ha continuado siendo multiforme en cuanto a sus lugares y sujetos; el de partidos sigue constituyendo un proceso de modernización siempre *in fieri* y nunca consumado; la intervención estatal puede quizá haber crecido (por ejemplo, asistencia sanitaria para todos, pensiones, etc.), pero siempre casi en línea recta dentro del marco del Estado providencia.

Son, me parece, los otros dos lados del pentágono los que han sufrido las transformaciones más profundas, que han marcado un verdadero salto de calidad (que esto haya ocurrido también debido al perdurar en manera casi estática de los otros tres lados no es aquí tema de discusión en tanto en cuanto nos llevaría aún más lejos de donde ya se está yendo). En pocas palabras, creo que ha cambiado la ideología de fondo de este país; por decirlo con un lema: de la cultura del progreso y del desarrollo a la cultura de la crisis o ideología de la escasez. Y, por otra parte, pienso que han disminuido algunos tipos de recursos: en particular aquellos que he llamado de legitimidad del Estado (del Estado democrático en primer lugar, del de Derecho en segunda instancia y del Estado poder, por último).

Empiezo por estos segundos. No es de mi competencia dibujar el cuadro económico de Italia en este período; puedo simplemente recordar que el paquete de recursos económicos a disposición del poder institucionalizado más que disminuir ha, si acaso, crecido en estos últimos años. Han crecido las capacidades extractivas así como las distributivas (para este tema me remito a los varios estudios sobre la actividad de los gobiernos y de los parlamentarios de 1976 en adelante) del poder político. Es cierto que se han bloqueado las tasas de crecimiento de la renta nacional o de la producción de la industria; pero éste es un problema que afecta a las disponibilidades de los grupos y no, *in primis*, a las del Estado, ya que nunca como en este último período el «político» ha sido tan rico en términos de recursos económicos para distribuir, y tan generoso en la distribución. Es un problema que afecta a los bienes puestos sobre la mesa del intercambio por los grupos. Si volvemos a la definición dada en las primeras páginas, éstos usan cada vez más la amenaza y la sanción, para obtener beneficios, y no el premio, ni las riquezas de las que disponen.

Cierto es que el déficit de riqueza en la producción (de la sociedad) ha causado un déficit de racionalidad en la reproducción política; un desfase cada vez más visible entre demandas y respuestas. Admitido que las últimas son necesarias (y aquí son los otros tres lados del pentágono los que

vuelven a aparecer) será suficiente recordar con Norberto Bobbio lo que ha ocurrido en Italia en estos últimos treinta años, pensar solamente «en todas las reformas propuestas, continuamente aplazadas o abandonadas, en las montañas de palabras que producen hechos grandes como ratoncitos, en el retraso con el que los órganos decisorios del Estado responden a las demandas que en una sociedad compleja y articulada presionan para ser satisfechas, y en aquel, aún mayor, con el que los ejecutivos ponen en práctica las decisiones tomadas fatigosamente. Cosas demasiado conocidas como para que haga falta recordarlas otra vez, pero que representan la prueba palmaria de una democracia mal gobernada» (26).

Pobreza de la «producción» (o crisis económica de la sociedad) más déficit de racionalidad (o de capacidad de gobierno) igual al salir a la superficie junto a la cara *funcional* de la política (decisiones e intercambios) de la cara *expresiva*, por decirlo como Edelman (27), o el triunfo del principio de «elegir negando, sin eliminar las otras posibilidades», fundamento, como recuerdan Donolo y Fichera, del oportunismo en la definición de Luhmann (28).

Entra, pues, en juego, y me apoyo de nuevo en Bobbio, la función de la ideología, o mejor, una de las funciones, aquella de «escorder la verdad con el fin de dominar» (29). Aquí, en el caso italiano, no se trata exactamente de una verdadera ocultación de la verdad sino de transformar una media verdad en verdad entera, absoluta; del encuentro entre dos escaseces diferentes (la de la producción de la sociedad y la de la racionalidad del político) se deriva la ideología de la escasez *tout court*. «Hay algo nuevo bajo el sol, al contrario, algo antiguo.» Es suficiente una sana relectura de los clásicos de la filosofía o de la ciencia política (de Hobbes a Macquavelo pasando por Cattaneo) (30).

Voy más allá en el razonamiento. Una doble pobreza y, por tanto, una situación de crisis y, por ello, «un nivel continuamente reproducido de

(26) Cfr. N. BOBBIO: *Op. cit.*, pág. 649.

(27) Cfr. M. EDELMAN: *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, 1974.

(28) Cfr. C. DONOLO y F. FICHERA: *Op. cit.*, pág. 45, y N. LUHMANN: *Opportunismo e forme di programmazione nell'amministrazione pubblica*, incluido en la antología de C. DONOLO y F. FICHERA: *Il governo debole*, cit., págs. 243-274.

(29) Cfr. N. BOBBIO: *Op. cit.*, pág. 652.

(30) Cfr. M. WEINER: *The Politics of Scarcity. Public Pressure and Political Response in India*, Chicago, 1962; FRED HIRSCH: *Social limits to Growth*, Cambridge, Mass., 1976, trad. it. *I limiti sociali dello sviluppo*, Milán, 1981. Sobre el concepto de apoyo difuso y específico cfr. D. EASTON: «Theoretical Approaches to Political Support», en *Canadian Journal of Political Science*, 1976, núm. 3, págs. 431-4-8.

amenaza, miedo, ambivalencia, experimentado por los individuos hace necesarios, para los miembros de la sociedad, símbolos y rituales concluyentes, armonizantes y pacificadores» (31). Se alimenta la ideología del bien común: sacrificios temporales en nombre del bienestar de todos, quien no acepta es el enemigo. Es una simplificación del mundo real: no más complejidad en las relaciones sociales, sino sólo la dicotomía amigos (aquellos que aceptan la ideología del bien común) enemigos (los defensores de la continuación de la escasez, aquellos que no aceptan la existencia del bien común). La salida de la crisis se presenta siempre como posible, pero con una condición: «sangre y lágrimas para todos», que recuerda a Spadolini (*).

El corolario de la instauración de esta forma de ideología aparece preciso y extremadamente importante: es la vuelta, en auge, de la vieja idea de Hobbes (pero negada por muchos también en el pasado) del *Estado en su función de soberano por encima de las partes, de gobierno no mediador, sino instrumento por sí solo de unificación nacional*.

Los efectos que aparecen son de dos tipos: sobre la visibilidad de ciertas medidas y sobre la discrecionalidad de otras. Si el Estado intenta controlar la situación del sacrificio colectivo temporal, para eludir la acusación de ineptitud (razón principal, también para el teórico del Leviatán, por la que los súbditos pueden considerarse liberados de la obligación de obedecer al soberano) y, por tanto, el agudizarse de la pérdida de legitimidad, deberá privilegiar los aspectos expresivos de sus procesos decisionales «sacrificantes», hacerlos lo más públicos que sea posible, ostentar la *visibilidad de los procedimientos* como signo inconfundible de su potencia, para la conquista del apoyo difuso.

«En segundo lugar, todo sistema político jurídicamente institucionalizado no puede no reconocer, so pena de una excesiva rigidez e incapacidad para intervenir adecuadamente en los conflictos sociales, amplios espacios de discrecionalidad política o 'vacíos de derecho': son éstos los institucionalizados en favor del *poder puro*. Y no son pocos, porque no hay ámbito de importancia política en el cual las clases dominantes no se reserven la libre decisión. Esta función la ejercen, por ejemplo, los que se denominan 'conceptos indeterminados' (orden público, buenas costumbres, etc.), en el campo de la seguridad pública, o bien las numerosas cláusulas generales relacionadas con la tutela del interés general en el de la economía y las relaciones

(31) Cfr. C. DONOLO y F. FICHERA: *Op. cit.*, pág. 44.

(*) Alusión a la política de austeridad propugnada por Giovanni Spadolini, republicano, durante sus dos experiencias como jefe del Gobierno. Del 22 de junio de 1981 al 7 de agosto de 1982 y del 23 de agosto al 13 de noviembre de 1982.

sociales» (32). Dicho de otra manera, cuanto más se insiste en lo común, lo para todos, más crecen los espacios de discrecionalidad.

El primer fenómeno (visibilidad) tiende a crear en el sistema social (o a favorecer la creación) *de identidades no colectivas sino de masa* que en ciertos aspectos satisfacen el deseo (de las masas) de símbolos, de «teatro»; es una identidad negativa, sin características de verdadera solidaridad entre los individuos sino a niveles muy bajos. Si se me permite el parangón es transformar a los ciudadanos en masas de hinchas, es decir, en masas que se mantienen unidas no por el fenómeno de la suma de intereses de grupo más intereses individuales (propio de los movimientos colectivos) (33), sino exclusivamente por un interés de hecho externo a la masa: el éxito del equipo del cual se es hincha y que está representando su papel en el estadio o en el teatro, o en la arena política. La identificación es de perfil bajo —exactamente como la del hincha: hemos ganado (yo y el equipo); han perdido (los otros y el equipo)— siempre lista para licuarse, para desaparecer en miles de miniclones de éste o de aquéllo, de defensores de éste o de aquél interés.

El segundo fenómeno (el de la discrecionalidad) tiende por su parte a realizar (o a favorecer la realización de) diversificaciones siempre más pequeñas en lo social. Discrecionalidad como negación de general, de derecho, de previsible, como sinónimo de identidad (interés) individual según las exigencias del poder y de la fuerza del interés (34).

Si el primer fenómeno contribuye, por tanto, a la canalización de consenso/apoyo difuso (débil e inestable) el segundo sale al encuentro de la exigencia de apoyos específicos (obtenibles sólo con la satisfacción de intereses específicos) (35).

Teatralización de la pobreza productiva, ideologización de la falta de racionalidad política (pública), discrecionalidad en la redistribución: en presencia de estos tres factores de crisis las teorías más consolidadas sostienen (en base también a precisos acontecimientos históricos, como, por ejemplo, Weimar) que tienen lugar efectos disolventes sobre «lo social». Por un lado, está la multiplicación de los grupos de interés, siempre más corporativos, siempre más dedicados a perseguir intereses ultramicroseccionales, siempre

(32) Cfr. A. BALDASARRE: *Op. cit.*, pág. 94.

(33) Sobre los movimientos colectivos cfr. recientemente A. MELUCCI: *L'invenzione del presente*, Bolonia, 1982.

(34) Sobre el concepto de identidad cfr. el magnífico estudio de L. SCIOLLA: «Differenziazione simbolica e identità», en *Rassegna Italiana di Sociologia*, núm. 1, 1983, páginas 41-77.

(35) Cfr. M. OLSON: *Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., 1971, traducción italiana *La logica dell'azione collettiva*, Milán, 1983.

compitiendo (también violentamente) por la satisfacción de intereses individuales o semiindividuales. Por otro, la sustitución de los movimientos colectivos por fenómenos de agregación o por comportamientos de masa privados de hecho del elemento de la solidaridad. Lo poco que queda de colectivo no es continuo, sino en oleadas, agregante (con fuerte solidaridad) y momentáneo (un ejemplo que me parece típico: el movimiento pacifista). Como lo social también el tiempo se desmenuza: falta el espesor, la duración.

Al caso italiano hoy le sobran ejemplos para apoyar tal teoría. Basta pensar en la crisis de representatividad de los grupos organizados como el sindicato y la Confindustria. Para el primero será suficiente recordar el desarrollo de los minisindicatos autónomos de las más diversas (pequeñas) categorías y al mismo tiempo la crisis de la afiliación a las confederaciones. En el caso de los empresarios pensemos sólo en lo ocurrido después del acuerdo de 22 de enero de 1983 (*): con la Federtessili (**): que se separa como grupo de la Confindustria en el cumplimiento del acuerdo triangular sobre el cálculo de los puntos de contingencia y las continuas amenazas de creación de una nueva Federmeccanica (***) hechas unas veces por las grandes y otras por las pequeñas empresas. Ciertamente este diversificarse de los sujetos (así como el crecimiento en general de las diferencias sociales por dinámicas propias) modifica el contenido del intercambio, hace emerger algunos recursos de los cuáles el cuerpo social dispone y anula otros. Los grupos pierden así en términos de dimensiones, de riqueza, de representatividad; algunos mantienen casi inalterado el recurso «calidad y amplitud de los *conocimientos*», otros no; todos creen conservar el de la amenaza y la sanción con respecto al político público (36). Algunos (muchos) grupos asumen formas *parasindicales* y por lo que respecta a las relaciones con el sistema de partidos se pasa del colateralismo a la instrumentalización, y los partidos son usados cada vez más (y siempre más, objeto de chantaje) (37).

Se modifican sobre todo las condiciones del intercambio. Ningún siste-

(*) Acuerdo trilateral gobierno-sindicatos-empresarios con el objetivo de reducir la inflación y los costes laborales, manteniendo el nivel de vida.

(**) Federación de los industriales textiles italianos.

(***) Federazione Sindacale dell'Industria Metalmeccanica Italiana. Organización de empresarios del sector del metal.

(36) Es suficiente recordar aquí el caso de las últimas elecciones con la retirada del apoyo a la Democracia Cristiana por parte de sectores del comercio y de los pensionistas. (Se refiere el autor a las de 26 de junio de 1983, en las que la DC pasó de un 38,3 por 100 de los votos válidos —en 1979— a un 32,9 por 100, fenómeno que no es normal dada la clásica estabilidad del electorado italiano. Véase *Revista de Derecho Politico*, núm. 20, pág. 202, nota del traductor.)

(37) La sugerencia me la ha hecho Carlo Donolo, a quien se la agradezco.

ma político puede funcionar solamente con el apoyo difuso (en el caso de la ideología de la crisis: todos iguales en los sacrificios); es sólo la suma de apoyos difusos más apoyos específicos lo que permite a un sistema mantenerse en pie, a un Estado ser definido y aceptado como tal. Pero, ¿en presencia de una ideología oficializada de la crisis que tiende a nivelar ideológicamente todos los grupos, a unificar a todos teatralmente en la parte de los que se sacrifican (= política de la emergencia) es posible mantener vivos intercambios continuos para satisfacer intereses específicos (y, por tanto, obtener de éstos apoyos específicos) que tienden en su concreción a aumentar las desigualdades, a deshomologar a los grupos entre ellos? Es posible, pero con una condición: que los procedimientos de intercambio (aquellos que Carlo Donolo ha llamado el tráfico ilícito de la decisión) no creen escándalo: para recordar una vez más las palabras de Bobbio, que sean acciones no públicas, que sean «invisibles». ¿Invisibilidad para quién? Ciertamente para los sujetos que no participan en el intercambio con el «político» (pero esto es casi normal), pero sobre todo (o también) para algunos componentes de base de los sujetos (grupos, organizaciones) que le dan vida.

Lo aclaro con otro ejemplo relativo al acuerdo de 22 de enero de 1983 entre Sindicato, Confindustria y Gobierno. Se ha discutido recientemente sobre un anexo (secreto) al texto del acuerdo (a este último se le dió mucha publicidad), firmado por el Gobierno, Sindicato y Confindustria en otro lugar porque marginaba del intercambio a una parte de los trabajadores. En tal anexo secreto se aceptó excluir del acuerdo sobre la incorporación al trabajo a los minusválidos. ¿Por qué este secreto? Por el simple hecho de que «todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuyos designios no son susceptibles de convertirse en públicos, si alguna vez lo fuesen, suscitarían tal reacción que sería difícil, si no imposible, ejecutarlas» (38).

Esto es sólo un ejemplo, un caso se podría objetar. *Probemos entonces a revisar de memoria estos años de historia italiana y nos daremos cuenta fácilmente de cómo está toda empapada de disimulo y de falta del mismo, de publicidad de los procesos instructorios de las decisiones y de las decisiones bandera; y, al mismo tiempo, de privatización y ocultación de los verdaderos procesos decisivos y de las decisiones reales.* No es necesario pensar en la masonería, en los servicios secretos, en la P-2 (*) o en otras partes emergentes del iceberg de la invisibilidad parecidas. Fijémonos en una de las par-

(38) Cfr. N. BOBBIO: *Op. cit.*, pág. 651.

(*) Logia masónica declarada ilegal y cuyas actividades han sido objeto de una investigación parlamentaria, concluida con un gran escándalo recientemente, tanto por sus fines de ocupación del aparato del Estado como por las personas idóneas implicadas.

tes más visibles de la vida política italiana: la actividad del Parlamento. Recuerda Bobbio que el «Estado democrático es aquél donde debería tener un peso decisivo para la formación y el control de las decisiones políticas la opinión pública, donde se establece como principio que las sesiones del Parlamento no son secretas, todo lo que se dice durante los debates en el Pleno se publica íntegramente de modo que cualquier persona pueda enterarse y no sólo aquéllos que están presentes en las sesiones» (39). También un decisionista como Carl Schmitt subraya este aspecto cuando afirma que «la representación puede tener lugar solamente en la esfera de la publicidad. No hay ninguna representación que se desarrolle en secreto o a solas. Un Parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto en cuanto se cree que su actividad es pública. Sesiones secretas, acuerdos y decisiones con el mismo carácter de cualquier comité, pueden ser muy significativas e importantes, pero no pueden tener jamás carácter representativo» (40).

Todo perfecto, excepto el hecho de que desde hace algunos años en Italia una mayor información recogida en actas, una mayor publicidad de las sesiones del Pleno y de la actividad de las Comisiones (41) se han visto acompañadas por otro fenómeno: el de los acuerdos tomados en los *comitati ristretti* (*) que, como se sabe, no tienen ni actas ni publicidad, sino que son reuniones de pocas personas y donde se tercia, pero sobre todo fuera del alcance de ojos indiscretos. Nunca como en las últimas legislaturas me había ocurrido encontrar tan frecuentemente en las publicaciones parlamentarias la frase «la ponencia ha elaborado el siguiente texto del proyecto de ley». ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Con la activación de qué procesos de intercambio? No se sabe, no se debe saber.

Continuemos con la actividad del Gobierno. Bien, de la misma se saca fácilmente este cuadro: información en avalanchas y publicidad de los acuerdos de los Consejos de Ministros, de los proyectos de ley aprobados en el curso de estas reuniones. ¿Visibilidad de los procesos y de la decisión? Absolutamente no; sabe todo el mundo, en efecto, que en realidad los famosos proyectos de ley que se aprueban en estos lugares no son sino carpetitas

(39) *Ibidem*, pág. 651.

(40) Cfr. C. SCHMITT, citado por BOBBIO en *op. cit.*, pág. 185.

(41) Cfr. las actas del seminario organizado por la Associazione della Stampa Parlamentare sobre *Informazione e Parlamento* y en particular las ponencias de G. PRIULLA: «Parlamento, informazione e sistema politico»; de M. MORCELLINI: «Analisi delle ricerche sul ruolo dell' informazione politica e parlamentare», y de G. GROSSI y G. MAZZOLENI: «Per una interpretazione del rapporto tra Parlamento e sistema informativo».

(*) Organos parlamentarios similares a nuestras ponencias. Sobre ellos véase, en breve, A. MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pág. 319.

vacías (concretamente vacías) con un simple título: no hay ninguna decisión, hay sólo el hecho de *hacer pública la declaración de voluntad de decidir* sobre algún asunto. Se hace visible un tema, no la decisión sobre el mismo. Y también cuando, si esto ocurre, sobre aquel tema se toma una, en un caso sobre cuatro se trata de una decisión bandera, en el sentido de que la misma, transformada en un proyecto de ley, en realidad no entrará jamás en el circuito parlamentario, no será (en un caso sobre cuatro) discutida nunca y, por tanto, jamás llegará a ser una verdadera decisión, una ley (42).

Ultimo ejemplo reciente: Los debates parlamentarios y las manifestaciones a favor y en contra de la instalación de los misiles en Comiso (*) Cuartos de hora enteros de transmisiones televisivas para acercar el Parlamento y el Gobierno al ciudadano (o viceversa) durante las discusiones sobre la validez y sobre la oportunidad de instalar en el «ragusano» los misiles Cruise, según la decisión tomada por el Gobierno de Italia. Lástima que más allá de la parte pública del acuerdo hubiese también una secreta, invisible, por la cual mientras se discutía si instalar los misiles en Comiso, éstos estaban ya presentes en el «catanese» en Sigonella (*).

Si es cierto que la publicidad es uno de los goznes del Estado democrático y que la gestión de la ideología de la crisis ha traído consigo en Italia la invisibilidad de las decisiones del Estado, se puede afirmar que lo que hoy está en crisis es, en primer lugar, el Estado democrático.

Pero no sólo él. Volvamos atrás, a las modalidades del intercambio y a su contenido: discrecionalidad sumada a escasa o nula visibilidad. Lo discrecional quiere decir en muchos casos abolición del principio de la generalidad, de la certeza del derecho; esto puede ser a duras penas aceptado en períodos excepcionales, de emergencia; si se convierte en una praxis normal significa sustancialmente la privatización de la esfera pública (de la política), quiere decir que para los sujetos que dan vida al intercambio se realiza también una *homologación de las identidades (antes diferentes)*: *Estado y grupo de presión se ponen al mismo nivel, son iguales, cómplices en el hecho de mantener secreto algo que si se hiciera público sería considerado injusto, escandaloso. Quiere decir, en fin, la tendencia a la anulación no sólo del Estado democrático sino también del mismo Estado de Derecho.*

(42) Cfr. R. MOTTA: «L'attività legislativa dei governi», en *Rivista italiana di scienza politica*, 1984 (en curso de publicación).

(*) Lugar de Sicilia —concretamente en la provincia de Ragusa, de ahí la alusión que hace el autor al «ragusano»— en donde se han instalado misiles de la OTAN, como consecuencia de la «doble decisión».

(*) Localidad de la provincia de Catania —también en Sicilia— en la que existe otra base militar.

UN BREVE RESUMEN

Intento llegado a este punto sacar algunas conclusiones de mis razonamientos. La situación italiana me parece hoy caracterizada por:

a) Multiplicación de los intercambios entre el Estado y los grupos de presión.

b) Intercambios en su mayoría invisibles para el resto de la sociedad y en muchos casos para la misma base de los grupos de presión.

c) Existencia, por tanto, de síndromes oligárquicos.

d) Discrecionalidad y, por ello, reducción del «derecho».

e) Escasez de recursos positivos a disposición de los grupos y, por tanto, favorecimiento de aquellos negativos (sanciones) en la mesa del intercambio (de la negociación).

f) Lucha política cada vez más caracterizada por el uso de la violencia.

g) Privilegios en el intercambio para aquellos grupos con un más alto potencial de capacidad de sancionar y, por ello, exclusión progresiva del mismo de los que tienen uno menor (= reducción de la democracia).

Si estos elementos son reales, entonces cada vez nos encontramos más inmersos en un sistema político estancado, inmóvil, que se acerca a un cierre total de los canales de comunicación y de participación, a la alienación y a la apatía de sus componentes. Si los grupos de interés se convierten en los elementos dominantes en un sistema político es que están en crisis tanto la Administración pública, como los organismos representativos y los partidos políticos. ¿Es posible el restablecimiento de la democracia sin cambios profundos en la cultura, en las prácticas, en las estructuras? ¿Sin un cambio, digámoslo, de régimen?

(Traducción de IGNACIO TORRES MURO)

