

# ITALIA BAJO CRAXI: ¿UNA REPUBLICA CON GOBIERNO?

Por WOLFGANG MERKEL

## SUMARIO

I. ¿ES INESTABLE EL SISTEMA DE GOBIERNO ITALIANO?—II. «ESTABILIDAD» Y «DEBILIDAD» («FRAGILIDAD») DEL GOBIERNO CRAXI I.—III. LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA.—IV. POLÍTICA LABORAL Y DE EMPLEO.—V. CONCLUSIÓN.

### I. ¿ES INESTABLE EL SISTEMA DE GOBIERNO ITALIANO?

Sin duda alguna, los tópicos son duraderos. Teniendo su base a menudo en conceptos provocativamente agudos, éstos van perdiendo el estimulante intelectual de la provocación en un ritual de monótonas repeticiones, hasta que acaban convirtiéndose en sentencias aburridas y sin valor —precisamente en tópicos—. La investigación sobre Italia no representa ninguna excepción al respecto. Fundados en la presunta inestabilidad del sistema político y en la frecuencia de los cambios de gobierno, los lugares comunes que se refieren a la ingobernabilidad o, mejor dicho, a la «malgobernabilidad» gozan de una publicidad y una longevidad especiales (1). Aun elaborando un análisis matizado, Percy A. Allum (1973) y Giuseppe di Palma (1977) no vacilaron

---

(1) PERCY A. ALLUM: *Italy - Republic Without Government*, New York, 1973; GIUSEPPE DI PALMA: *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley-London, 1977; MICHAEL LEEDEN: «Italy in Crisis», en *The Washington Papers*, núm. 43, Beverly Hills-London, 1977; LUIGI GRAZIANO/SIDNEY TARROW (eds.): *La crisi italiana*, 2.ª ed., Turin, 1979; GIANFRANCO PASQUINO: *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980; THEODOR WIESER/FREDERIC SPOTTS: *Der Fall Italien. Dauerkrise einer schwierigen Demokratie*, Frankfurt, 1983.

en sintetizar el espíritu de la época (*Zeitgeist*), calificando a Italia como «A Republic Without Government» o no viendo en el sistema político nada más que un «Surviving Without Governing».

Sabino Cassese ya preguntaba con mayor cautela: «Is there a Government in Italy?» (1981) (2). De hecho, el carácter de la pregunta era meramente retórico. Incluso admitiendo la existencia de considerables deficiencias estructurales en el sistema gubernamental, Cassese dejaba fuera de duda que la respuesta tenía que ser afirmativa. Gianfranco Pasquino aún es más explícito en sus tesis. Partiendo del planteamiento «Stabilità: vero o falso problema?» (1986) (3), y criticando los enfoques habituales en las últimas décadas por su orientación extremadamente centrada en aspectos constitucionales, hace hincapié en equivalencias funcionales estabilizadoras y desarrolla perspectivas analíticamente más beneficiosas que la simple medición de la duración de gobiernos. No obstante, es imposible silenciar lo que los estadísticos han ido reiterando tantas veces: bajo la dirección de Craxi entró en funciones el 44.º Gobierno italiano desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, o sea, que el promedio de duración de un gabinete italiano es de diez meses. A primera vista, estos datos hacen pensar efectivamente en la IV República francesa. Mas diagnosticar una crisis del sistema político buscando analogías fáciles significaría atribuir a los innegables problemas relativos a ciertas partes del sistema gubernamental la facultad de destruir la totalidad del sistema, sin preguntarse por los mecanismos compensatorios capaces de amortiguar la crisis.

El problema, en realidad, no reside en la inestabilidad de los gobiernos, sino en una continuidad tanto de las élites políticas como de los partidos gubernamentales y de la casi ya inalterable fórmula de coalición, que no tiene precedentes en el contexto de la Europa occidental. Como es bien sabido, la Democracia Cristiana es el partido de gobierno dominante desde 1945. Únicamente el republicano Spadolini (1981-82) y el socialista Craxi (1983-87) consiguieron abrir una brecha en la falange de presidentes de gobierno cristiano-demócratas. Líderes de la Democracia Cristiana desempeñaron con frecuencia el cargo de primer ministro. La Presidencia del Gobierno fue ocupada ocho veces por Alcide de Gasperi, y, respectivamente, cinco veces por Aldo Moro, Mariano Rumor, Giulio Andreotti y Amintore Fanfani, los cuales previamente habían pasado por los prestigiosos Ministerios del Interior, de

---

(2) SABINO CASSESE: «Is There a Government in Italy? Politics and Administration at the Top», en RICHARD ROSE/EZRA N. SULEIMA: *Presidents and Prime Ministers*, Washington D. C., 1981, págs. 171-202.

(3) G. PASQUINO: *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1986, págs. 80 y sigs.

Asuntos Exteriores y de Hacienda, siguiendo el trayecto rotatorio marcado por el *curcus honorum*.

En Italia, la formación de un nuevo ejecutivo no implica el cambio de partidos de gobierno y de oposición (tampoco la entrada del «partido de oposición», el PSI, aportó el relevo del eterno partido gubernamental, la DC). Sólo pocas veces un cambio de gobierno supuso más que la rotación interna de antiguos miembros del ejecutivo en ministerios de importancia política, y nunca trajo consigo una alternativa programática. Las dificultades de gobernabilidad no se deben a la frecuencia de los cambios de gobierno, sino a la supresión de hecho del reemplazo del gobierno por la oposición, ni provienen de la inestabilidad, sino del estancamiento e inmovilismo (4).

Pero no todos los problemas en el sistema político italiano se derivan de este dilema. Las obstrucciones de la acción gubernamental más que nada son consecuencia del entrelazamiento de una constelación de fuerzas de los partidos políticos relativamente inmóvil, con rasgos específicos del orden constitucional.

Si se tienen en cuenta el «complejo de tirano» (Federico Mancini) producido por las experiencias autoritarias del fascismo italiano y la heterogeneidad ideológica de la Asamblea Constituyente, no fue casualidad alguna que la «Constituyente» optara por un sistema parlamentario con amplios *checks and balances*. El sistema político estaba más preocupado por la representación exactamente proporcional (¡sistema electoral!) del mayor número de intereses sociales posible que por la eficiencia en los procesos de *policy making* y *policy implementation*. La estructura decisoria y las competencias del gobierno se pospusieron a la protección de minorías políticas y sociales. Dentro del orden institucional del sistema gubernamental se otorgó una posición dominante al poder legislativo (5).

De hecho, la política de los gobiernos se iba basando en gran medida en la continuidad inquebrantable de las elites (sobre todo cristianodemócratas). A causa de una extensa colonización del aparato estatal y del sector parastatal, éstas no consideraron necesario establecer el centro de la política italiana en el gobierno. Cassese resume este desarrollo aduciendo que Italia no tiene *un* centro gubernamental y *un* tipo de relaciones con el sistema administrativo, sino *muchos* gobiernos y al menos *otros tantos* modos de relaciones entre gobierno, burocracia y administración (6).

(4) Cfr. NORBERTO BOBBIO: «Questione socialista e questione comunista», en *Mondoperaio*, 9 (1976), págs. 41-50.

(5) Cfr. STEFANO BARTOLINI: «The Politics of Institutional Reform in Italy», en *West European Politics*, 3 (1982), págs. 203-221.

(6) Cfr. S. CASSESE: *op. cit.*, 1981, pág. 180.

La estructura interna del gobierno tampoco contribuye a la eficiencia y rapidez en la toma de decisiones políticas. La posición del Presidente del Gobierno italiano no es comparable a la del primer ministro británico o al cargo del canciller federal alemán, dotado de competencias orientadoras. Según el artículo 95 de la Constitución, el 'presidente del consiglio' sólo puede dirigir (*dirigere*) las actividades del gobierno, sin que le esté permitido imponer su voluntad en el gabinete. No dispone de presupuesto propio, y ni Constitución ni Convención le autorizan para destituir a un ministro.

En este sentido, se han ido formando feudos ministeriales en el gabinete, que dificultan la coordinación y concertación de la política del ejecutivo. Por lo general, los *comitati interministeriali* tampoco dan pruebas de poder garantizar una cooperación eficaz en el seno del gobierno. Por consiguiente, la política gubernamental resultó ser en el pasado más bien un efecto contingente de políticas realizadas por sectores que el producto intencionado de decisiones emitidas deliberadamente por un colectivo.

Por eso mismo, el poder del Presidente del Gobierno solía emanar básicamente de su facultad de mediación entre las grandes autoridades en Estado, Gobierno y sociedad. El balance de los logros de Bettino Craxi y su Gobierno tiene que hacerse, pues, atendiendo a esta reducción del nivel de pretensiones.

## II. «ESTABILIDAD» Y «DEBILIDAD» («FRAGILIDAD») DEL GOBIERNO CRAXI I

El hecho de que Bettino Craxi fuera elegido presidente del Gobierno italiano el 4 de agosto de 1983 no se debía en absoluto a una contundente victoria electoral de los socialistas. Su ascenso no era el resultado de un voto unívoco por parte del electorado, sino de la anomalía de un sistema de partidos parcialmente polarizado, que excluye *a priori* a los comunistas de cualquier formación de gobierno, a través de la táctica *conventio ad excludendum* de los «eternos» partidos gubernamentales, convirtiendo a los socialistas en pieza imprescindible para que cualquier tipo de coalición actualmente concebible consiga una mayoría (7). Aunque con el 32,9 por 100 de los votos permanecía siendo el partido más fuerte la Democracia Cristiana, debilitada por una marcada pérdida de votos, tuvo que ceder el cargo de la Presidencia de Gobierno a los socialistas. Pero, a diferencia de Felipe González y Andreas Papandreou, que disponen de mayorías absolutas en sus Parlamentos y presi-

---

(7) Cfr. WOLFGANG MERKEL: *Die Sozialistische Partei Italiens: Zwischen Oppositionssozialismus und Staatspartei*, Bochum, 1975, págs. 14 y sigs.

den gobiernos homogéneos formados por un solo partido, Bettino Craxi se vio obligado a dirigir los asuntos gubernamentales en una coalición de cinco partidos, desde una posición minoritaria (porcentajes electorales en 1983: DC, 32,9 por 100; PSI, 11,4 por 100; PRI, 5,1 por 100; PSDI, 4,1 por 100, y PLI, 2,9 por 100).

Otro dato que separa a Craxi de los jefes de Gobierno socialistas de España y de Grecia es que ni la convención constitucional ni las relaciones de poder reales le permitieron elegir por su cuenta al equipo gubernamental, sino que se designó a los ministros a través de los secretarios generales de los partidos de la coalición. Con Giulio Andreotti como ministro de Asuntos Exteriores, Oscar Luigi Scalfaro como ministro del Interior, con Martinazzoli en el Ministerio de Justicia y Gorla en el de Hacienda, los cristiano-demócratas disponían de casi todas las carteras clave en el Gobierno. La Democracia Cristiana intentó cumplir con el propósito que había anunciado, y que consistía en rodear al socialista Craxi de ministros cristiano-demócratas. Si se tiene en cuenta que con los nombramientos de los republicanos Spadolini (Defensa) y Visentini (Finanzas) y del socialdemócrata Longo (posteriormente Romita) los demás Ministerios importantes tampoco estaban ocupados por socialistas, el término «Gobierno Craxi» puede interpretarse como encubrimiento semántico de las verdaderas relaciones de poder en el primer Gobierno de Craxi (8).

Los cristiano-demócratas continuaban siendo la fuerza dominante en el bloque gubernamental. Tenían que coaligarse, sin embargo, con dos grupos —los republicanos y los socialistas—, que eran conscientes de su propio valor y de su voluntad de poder y que ya no estaban dispuestos a seguir ejerciendo su papel subalterno de los años sesenta y setenta. Particularmente, el mismo Craxi se mostró poco inclinado a dedicarse a la política gubernamental al estilo de un administrador gerente, y se esforzó en centrar el programa de gobierno en la capacidad de decisión política, en el 'decisionismo' apolo-gizado por la prensa italiana (9).

Después de una fase inicial inesperadamente cooperativa, este complicado entretimiento de aspiraciones de poder personales y partidos de gobierno en lucha permanente por posiciones ventajosas acabó dando lugar —a más tardar, a partir de 1985— a considerables fricciones en el seno de la coalición gubernamental. En vista de esta heterogeneidad, acrecentada, por lo demás, a causa de numerosas facciones intrapartidistas, sorprende que Craxi

(8) Véase «Neue Kleider für Italiens Sozialisten», en *Politische Vierteljahresschrift*, 3 (1986), pág. 325.

(9) DAVID HINE: «The Craxi Premiership», en ROBERT LEONARDI/RAFFAELA Y. NANETTI: *Italian Politics, A Review*, London, 1987, pág. 105.

cumplió al menos con el aspecto formal de su promesa de gobernabilidad: con mil sesenta días en funciones, su primer gabinete duró evidentemente más tiempo que cualquier otro de los demás gobiernos de la posguerra, superando incluso la legendaria «estabilidad» de los Gobiernos Moro III (833 días) y De Gasperi VII (704 días) (10). Además, Craxi ejerció su cargo de Presidente del Gobierno en el gabinete posterior, con pocas variaciones programáticas o personales, hasta que la Democracia Cristiana le obligó, aplicando las bases de un acuerdo de alternancia que los partidos de la coalición habían negociado, desentendiéndose de la Constitución, a ceder el puesto ante un gobierno transitorio bajo el mando del cristianodemócrata Amintore Fanfani. Mediante este procedimiento, controvertido desde un punto de vista constitucional, las rivalidades de poder entre socialistas y cristianodemócratas se redujeron lo suficiente como para que el pentapartido permaneciera en el gobierno hasta comienzos de 1987.

La heterogénea coalición gubernamental se veía enfrentada a una oposición comunista que se mostraba unida tanto en su programa como en las votaciones parlamentarias, y que además coincidía, al margen de toda las divergencias, con partidos tan distintos como MSI, PR, DP y Sinistra Indipendente en su rechazo del pentapartido. Esta coalición negativa podía contar con el respaldo secreto, aunque no poco frecuente, de francotiradores parlamentarios pertenecientes al sector gubernamental. Después de un plazo de gracia inicial, esta alianza oculta (*unheilige Allianz*) hizo fracasar varios proyectos de gobierno en el Parlamento. Para eludir los obstáculos parlamentarios, el Gobierno de Craxi fue vinculando progresivamente determinados proyectos de ley al planteamiento de la cuestión de confianza, aboliendo de esta forma el anonimato de las votaciones. Este procedimiento no cuenta con la aprobación unánime de los expertos en Derecho constitucional.

La frecuencia con la que el Gobierno de Craxi recurrió a decretos gubernamentales es otro dato patente, aunque no menos discutible desde la perspectiva constitucional. La aplicación continua de tales decretos de ley, que entran en vigor inmediatamente, pero que el Parlamento tiene que aprobar en un plazo de sesenta días, diferenciaba con nitidez el estilo de gobernar de Craxi del de sus antecesores; presidentes de Gobierno como Aldo Moro o Giulio Andreotti solían negociar los compromisos políticos en las antecámaras parlamentarias.

La reorganización de la estructura gubernamental efectuada por Craxi fue otra novedad. A partir de 1983, un *consiglio di gabinetto*, formado por el Presidente del Gobierno y los siete ministros de mayor importancia, repre-

---

(10) Cfr. *Corriere della Serra*, 28-6-86, pág. 3.

sentaba el centro de decisiones políticas en Italia (11). Aquí se tomaban las decisiones estratégicas. Los veinte ministros restantes se limitaban a administrar sus carteras. Con esta medida se dio indudablemente un paso hacia la racionalización del trabajo gubernamental. Pero aun teniendo en cuenta las experiencias del Gobierno de Craxi, parece más que dudoso que se lograra resolver el problema de los feudos ministeriales en liza y con políticas contradictorias, o que se contribuyera a aumentar sustancialmente la eficacia en el proceso del *policy making*.

Antes de poder hacer el balance político del Gobierno de Craxi hay que llamar la atención sobre algunos rasgos específicos del *policy making* y *policy implementation* en la Italia de los años ochenta. El marcado pluralismo entre los actores políticos se prolonga sin quebrantos en el proceso de articulación de la política. Este pluralismo de ideologías e intereses políticos no sólo se limita a los cinco partidos gubernamentales, sino que se extiende conforme a la fragmentación de los partidos en distintas facciones. Además, estas coaliciones multipartidistas y multifaccionarias se hacen aún más intrincadas a causa de los efectos de líneas de conflicto entrecruzadas. Las más notorias de estas últimas durante el Gobierno de Craxi eran: Iglesia/anticlericalismo, economía privada/empresas estatales, conservadurismo/reformismo, neutralismo moderado/atlantismo (12).

Una burocracia fuerte y eficiente, capaz de reducir esta complejidad pluralista por la vía administrativa, no existe en Italia. A consecuencia de su subordinación con respecto a los partidos y las facciones gobernantes, del bajo nivel de sus competencias técnico-administrativas (con la excepción de la Banca d'Italia) y de su poco prestigio, nunca pudo desarrollarse en Italia un condominio burocrático-pluralista. El resultado de la ininterrumpida colonización partidista fue un grado extraordinariamente alto de oscilaciones y fluctuaciones de *policy*. Enfoques realizados desde el ángulo de las ciencias políticas y administrativas coinciden ampliamente en señalar que este fenómeno se hacía aún más intenso en la puesta en práctica de las decisiones (13).

Las mayores agrupaciones sociales, como sindicatos y Confindustria (Confederación empresarial), tampoco están en condiciones de contribuir al aumento de la continuidad y efectividad en la articulación y puesta en práctica

(11) El *Consiglio di Gabinetto* está integrado por el presidente del Gobierno, el vicepresidente y los ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa, del Tesoro, del Interior, de Hacienda, de Trabajo y de Industria.

(12) G. PASQUINO: «Party Government in Italy», en *Achievements and Prospects, Occasional Paper of the Johns Hopkins University Research Institute*, núm. 48, Bologna, 1985, pág. 13.

(13) Cfr. *op. cit.*

de la política. En Italia faltan los requisitos institucionales, ideológicos y de organización para su participación política, según el paradigma neocorporativista (14). Las agrupaciones, y especialmente los sindicatos, cumplen básicamente funciones defensivas y reactivas en lugar de abogar de forma activa por la aplicación de leyes y *policies*.

Entre otras cosas, esta ensambladura específica, en la que se mezclan deficiencias institucionales, barreras ideológicas, fragmentaciones políticas dentro de las organizaciones, así como la desordenada heterogeneidad de los actores políticos, deberá servir para explicar por qué motivos el Gobierno de Craxi, en el transcurso de período gubernamental, iba viéndose cada vez menos capaz de romper el creciente inmovilismo en el ámbito de la toma de decisiones políticas. Esta situación se esbozará aduciendo como ejemplo las decisiones efectuadas y sin efectuar en las áreas centrales de la política presupuestaria y financiera, así como de la política de empleo.

### III. LA POLITICA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

Los datos económicos para el período que va de 1983 hasta 1986 ofrecen una imagen nada uniforme del desarrollo económico italiano. El promedio de crecimiento del producto interior bruto fue del 2,5 por 100, o sea, que fue equiparable al promedio de los países de la OCDE. La tasa de inflación descendió de un 12,5 por 100 (1983) a un 6,1 por 100 (1986); no obstante, este descenso sigue siendo inferior al observado en los países industrializados más importantes. El alto déficit de la balanza de pagos y de comercio desapareció completamente en el curso de 1986. El Gobierno de Craxi se benefició básicamente de factores externos. La devaluación de la lira en el ámbito del Sistema Monetario Europeo/SMI (1985), la caída del dólar y el descenso de los precios del petróleo actuaron sobre la economía italiana como sobredimensionales programas de gastos keynesianos, sin implicar los costes negativos de estos últimos: la subida de la tasa de crecimiento se consolidó, la inflación descendió, la balanza de pagos arrojó saldos positivos. A pesar de estos indicadores favorables, el impacto de elementos de desequilibrio en la economía italiana siguió agravándose. El paro oficial alcanzó el 10,7 por 100 (1986) y la deuda del Estado superó en 1986 el 100 por 100 del PIB, lo que hizo necesario un empréstito neto de alrededor del 16 por 100 del producto interior bruto (15).

(14) Cfr. MICHAEL KREILE: *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Italien (1968-1982)*, Frankfurt, 1985.

(15) Los datos proceden de *OECD Economic Surveys: Italy*, para los años 1983-84, 1984-85 y 1985-86.

En el programa de gobierno de 1983 constaban propósitos de corte claramente distinto. Con el fin de ampliar la capacidad de maniobra económica del gobierno, de reducir los intereses efectivos y de evitar efectos *crowding out* frente a inversionistas privados, Craxi declaró que la consolidación presupuestaria sería un objetivo prioritario de su Gobierno. Se iría reduciendo el empréstito neto hasta llegar al 5 por 100 del producto interior bruto, y el incremento de los gastos se mantendría por debajo de la tasa de crecimiento del PIB (16).

Cuando el gabinete Craxi consiguió aprobar los Presupuestos en el plazo previsto (31 de diciembre de 1984) —lo que representa un éxito poco frecuente en el pasado reciente de Italia—, el Gobierno del *pentapartito* parecía andar por buen camino. Por lo demás, la ley de presupuestos (*legge finanziaria*) que se había votado concordaba en gran medida con los cautos planes de consolidación del Gobierno (17). La introducción de un sistema unificado de contabilidad para toda la Administración Pública acarreó la racionalización y reducción de gastos, particularmente en lo que se refiere a los entes territoriales subordinados al Gobierno central. Otra medida que contribuyó a sanear los presupuestos consistió en limitar la participación estatal en empresas que ocasionaban altas pérdidas. La cautelosa privatización llevada a cabo bajo la dirección de Romano Prodi, el presidente del mayor *holding* estatal, IRI, se realizó sin el ímpetu ideológico de Margaret Thatcher. Además, no se «disipó la plata familiar» (Harold McMillan), sino que, en la mayoría de los casos, se vendieron empresas no rentables. La moderada desnacionalización fue sólo pocas veces un objeto de controversia en el seno de la coalición gubernamental. La privatización del grupo alimenticio SME (perteneciente al IRI), prevista para 1986, representó la única excepción y se postergó provisionalmente, cediendo a las presiones del PSI. Sin embargo, no se puede decir que los socialistas rechacen por principio una reprivatización más amplia de empresas estatales «prescindibles aplicando criterios estratégicos». El hecho que el presidente socialista del segundo *holding* estatal, ENI, Franco Reviglio (ex ministro de Hacienda), anunciara que el grupo textil Lanerossi (Vicenza) pasaría a manos privadas en el transcurso de 1987, demuestra que la desnacionalización ha dejado de significar un tabú para sectores importantes del Partido Socialista.

Los sindicatos tampoco opusieron demasiada resistencia. Solamente la CGIL, dominada por los comunistas, mantuvo una actitud de reserva que,

---

(16) Cfr. «Regierungserklärung Craxis», in *Vita italiana*, núms. 7-8 (1983), pág. 155.

(17) DAVID HINE: «The Craxi Premiership», en R. LEONARDI/R. NANETTI (eds.): *Italian Politics, A Review*, London, 1987, págs. 112 y sig.

no obstante, en general, venía condicionada más bien por las modalidades concretas que por la privatización en sí, como se pudo ver con ocasión de la reciente adquisición del antiguo grupo estatal Alfa-Lancia por la FIAT. En los primeros tres años del Gobierno de Craxi, el Tesoro público recaudó 7.500 millones de marcos alemanes (mediante la venta de empresas) (18).

Otra reducción parcial de gastos se consiguió a través de una limitación bastante equilibrada de algunas transferencias sociales estatales (introduciendo una modesta cuota de participación de los pacientes en la financiación de los costes en el sector sanitario, suprimiendo las asignaciones familiares para hogares cuyos ingresos anuales superan los 28 millones de Lit. y restringiendo los derechos a recibir pensiones de invalidez de aquellas personas que perciben otro tipo de prestaciones).

Estas reducciones de gastos no pudieron impedir que el endeudamiento público aumentase con más rapidez que el producto interior bruto, pasando de un 84,3 por 100 en 1983 a un 91,1 por 100 en 1984 (19). A pesar de ello, el presupuesto para 1985 fue aprobado por el Parlamento, sin que se produjeran mayores conflictos entre los partidos gubernamentales en el seno de la coalición. Ciertamente, el Gobierno no sólo proyectaba efectuar más recortes en las transferencias estatales al Fondo de Pensiones y a los servicios de Sanidad y de limitar las cuotas fiscales de las contribuciones al Seguro Social que deben aportar las empresas, sino que también tenía la intención de ampliar sus fuentes de ingresos: el Erario se vería beneficiado por la urgente y difícilmente aplazable reforma del sistema tributario, por una persecución más eficaz del fraude fiscal y, principalmente, por una «Ley de Amnistía» para edificaciones no autorizadas. La promulgación de la ley en el Parlamento, prevista para 1983 y luego aplazada por casi dos años, finalmente tuvo lugar en febrero de 1985; la resistencia de francotiradores vinculados a redes clientelistas fue considerable (sobre todo en la DC y el PSDI). Después de tumultuosas revueltas en la Italia meridional, el Gobierno optó por una suspensión provisional de la ley. Hasta finales de 1986, el *pentapartito* no se vio capaz de imponer la aplicación de una nueva ley. Tanto este episodio como las sucesivas derrotas en votaciones sufridas por el Gobierno (que al cabo de los primeros tres años de su existencia ya sumaban más de 160) señalan los límites del sobreestimado «decisionismo» de Craxi.

Mientras que la Ley de Amnistía (*condono edilizio*) sólo habría representado un aumento temporal de los ingresos del Estado, la reforma del sis-

---

(18) Cfr. *Financial Times*, 9-7-1986, pág. 2, y *Mondo Economico*, 27-1-1986, páginas 14 y sigs.

(19) *OECD Economic Survey: Italy, 1985-86*, pág. 23.

tema tributario, cuya realización sigue estando pendiente, consta, como problema continuo y estructural, de las recaudaciones estatales. En este caso, lo que se requiere no es una modificación de la cuota impositiva, sino que se hacen necesarias reformas políticas y administrativas para imponer un mínimo de justicia y honestidad fiscales. En 1982, un libro blanco editado por el ministro de Hacienda republicano, Visentini, reveló que los trabajadores dependientes —con deducción automática del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal— pagan más del 80 por 100 de la totalidad del Impuesto sobre la Renta. Seis millones de empresarios, artesanos, comerciantes, agricultores y profesionales independientes, en cambio, se aprovechan de la permeabilidad de las leyes y de la incapacidad de una burocracia clientelista para practicar el fraude fiscal a lo grande. De esta manera, joyeros, negociantes en pieles, confiteros y carniceros ganan oficialmente sólo una tercera parte del sueldo de un obrero cualquiera: los empleados más que sus empresarios. Giuseppe Campa, asesor del Ministerio de Hacienda, valoró la defraudación del Impuesto sobre el Valor Añadido en 36.000 millones de marcos alemanes, un 45 por 100 del total del rendimiento del IVA (20). Es probable que la cuota de pérdidas haya alcanzado un nivel semejante en cuanto se refiere a las contribuciones de los profesiones independientes al Impuesto sobre la Renta.

A pesar de declaraciones de principios del ministro de Hacienda Bruno Visentini, de las presiones de las tres grandes uniones sindicales y de que la reforma para el impedimento del fraude fiscal destacara ostentativamente en el programa gubernamental de 1983, el Gobierno ni siquiera consiguió presentar en el Parlamento el proyecto de ley que el ministro de Hacienda ya había elaborado en 1984. Faltaron voluntad política y fuerza decisoria de socialistas y republicanos para ir más allá de menores modificaciones —como, por ejemplo, la desgravación fiscal de las rentas más bajas (21)— y llevar a cabo una reforma fundamental de la administración de Hacienda y del control fiscal.

Aunque, con una carga fiscal total del 41 por 100, Italia esté por encima del promedio europeo, ineficiencia, clientelismo y corrupción en el seno de la Administración financiera reducen considerablemente los ingresos estatales. Si se añade el enorme aumento de las transferencias sociales del Tesoro público, que en buena medida tiene su origen en el aplazamiento de la reforma de la Sanidad y del Seguro de Pensiones, no es de extrañar que tampoco el ligero retroceso de los intereses del servicio de deudas, que se observó

---

(20) Cfr. *Die Zeit*, 20-4-1984, pág. 22.

(21) Cfr. *Mondo Economico*, 20-10-1986, pág. 63.

por primera vez en 1986, pudiera impedir el incremento de la Deuda Pública total. La pérdida de ingresos y la subida de gastos causaron el endeudamiento estatal más alto entre los grandes países de la OCDE. Para financiar este déficit tuvieron que mantenerse altos los intereses efectivos y repartirse mayores cantidades de fondos públicos —un campo más para transacciones financieras de carácter especulativo—. Con esto no sólo se encareció el servicio de deudas estatal, sino que también se desplazó a prestatarios privados de los mercados financieros. Contrastando con la tendencia de todos los países de la OCDE, Italia, junto a Gran Bretaña (*¡sic!*), es el único país en el cual la absorción del ahorro privado por el sector público ha aumentado en los años ochenta (22).

Ni la voluntad de reforma ni la eficacia política del Gobierno de Craxi lograron romper este círculo vicioso. En contra de los supuestos de las teorías del ciclo político-económico, la crisis fiscal del Estado italiano viene condicionada por la falta de competencia y por el bloqueo efectivo de un cambio alternante de gobierno y oposición y no por el sobrepujamiento excesivo de partidos que se hacen la competencia y por la frecuencia de la alternancia en el Gobierno. El resultado está en la escasa responsabilidad de la gestión gubernamental también en lo que se refiere a la política financiera (23).

#### IV. POLITICA LABORAL Y DE EMPLEO

Desde 1983, la política de empleo del Gobierno se guió en buena medida por los objetivos de la reconversión industrial, intensificada a partir de 1980, y de la creación de puestos de trabajo. Los esfuerzos del Gobierno iban dirigidos, ante todo, a la reducción de rigideces institucionales y jurídico-laborales, así como a la articulación de impulsos favorables a la generación de empleo por el lado de la oferta. Mas sería erróneo equiparar, sin más matices, la «política de flexibilización», seguida por el gabinete de Craxi, a un *roll back* neoliberal encaminado a liquidar paso a paso las conquistas del movimiento obrero y sindical italiano. Algunos argumentos al respecto.

Quince años de experiencias con el Estatuto de los Trabajadores (1970) han demostrado que la reorganización de las relaciones de trabajo no sólo trajo consigo progresos político-sociales y jurídico-laborales, pendientes ya desde hacía mucho tiempo, sino que también tuvo como consecuencia rigi-

(22) Cfr. *OECD Wirtschaftsbericht*, 1984-85, pág. 46.

(23) Cfr. G. PASQUINO: «Teoria e prassi dell' "ingovernabilità" nella commissione per le riforme istituzionali», en *Stato e Mercato*, núm. (16) 3 (1985), pág. 392.

deces poco oportunas en términos económicos para la política de contratación practicada por las empresas. La ambigüedad social de las leyes de protección contra el despido de 1966, 1968 y 1970 (*Statuto dei lavoratori*), que eran favorables a los obreros, se hizo particularmente patente a través de la situación netamente privilegiada de la que gozaban los poseedores de un puesto de trabajo y las personas ocupadas en los núcleos industriales frente a aquellos que buscaban su primer empleo en el mercado laboral. Las dificultades en el acceso al mercado de trabajo acarrearón una segmentación adicional del mercado laboral, aparte de las ya existentes y muy marcadas disparidades regionales (24) y de la discriminación femenina, debida en gran medida a factores socioculturales (nivel de empleo femenino 1985: 41 por 100) (25): un millón y medio, de un total de 2,47 millones de parados (10,7 por 100) (26), son jóvenes entre catorce y veinticinco años. Con un 33,7 por 100 de desocupados en este grupo de edad, Italia tiene una de las tasas más altas de desempleo juvenil de los países de la OCDE (27). El alto déficit presupuestario, la protección relativamente amplia de las personas con ocupación previa en el mercado laboral y la capacidad de absorción de una extensa economía sumergida (28) contribuyeron a que la política de activación del mercado de trabajo no desempeñara más que un papel marginal en el contexto de la política de empleo en Italia, aunque el número de parados fuera relativamente alto. Esto ha empezado a cambiar desde la formación del Gobierno de Craxi, al menos en lo que se refiere al ámbito de la lucha contra el paro juvenil.

La Ley n.º 863/1984 ha resultado ser el medio más eficaz en este sentido.

---

(24) Cfr. GIANNI DE MICHELIS: *Il piano del lavoro*, Roma-Bari, 1986, págs. 40, 42 y sigs.

(25) Cfr. *OECD Economic Survey: Italy, 1985-88*, págs. 35-36.

(26) Véase *OECD Economic Survey: Italy, 1985-86*, pág. 33. Sumando a esta cuota oficial los obreros registrados en la Caja de Reajuste de Salarios (Cassa Integrazione Quadagni), la cuota se eleva a un 10 por 100 (1985). Sin embargo, el número de «parados clásicos», o sea, de aquellas personas que han perdido un trabajo y buscan otro, es bastante inferior. También investigadores de izquierdas como el sociólogo comunista Accornero y el economista socialista Feretti lo estiman en un 20-40 por 100 de la cuota oficial. Véase *Corriere della Sera*, 17-11-86, pág. 2. Véase además ARIS ACCORNERO/FABRIZIO CARMIGNIANI: *I paradossi della disoccupazione*, Bologna, 1986.

(27) Cfr. WZB (ed.): *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, n.º 25 (julio 1986), pág. 2.

(28) Apenas existen estimaciones fidedignas sobre el volumen de la «economía sommersa». Según el método de cálculo empleado, los datos varían entre el 5 y el 30 por 100 del PIB, o bien el 11 y el 45 por 100 de la población activa. Véanse *OECD Economic Survey: Italy, 1985-86*, pág. 38, y G. M. REY: *Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo*, Novara, 1985.

Con esta ley se concedieron subvenciones estatales a contratos de formación profesional y de trabajo (*contratto di formazione lavoro*), que incluyen bases iniciales de un sistema de formación profesional dual y alternante. Tales contratos pueden otorgarse a jóvenes trabajadores que tengan entre quince y diecinueve años; abarcan un plazo de veinticuatro meses y las retribuciones se efectúan según las tarifas vigentes. Las empresas se comprometen a ofrecer una formación profesional, por lo que se las exonera en buena medida de los gravámenes sociales (29). Con esta fiscalización parcial de las cargas sociales, equivalente a una subvención poco disimulada de los costes salariales, el Gobierno impulsó la contratación de 100.000 jóvenes en 1985 y de alrededor de 120.000 en 1986 (30). Sin embargo, no se puede establecer con seguridad absoluta si estas contrataciones se materializaron únicamente a consecuencia de la nueva ley. Los sindicatos, por ejemplo, llamaron la atención sobre abusos imprevistos, criticando especialmente a aquellos patronos que simplemente utilizaban a los jóvenes como mano de obra subvencionada por el Estado sin ofrecerles una formación, hecho observable a menudo en el sector gastronómico. Pero aun así, los tres grandes sindicatos emitieron un juicio globalmente positivo sobre la medida legislativa y confirmaron que, en Lombardía, un 67 por 100 de los contratos de formación/trabajo a plazo limitado había dado lugar a la creación de puestos de trabajo fijos (31).

La *Legge de Vito* (que lleva el nombre del ministro para el Mezzogiorno), del 28 de febrero de 1986, implicó gastos más elevados para el Estado (2.100.000 millones de Lit.) y tuvo consecuencias que fueron objeto de mayores controversias. Está previsto que empresarios jóvenes e innovadores reciban subvenciones estatales para la creación de empresas en el sur de Italia. Mediante la facilitación del acceso al «capital de riesgo», el Gobierno espera fomentar la generación de 100.000 puestos de trabajo, un 40 por 100 de los cuales debería mantenerse a la larga sin subsidios externos (32). Si bien los sindicatos dieron por buena la tendencia general de la ley, también en este caso existe gran peligro de que se cometan abusos. Es improbable que la burocracia del Mezzogiorno, poco eficiente y altamente clientelizada, pueda o quiera impedirlos.

En lo que se refiere a la política realizada en el área del mercado de trabajo, estas dos medidas se completaron con un plan extraordinario para la

---

(29) Cfr. MICHAEL KRAILE: «Die italienischen Gewerkschaften zwischen Defensiv- und Neuorientierung», en *WSI-Mitteilungen*, 9 (1986) pág. ...

(30) Cfr. *Corriere della Sera*, 27-12-1986, pág. 2.

(31) Cfr. *ibíd.*

(32) Cfr. «Documenti: Obiettivo lavoro: Quali le politiche», en *Mondo Economico*, 13-10-1986, pág. 95.

ocupación juvenil (*piano straordinario per l'occupazione giovanile* del 11 de abril de 1986) y con el empleo de jóvenes para tareas de restauración y conservación del patrimonio cultural. Mediante las facilidades dadas en términos jurídico-laborales para el trabajo de horario reducido y la contratación a plazo limitado, el Gobierno confiaba en la creación de un total de 500.000 puestos de trabajo; se esperaba que por lo menos un 20 por 100 acabaría convirtiéndose en ocupaciones estables (33), lo que sin duda no representaba nada más que un éxito reducido en vista de la magnitud del problema del desempleo juvenil, pero, no obstante, podía ser el comienzo prometedor de una política laboral más activa.

En definitiva, la situación ocupacional ensombrece bastante el balance económico del Gobierno de Craxi. De momento, ni el incremento del trabajo de horario reducido, ni la limitación de los contratos laborales (que en parte tropieza con las normas legales), ni tampoco la liberalización del *collocamento* (34) —un sistema poco eficiente y burocrático de colocación ideado para posibilitar el control exclusivamente estatal de los movimientos de la mano de obra en el mercado de trabajo externo— han dado lugar a éxitos importantes en la lucha contra el paro. Incluso el recorte del reajuste salarial automático (*scala mobile*) (35) —que se impuso por decreto-ley en 1984, ocasionando altos costes políticos, y se volvió a efectuar en 1985— no consiguió hacer bajar el aumento de los salarios reales a un nivel inferior del indicado por el incremento de la productividad, o sea, que no se pudo combatir el desempleo, según el credo neoliberal, a través de la reducción de los salarios. A este respecto, la Italia de Craxi apenas se diferenció de la mayoría de los demás países de la Comunidad Europea: el aumento de la ocupación (1984-1986: aprox. + 360.000) no fue lo suficientemente alto como para dar pleno empleo a la mano de obra que procedía de las reservas ocultas y de la generación de elevada natalidad y afluyó al mercado de trabajo ni para impedir el alza del paro (1984-86: aprox. + 200.000) (36).

---

(33) Cfr. *ibíd.*

(34) Sobre el sistema de colocación italiano véase «Die italienische Arbeitsvermittlung», en WZB (ed.): *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, núm. 11 (enero 1983), pág. 13.

(35) Sobre el sistema modificado de la «scala mobile» véase BANCA D'ITALIA (ed.): «Il nuovo sistema di scala mobile», en *Bolletino Economico*, 2/1986. Tiene que considerarse un éxito del Gobierno de Craxi que la oposición comunista no consiguiera movilizar mayorías de la población contra la reducción y la retardación del reajuste salarial automático a través de un referéndum abrogativo (junio de 1986).

(36) Cfr. *Corriere della Sera*, 12-7-1986, pág. 11.

## V. CONCLUSION

El Gobierno de Craxi entró en funciones con el propósito de garantizar la gobernabilidad del país. Considerando la duración de su gabinete, inaudita en el contexto italiano, al menos se logró cumplir con los aspectos formales de este objetivo. Sin menospreciar los posibles efectos positivos (37) de tal estabilización del marco político, se tiene que profundizar más en el análisis, planteando la cuestión de la finalidad de la estabilidad gubernamental.

Para abordar el problema se examinaron dos sectores de la política. La selección se efectuó aplicando criterios anteriormente establecidos por el propio Gobierno: la consolidación de las finanzas públicas y la reducción del desempleo ocupaban el primer lugar en la lista de prioridades de la agenda gubernamental. Por lo demás, indudablemente forman parte de los problemas más urgentes de la política italiana. El análisis de la política fiscal y laboral no arrojó de forma alguna un balance netamente negativo. En el ámbito de la política presupuestaria hay que situar en el lado del haber la introducción de algunas modificaciones positivas para racionalizar el procedimiento presupuestario, la unificación de la tesorería para la administración pública y la reducción de gastos, cautelosa y equilibrada en términos sociales. Con la *Legge Visentini* (febrero de 1985) se realizó un primer intento de frenar la expansión del fraude fiscal. En el ámbito de la política de empleo, las leyes y los programas para combatir el paro juvenil señalan un leve giro hacia una política laboral más activa. Sin embargo, aumentaron tanto el endeudamiento público (1983, el 84 por 100; 1986, más del 100 por 100 del PIB) como el desempleo (1983, el 11,9 por 100; 1985, el 13 por 100) (38) durante el período gubernamental de Craxi. En vista de la gravedad del problema, las medidas realizadas y los instrumentos utilizados resultaron insuficientes.

En los últimos tres años, el Gobierno italiano se destacó más por su acción en un campo completamente distinto. A raíz de la predisposición a adoptar sin reparos posiciones ultraatlánticas durante los años cincuenta, sesenta y setenta, los observadores políticos dudaban hasta de la existencia

---

(37) «Ein Beispiel für die Überschätzung dieses Phänomens bietet: Dieter Boden, Italien unter Craxi: Neue Perspektiven der Stabilität?», en *Beiträge zur Konfliktforschung*, 1 (1986), págs. 77 y sigs.

(38) WZB (ed.): *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, núms. 16 y 25. A diferencia de la estadística oficial sobre el paro, estos números también incluyen a los desempleados que figuran en la caja de reajuste salarial.

de una política exterior italiana; rompiendo con esta regla, el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano últimamente se ha ido desmarcando del State Department. La aprobación del estacionamiento de misiles en Sicilia y la aceptación general del programa de rearme de Reagan, SDI (conocido por «Guerra de las Galaxias»), no pudieron impedir que Craxi y su ministro de Asuntos Exteriores, Giulio Andreotti, protestasen contra la política del más fuerte protagonizada por Reagan en torno al secuestro del buque de pasajeros «Achille Lauro». Cuando, en octubre, aviones de caza americanos forzaron a aterrizar un avión de pasajeros egipcio en la base estadounidense de Sigonella, el Gobierno italiano protestó contra la violación del derecho nacional e internacional y se negó a entregar al presunto secuestrador del buque, Abu Abba, a los Estados Unidos (39). El ministro de Asuntos Exteriores y su jefe de Gobierno insistieron ostentativamente en la soberanía nacional, integridad territorial y en la plena igualdad de derechos en el seno de la OTAN. La política exterior italiana se distanció cautelosamente de la política americana de gran potencia, atendiendo a la necesidad de salvaguardar los intereses propios frente a los países vecinos árabes, destinatarios de un 14 por 100 de las exportaciones italianas. Aunque Giovanni Spadolini (PRI), atlantista incondicional, aprovechó la ocasión para provocar una crisis gubernamental, Craxi alcanzó el cenit de su popularidad: el 61 por 100 de la población italiana apoyaba la posición autónoma del Gobierno italiano en el conflicto con los Estados Unidos, mientras que solamente un 19 por 100 la consideraba errónea (40).

Dejando aparte este cambio de imagen de la política exterior italiana y los innegables éxitos económicos (crecimiento, inflación, comercio exterior), el balance gubernamental más bien se parece a un balance de reformas interrumpidas y abandonadas. La *Grande Riforma* de la ley electoral y de las principales instituciones estatales (41) quedó estancada con el Informe final de la Comisión Bozzi. Únicamente la labor gubernamental se simplificó a través de la creación del *consiglio di gabinetto*. Ni siquiera la supresión del voto secreto, paso imprescindible para imposibilitar las actividades clientelistas de los francotiradores parlamentarios, pudo llevarse a cabo a falta de un acuerdo entre las fuerzas del *pentapartito* gubernamental. «Incluso el recuerdo de la *Grande Riforma* se está diluyendo», escribe Paolo Flores D'Ar-

---

(39) Cfr. HANSJAKOB STEHLE: «Italiens schwierige Stabilität», en *Europa-Archiv*, 20 (1986), pág. 589.

(40) Cfr. GÜNTER TRAUTMANN: «Ghadaffi, Reagan und das Mittelmeer», en *Zig-Zag*, 1 (1987), pág. 25.

(41) Véase «Reigierungserklärung Craxis», *ibid.*, págs. 174 y sigs.

cais (42). La urgente reforma del anticuado sistema escolar y del servicio sanitario, ineficiente y a punto de rebasar la capacidad de financiación estatal, siguió aplazándose. Una revisión insuficiente del derecho arrendaticio (43) no liberalizará el mercado de viviendas ni conducirá a la resolución social de las necesidades de vivienda, especialmente virulentas en los centros de aglomeración. En lugar de luchar contra la economía sumergida, el Gobierno más bien la cortejó. Incluso los socialistas olvidaron sus ambiciones político-sociales, entonando el himno neoliberal (¿neoliberalista?) de alabanza de las altas cuotas de innovación y productividad de la economía sumergida, sin tener en cuenta los aspectos relacionados con el fraude fiscal y el trabajo infantil de una actividad profesional precaria en términos sociales y físicos.

Italia bajo Craxi: ¿una República con Gobierno? Por supuesto. No obstante, en Italia ya habían existido antes gobiernos que gobernaron. Más bien han cambiado el estilo y la imagen del jefe de Gobierno que la orientación básica de la política gubernamental y la eficacia en su realización. No se pudo reconocer que era un socialista el que presidía el Gobierno italiano. Por tanto, es comprensible que el filósofo socialista Norberto Bobbio dirigiera el siguiente comentario a la DC y al PSI:

«Explicadnos, al menos a grandes rasgos, qué tipo de progresos hará la sociedad italiana cuando un cristianodemócrata dirija el Gobierno, o qué clase de retroceso implicará el hecho que el país ya no tenga un jefe de Gobierno socialista» (44).

El 47.º Gobierno italiano de la posguerra, bajo la dirección de Giovanni Gorla, anteriormente el ministro de Hacienda de Craxi, que reemplazó al Gobierno interino de Amintore Fanfani, posiblemente permitirá hacer la prueba correspondiente.

---

(42) PAOLO FLORES D'ARCAIS: «La gabbia del Craxismo», en *La Repubblica*, 28-10-1986, pág. 7; «Der Artikel ist dei Zusammenfassung eines längeren Aufsatzes desselben Autors», en *Micromega*, 3 (1986).

(43) Cfr. *La Repubblica*, 23-10-1986, págs. 1 + 2.

(44) NORBERTO BOBBIO, cit. sic: ALDO SCHIIVONE: «L'amara scoperta di Norberto Bobbio», en *La Repubblica*, 1-8-1986.