

# LEGITIMIDAD, LEGITIMACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS EN ITALIA

Por ANDREA MESSERI

## SUMARIO

PREMISA.—1. LA REALIDAD.—2. EN BUSCA DE UN SENTIDO: 2.1. *Algunos análisis sectoriales.* 2.2. *Posibles instrumentos sociológicos de análisis.*—3. PROBLEMAS, CUESTIONES E HIPÓTESIS EN TORNO A LA SITUACIÓN ITALIANA: 3.1. *El área de la legitimidad en el sistema político italiano.* 3.2. *El área de la legitimación en la sociedad italiana.* 3.3. *Formas de legitimidad y de legitimación en el modelo de desarrollo italiano; algunas transformaciones.*—4. ¿QUÉ ESCENARIOS PARA EL FUTURO?: 4.1. *Primer escenario: la fragmentación y los vínculos débiles.* 4.2. *Segundo escenario: nuevas formas de integración.*—CONCLUSIONES: ALGUNOS TEMAS PARA LA INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINAR.

## PREMISA

Deseo hacer aquí algunas reflexiones en torno a las formas de legitimidad y sus procesos de legitimación en Italia, con especial atención a los partidos políticos y su relación con las instituciones del Estado y con las identidades colectivas que constituyen la sociedad civil. La problemática de la relación entre legitimación y legitimidad se analiza habitualmente referida al régimen, al gobierno, al Estado y al parlamento; instituciones políticas éstas fuertemente influenciadas: en los últimos decenios por los partidos políticos, en cierto modo también instituciones públicas por estar dotados de financiación estatal. Tal realidad es atípica respecto al modelo tradicional de democracia y no se corresponde con los fundamentos de la Constitución italiana. Por otro lado, los procesos de legitimación están sufriendo radicales transformaciones, no sólo en lo referido a sus resultados, sino sobre todo a las modalidades que los constituyen. Por ello resulta extremadamente necesario, en el momento presente y referido a la situación italiana, proceder a la definición de categorías de análisis para conocer las nuevas realidades y a la elaboración de cuadros conceptuales que permitan la relación de los distintos fenómenos.

Tal objetivo, sin embargo, resulta muy difícil de alcanzar de forma exhaustiva; en el momento histórico actual, dada la velocidad y la radicalidad de las transformaciones, no es posible aportar conocimientos sociológicos ciertos que deriven de la utilización de la precisa lógica de la investigación científica. Por otra parte, la diversidad disciplinaria obstaculiza con frecuencia la comunicación y la comparación de conocimientos. Algunas de estas dificultades derivan para la sociología, paradójicamente, de las expectativas surgidas entre los expertos de otras disciplinas en torno a una representación completa de las distintas situaciones sociales y del sentido de las transformaciones. Desgraciadamente, el menor nivel de abstracción y el empeño en analizar la complejidad de tan diversos fenómenos supone la elaboración de modelos que, teniendo en cuenta un número muy amplio de variables, no se presentan con el rigor característico de la hermenéutica jurídica o de las conceptualizaciones propias de las ciencias experimentales. Así pues, la necesidad de no asumir una actitud prescriptiva o valorativa como contraste con la metodología de la investigación científica se erige en precaución especialmente obligada en el análisis sociológico de situaciones fluidas y problemáticas.

Pese a esta dificultad, puede resultar de utilidad la comparación interdisciplinaria en torno a temas especialmente relevantes, para así verificar y eventualmente redefinir perspectivas sectoriales de análisis. Con tales objetivos trataré de individualizar aquellas cuestiones de fondo a primera vista más relevantes, así como de proceder a una mejor definición del referente semántico de ciertos conceptos útiles en el análisis sociológico.

## I. LA REALIDAD

En los ámbitos europeo e italiano han venido desarrollándose ciertos eventos cuyo estudio considero de enorme interés, aunque éste debe hacerse de forma lo más «neutra» posible, sin mediación teórica o interpretación valorativa alguna.

Las realidades más relevantes sobre las que deseo llamar la atención son las siguientes:

a) *Las profundas transformaciones en las relaciones políticas internacionales:* obviamente, la desestructuración de la URSS o del mundo comunista y la consiguiente relajación de la guerra fría han tenido una influencia significativa sobre la situación italiana, pero también han tenido cierta relevancia la fatigosa construcción de la unidad europea, la competencia por asumir una posición definitiva de *leadership* o los conflictos violentos en la ex Yugoslavia y Somalia.

b) *Las transformaciones económicas:* a nivel monetario también se han reflejado las mutaciones políticas, y en el ámbito productivo han ejercido su influencia tanto las innovaciones tecnológicas como la relación, no siempre eficaz, entre conocimientos técnicos, conocimientos organizativos y la cultura del trabajo presente en el seno de ciertas categorías profesionales.

c) *Las transformaciones culturales*: la difusión de nuevos valores a través de los procesos de modernización y su incongruencia con muchos de los componentes de las distintas culturas de base (1) presentes en Italia, han determinado una modificación de los estilos de vida y de las características tanto de las identidades colectivas locales como de las formas de pertenencia de los individuos a las distintas colectividades (2); surge así una percepción distinta de la subjetividad personal y social. Estas realidades, manifestadas de muy diversas maneras a través de nuevas formas de localismo, resultan de enorme importancia para los procesos de legitimación.

d) *La menor importancia de las ideologías políticas nacionales* (3): se ha producido una doble pérdida de relevancia en dos planos distintos. Por un lado, las ideologías tradicionales resultan obsoletas frente a los nuevos problemas y, sobre todo, frente a la necesidad de motivaciones comunes para la acción colectiva. Por otro, se observa una tendencia de los partidos a modificar las referencias a los valores de su tradición con el fin de obtener un mayor consenso; se ha pasado así de imágenes globales más o menos renovadas de la sociedad a propuestas de un comportamiento instrumental y estratégico como elementos de las nuevas «fórmulas políticas» (4).

e) *La acción de la magistratura contra actos y comportamientos ilegales por parte de los políticos, administradores y operadores económicos*: es ahora cuando surge la posibilidad de incrementar las acciones por parte de la magistratura, con un amplio espectro de actuación y unos resultados cada vez más visibles, dada la intervención de los medios de comunicación de masas.

f) *La transformación de las preferencias electorales*: la disminución de la base de consenso en torno a los partidos políticos tradicionales es un dato de enorme

(1) La cultura de base está constituida por aquel conjunto de valores, reglas de comportamiento, costumbres, modas, etc., que se estratifican en un determinado ambiente social territorialmente definido y que vienen a constituir el contenido, a veces contradictorio, de los procesos de socialización; tal concepto podría asimilarse al de conciencia colectiva de Durkheim, que se expresa también en realidades enormemente diferenciadas y en continua transformación.

(2) Creo preferible emplear en el presente contexto los conceptos de colectividad e identidad colectiva para indicar la existencia e integración de grupos de individuos que habitan una misma área y poseen unos vínculos comunes; de este modo se representa de forma adecuada la coexistencia y la posible relación pluralista de formaciones sociales derivadas de la diferenciación territorial. El concepto de comunidad, en cambio, expresa una preponderancia de vínculos de tipo familiar, mientras que el de sociedad local viene a enfatizar la configuración organizativa de tipo funcional de las relaciones entre individuos y grupos.

(3) En este contexto entiendo por ideología un conjunto integrado por ideas, valores y creencias congruentes entre sí y relativos a las condiciones pasadas y presentes del hombre y la sociedad y a su desarrollo desde un determinado punto de vista. No se trata pues de un término que evoque únicamente aspectos negativos, pese a que toda ideología se caracteriza por un entumecimiento sistemático que puede llegar a impedir la comprensión y la acción frente a nuevas realidades.

(4) Algunos de los principios que orientan tales comportamientos son la eficacia en el uso de recursos o en la solución de problemas, la organización racional de las relaciones, la satisfacción de los intereses individuales, etc.

relevancia para la reflexión que trato de desarrollar. Creo preferible tener en cuenta tan sólo las votaciones producidas hasta el 5 de abril de 1992 (elecciones políticas), dado que las elecciones municipales de determinadas ciudades resultan atípicas por la modalidad electoral empleada (estructurada en torno a dos vueltas). El inicio de la transformación se aprecia en Italia con las elecciones regionales del 90, tras ciertos indicios, ya, en las elecciones de 1987.

Por lo que respecta en particular a las características y condiciones de los partidos en la campaña electoral del 92, las circunstancias más significativas son las siguientes:

— *la fragmentación de la oferta*; en 1972 se presentaron 344 listas para la Cámara, que se convirtieron en 422 en 1987 y en 531 en 1992;

— *el descenso de la participación*; el aumento, respecto a la consulta de 1987, del abstencionismo (+1,7 por 100) y de los votos no válidos (+0,2 por 100) ha situado el área de los votos no expresados en el 17,4 por 100 (8,2 millones de votos), lo que situaría al partido del no-voto en el segundo puesto de una supuesta clasificación;

— *el notable incremento de la tasa de movimiento electoral*; de 1987 a 1992 casi se ha duplicado el índice de volatilidad (que expresa la amplitud de las variaciones en la fuerza de los partidos de unas elecciones a otras); aumenta también la tasa de movilidad electoral individual;

— *el sensible retroceso de la Democracia Cristiana (DC) a nivel nacional (mínimo histórico)*, aumentando la divergencia entre corrientes internas;

— *la división del ex Partido Comunista Italiano (PCI)*, con el nacimiento del Partido Democrático de la Izquierda (PDS) y la unión de los grupos de extrema izquierda bajo el nombre de Refundación Comunista (RC). Sin embargo, a pesar del debilitamiento general del voto ex comunista, las nuevas formaciones, consideradas conjuntamente, han mantenido una consistente base electoral en buena parte gracias a la vieja zona «roja» de la Italia central;

— *la erosión del voto socialista*, producida con especial profundidad en la zona norte, y sólo parcialmente compensada al sur;

— *la presencia de listas regionales federales con la denominación de «Liga Norte»*, que constituye un grupo político de gran relevancia a nivel nacional (cuarto partido), concentrado principalmente en el norte;

— *el surgimiento de nuevas agregaciones políticas*, como por ejemplo La Red o Alianza Democrática, caracterizadas por su carácter transversal respecto a la tradicional división partidista.

## 2. EN BUSCA DE UN SENTIDO

Las nuevas realidades, como es natural, han venido a estimular multitud de análisis. En este contexto me limitaré a tomar en consideración algunas de ellas para construir una problemática de tipo sociológico y orientar así una reflexión interdisciplinar que sirva como premisa de nuevas investigaciones. Me centraré, pues, de

forma sintética en ciertas consideraciones en torno a fenómenos electorales y a los resultados de ciertos análisis sectoriales, examinando algunos de tales aspectos desde una determinada perspectiva disciplinar.

Así pues, las consideraciones generales formuladas en base a las investigaciones sobre los nuevos fenómenos electorales son las siguientes:

1) *Se está produciendo una transformación de la geografía electoral*; en la actualidad pueden distinguirse tres zonas (5) denominadas convencionalmente «Padania», extendida sobre toda la llanura padana y caracterizada por la presencia de la Liga; «Etruria», de Emilia Romagna a la Umbría y con una presencia relativamente consistente del PDS y de los partidos tradicionales; y «Mezzogiorno», dominado por la DC.

Cabe incluso analizar la composición interna de las tres zonas. En la Padania han permanecido huellas del pasado en las dos zonas tradicionales, que son el triángulo industrial donde prevalecen el PDS y el Partido Socialista Italiano (PSI) y el Triveneto donde prevalece la DC; existe a su vez un fuerte núcleo de provincias de la Liga, muchas de las cuales figuraban en la zona «blanca» (Bergamo, Brescia, Verona, Vicenza, Trento, etc.). En el Mezzogiorno cabe distinguir tres polos: el primero caracterizado por tener a la DC como partido predominante (Avellino, Isernia, Campobasso); el segundo caracterizado por una DC menos fuerte y cierta consistencia de los dos partidos herederos del PCI (Ancona, Ascoli, Teramo y Ragusa); y el tercero, también con la DC con menor fuerza, y donde surgen como alternativas el PSI, los partidos laicos, el Movimiento Social Italiano (MSI) o coaliciones entre estas fuerzas. En la tercera zona, Etruria, se ha producido un menor grado de inestabilidad.

2) *Se está verificando una desestructuración del mercado electoral* (6); se trata de una tesis con una enorme importancia y extremadamente útil para las consideraciones que pretendo desarrollar. Las características más relevantes del mercado electoral estructurado son: *a)* una configuración relativamente estable de la oferta; *b)* la persistencia en el tiempo de las principales *cleavages* sociales políticamente activadas o estrictamente políticas; *c)* un alineamiento fuerte y estable entre formaciones políticas y fuerzas sociales organizadas; y *d)* una definición del espacio competitivo muy repartido entre los distintos actores. Tales características, sin embargo, han sufrido profundas transformaciones y han hecho emerger nuevas reglas, enunciadas y adoptadas de forma unilateral, nuevas fuerzas políticas y nuevas referencias culturales e ideológicas en el seno de la competición entre sujetos políticos y en el ejercicio del poder.

(5) Cfr. G. SANI: «Le Italie del 5 aprile», en *Polis*, núm. 2, 1993, págs. 207-227.

(6) Cfr. G. SANI: «1992: la destrutturazione del mercato elettorale», en *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 3, 1992, págs. 539-565.

## 2.1. Algunos análisis sectoriales

En el ámbito de los análisis sociológicos, jurídicos y politológicos más recientes se han puesto de relieve ciertas cuestiones relativas a la realidad mencionada, con especial atención a las formas y a las expectativas de transformación. La primera cuestión relativa al tema que estoy tratando examina la pérdida de consenso de los partidos de la mayoría y, más en general, la continuidad del propio sistema de partidos. En los últimos decenios se ha producido un largo período de estabilidad en lo que respecta al número de componentes, las características fundamentales y el rol global del sistema político en la sociedad, hasta el punto de que se ha teorizado en torno a la congelación de las divisiones ideológicas fundamentales (7). Desde los años setenta, sin embargo, ciertas transformaciones radicales en Europa han determinado nuevos modelos de partidos y nuevas concesiones del propio *party system* (8), con especial atención a las posibles alternativas (9).

Tales cuestiones enlazan con aquellas relativas a las transformaciones organizativas en el seno de las instituciones políticas y a la financiación ilegal y sus tangentes. La difusión y la importancia de acontecimientos percibidos por la opinión pública como profundas degeneraciones de los modelos organizativos de los partidos y del papel de éstos en la democracia italiana han motivado una notable transformación en los comportamientos de los ciudadanos, para quienes resulta siempre menos plausible la persistencia del modelo de partidos de masas que la de aquel del partido «pigliatutto» (10).

Los análisis referentes a los nuevos sujetos políticos han prestado una atención muy destacada a la Liga Norte. La pregunta de fondo viene a plantearse si la novedad introducida por la Liga en la vida política ha venido a romper los esquemas de acción y las reglas tradicionales de participación y competición entre partidos, o si se trata de un sujeto que ha conseguido insertarse en el sistema político tradicional asumiendo las reglas fundamentales de comportamiento (11).

---

(7) Cfr. S. M. LIPSET y S. ROKKAN: «Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction», en S. M. LIPSET y S. ROKKAN (eds.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, The Free Press, Nueva York, 1967, págs. 1-64.

(8) Cfr., en general, sobre este argumento, M. CALISE (coord.): *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bologna, 1992.

(9) Cfr. las conclusiones contenidas en M. COTTA: «Continuità e discontinuità nei sistemi politici europei», en M. CALISE, *op. cit.*, págs. 207-241.

(10) Cfr. P. MAIR: «La trasformazione del partito di massa in Europa», en M. CALISE, *op. cit.*, págs. 99-120. (Nota del traductor: Pese a que podría haberse traducido como «abarcatodo», considero preferible mantener el término «pigliatutto» como tal, dado lo expresivo de su significado.)

(11) Cfr. P. CORBETTA: «La Lega e lo sfaldamento del sistema», en *Polis*, núm. 2, 1992, págs. 229-252. Del presente análisis emerge que el voto a la Liga se encuentra privado de connotaciones partidistas: este dato se interpreta como un signo de la «exfoliación del sistema político» y del «éxito final de un proceso iniciado tras las elecciones de 1976», caracterizado por la fragmentación y la «despolarización del sistema político» (p. 250). En conclusión, la Liga vendría a rellenar un voto abandonado por el sistema de partidos.

En otros casos, el análisis ha tenido por objeto la crisis de la esfera política o sus principales transformaciones internas, y especialmente los fenómenos de personalización y espectacularización de las campañas electorales o de la competición entre partidos (12), para así comprender mejor los nuevos modelos en que se manifiesta el potencial de protesta, que ha contribuido a las transformaciones en curso (13). En un plano más general, a menudo desde una perspectiva distinta, se han analizado las consecuencias de la crisis de las ideologías (14) y la reducción de los entornos subculturales (15).

¿Cómo es posible reconducir estos problemas para tratar de construir una problemática de tipo sociológico? ¿Cómo se configura en la actualidad la problemática de la legitimación y de la legitimidad del ordenamiento, sobre las cuales se ha sostenido hasta ahora la existencia de los partidos en Italia? Estas preguntas, tendentes a reconducir a la unidad distintos análisis sectoriales, podrían hallar respuesta a través de investigaciones precedidas por la correspondiente reflexión en torno a los instrumentos y los posibles objetos del análisis sociológico.

## 2.2. Posibles instrumentos sociológicos de análisis

Existe una fase preliminar a la investigación empírica, en la cual resulta necesaria la elaboración de un léxico y de unos enunciados depurados en torno a aquellos objetos sobre los cuales no es posible una referencia semántica unívoca, en una continua tensión en aras de la reducción de la vaguedad de los conceptos (16). Muchos de éstos deben ser sucesivamente redefinidos para tratar de alcanzar una significación más precisa de acuerdo con las nuevas realidades sociales. Con tal objetivo asumo una amplia extensión semántica sobre ciertos conceptos, y trataré de reducirla progresivamente a través de una reflexión que aporte hipótesis sobre la significación efectiva; tales hipótesis se verificarán tan sólo en torno a la investigación empírica.

Los conceptos de legitimidad y legitimación, utilizados con un referente semántico en parte distinto del habitual, pueden servir para definir como cuestiones sociológicas muchas de las realidades recordadas en las páginas precedentes. La proble-

(12) Cfr. G. PASQUINO: *La nuova politica*, Bari Laterza, 1992, y A. GAMBINO: *Il mito della politica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

(13) Cfr. R. CARTOCCI: «Localismo e protesta politica», en *Rassegna italiana di sociologia*, núm. 3, 1991, págs. 551-581.

(14) Para algunas indicaciones sintéticas, cfr. F. CRESPI: «Trasformazioni culturali e crisi della politica», en *Sociologia del diritto*, núms. 2-3, 1986, págs. 171-183.

(15) Cfr. L. SCIOLLA: «Identità e mutamento culturale nell'Italia di oggi», en V. CESAREA (coord.): *La cultura dell'Italia contemporanea. Trasformazione dei modelli di comportamento e identità sociale*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Milán, 1990, págs. 35-69, especialmente las págs. 53-54.

(16) Sobre tales concepciones metodológicas, cfr. F. LEONARDI: *Di che parla il sociologo? Problemi di epistemologia delle scienze sociali*, Angeli, Milán, 1986, especialmente las págs. 31-37.

mática planteada es enormemente compleja y ha sido largamente debatida, especialmente por las posiciones doctrinales de Weber, Schmitt, Habermas y Luhmann (17).

Recientes reflexiones han venido a precisar ciertos aspectos especialmente reseñables: la legitimidad no se identifica con la legalidad y no se basa exclusivamente sobre un consenso normativo; resulta necesario distinguir entre legitimidad del poder (disponibilidad a la obediencia), legitimidad de lo que se entiende por Administración pública (reconocimiento de eficacia) y legitimidad de los partidos (delegación de confianza), y, al mismo tiempo, establecer las características comunes de tales formas de consenso.

El concepto de legalidad, en los dos significados que asume (el primero como conformidad con un ordenamiento jurídico, el segundo como identificación de un régimen con aquel tipo de sistema jurídico en el que «gobiernan las leyes y no los hombres»), no puede identificarse con el de legitimidad (18). El adjetivo «legítimo» se añade *ex post* al poder y, si se considera la legitimación desde un punto de vista interno, implica un tipo de validez adscribible a determinadas personas (reconocimiento de validez de su pretensión de poder), en parte detentadoras ya de poder (atribución de legitimidad), en el ámbito de proposiciones de tipo preceptivo o valorativo (propias del discurso jurídico, ético o político sobre el poder bueno o justo). La atribución y la valoración en torno a la legitimidad es una de las finalidades del análisis sociológico. Por lo demás, en los regímenes democráticos y en aquellos de carácter carismático, la legitimidad se encuentra asociada al consenso pero no se fundamenta únicamente en el mismo; los procesos de formación del consenso y la medida de su consistencia son independientes del concepto de legitimación, caso de que éste sea efectivamente distinto de la legitimidad a nivel semántico, y son susceptibles de ser objeto de un estudio (sociológico) que caracterice indicios apropiados para medir el *quantum* de consenso presente en la sociedad civil (19).

Las presentes reflexiones e instrumentos conceptuales resultan adecuados al modelo estable de un régimen fundado sobre un ordenamiento coherente. Ahora bien, habiéndose producido una transformación radical y siendo las distintas realidades mayoritariamente contradictorias, resulta necesario un análisis sociológico del sistema político, de los sujetos legitimados y de las formas de asunción de legitimidad. Deberíamos así analizar cómo «legítimo» se ha convertido históricamente en un atributo reconocido al poder detentado por ciertos sujetos políticos y cómo actúa no tanto en relación con la ley (lo que se reduce a una cuestión de legalidad), sino

---

(17) Para una reseña sobre las posiciones doctrinales en el ámbito sociológico, cfr. A. IZZO: «Legittimazione e società: una rassegna critica», en R. CIPRIANI (coord.): *Legittimazione e società*, Armando, Roma, 1986, págs. 55-73.

(18) Para ver algunas reflexiones en torno a esta distinción y un análisis de ciertas posiciones doctrinales sobre el concepto de legitimidad, cfr. S. CASTIGLIONE: «Legalità, legittimità, legittimazione», en *Sociologia del diritto*, núm. 1, 1977, págs. 19-38.

(19) Los anteriores conceptos proceden en gran parte de P. DE NARDIS: *L'equivoco sistema. Soggetti, istituzioni e struttura sociale nelle prospettive funzionalistiche*, Angeli, Milán, 1988, págs. 133-163.

más bien en el seno de las relaciones de tales sujetos entre sí y con la sociedad civil relacionada con el ordenamiento que constituye el área de tal legitimidad. Dicho análisis puede considerarse sociológico porque viene a medir el comportamiento de ciertos sujetos colectivos respecto a la conquista del reconocimiento de la legitimidad de su poder, sin expresar una valoración respecto a la bondad o la justicia de tal conquista. Igualmente el análisis sociológico puede tener por objeto las transformaciones de aquellas modalidades a través de las cuales se crea el consenso (procesos de legitimación) que fundamenta la legitimidad de una institución, aunque sea sólo en parte. La multiplicidad de las formas de consenso y de los procesos mediante los cuales se constituye aquél como resultado de distintos factores no se basan ya sólo en la elección racional del programa de un partido o de la persona de un candidato. Además, hoy por hoy resulta mucho más relevante para el análisis científico del sistema político el tomar en consideración las crisis presentes en el área de la legitimidad y los problemas que encuentran los procesos tradicionales de legitimación.

Desde esta perspectiva querría explicitar un presupuesto que considero necesario sobre la base de todas las consideraciones realizadas hasta el momento: la concepción tradicional, según la cual los procesos de creación de consenso crean fundamentos de legitimación que generan situaciones de legitimidad si son legales y congruentes con la normativa existente, no permite comprender dogmáticamente, en función de la investigación, algunas de las circunstancias más relevantes de la situación histórica contemporánea en Italia. Por ello resulta necesario caracterizar modelos que expresen los posibles enlaces entre fenómenos y procesos relativamente independientes entre sí, o en cualquier caso con una relación cuya continuidad resulta imprevisible; tales realidades deben ser consideradas en sus relaciones variables, algunas de las cuales, correctamente definidas, pueden hacernos comprender mejor las cuestiones planteadas y permitirnos formular ciertas hipótesis sobre el futuro.

Para el logro de tales objetivos he caracterizado, en referencia a los conceptos de legalidad, legitimidad y legitimación, algunos campos semánticos a los que denominaré «áreas conceptualmente problemáticas», dado que desde la perspectiva de la construcción del objetivo del análisis, comprenden tanto determinados significados teóricos e hipótesis como ciertas realidades históricas con características distintas. La progresiva definición de los posibles contenidos y de las configuraciones históricas realmente contenidas en tales áreas conceptuales, en lugares y momentos definidos, constituye uno de los objetivos de mi reflexión y un posible objeto de sucesivas investigaciones interdisciplinarias.

Dichas tres áreas conceptuales son las siguientes:

a) Existe un ámbito que comprende la validez de la ley y la atribución de un reconocimiento formal a una determinada realidad o a un determinado comportamiento en base a su conformidad con la ley vigente; definiré este ámbito como el área de la legalidad.

b) Una segunda área será el área de la legitimidad, en la cual estarán presentes tanto los sujetos legales y/o que actúan legalmente como, sobre todo, las instituciones

del Estado. Sin embargo, debemos tener en cuenta dos posibles situaciones distintas. En primer lugar, la coincidencia de la legitimidad con la ley, esto es, la existencia de una realidad que por un lado es legal y por otro se encuentra ligada al consenso expresado a través de los partidos. En el segundo caso, el área de la legitimidad puede contener una justificación autorreferencial no específicamente referida a la ley, determinada por el excesivo peso de los partidos. Resulta pues necesario formular un concepto «ensanchado» de legitimidad, que exprese sociológicamente la oposición a la concepción legalista y que caracterice el peso de los partidos en la atribución de la titularidad del ejercicio del poder.

Si el concepto de «constitución material» indica una separación, razonablemente «normal», entre la ley y su realización, resulta necesario expresar también la posibilidad de diferenciaciones excesivas respecto a la norma constitucional. En el área caracterizada por la concepción «ensanchada» de la legitimidad están presentes muchos sujetos políticos e institucionales cuya titularidad deviene del consenso obtenido, pero también concurren —más o menos formalmente— ciertos sujetos que detentan un poder legítimo que no se basa en dicho consenso. Cabe así el planteamiento de conflictos, sobre la base del reconocimiento común de ciertas reglas, que sin embargo pueden ser violadas en mayor o menor medida. Con frecuencia las pretensiones de legitimidad vienen a institucionalizarse y tienen efectos en aras del equilibrio del Estado, independientemente de la opinión que los ciudadanos (formalmente detentadores del poder) tengan sobre tales pretensiones. Así pues, la concepción «ensanchada» de la legitimidad caracteriza, en una perspectiva de análisis sociológico, una esfera de ejercicio del poder político en la cual están presentes también los propietarios de los medios de comunicación de masas y otros sujetos que no participaron en los procesos de legitimación. Tal área, pues, se presenta frecuentemente de manera independiente del conjunto de todos los ciudadanos, de los procesos colectivos de reconocimiento de la validez y de la legalidad del ordenamiento político y del grupo de instituciones legítimas. Se da así la posibilidad de reconocer una cierta legitimidad a través de una serie de circunstancias añadidas independientes de la existencia de una relación orgánica con los procesos de legitimación (20).

c) La tercera área comprende aquellos procesos a través de los cuales se forma el apoyo y la delegación en los sujetos incluidos en el área de la legalidad y en gran parte en la de la legitimidad. En esta área, definida como la de la legitimación, pueden caracterizarse distintas actitudes de carácter individual y colectivo: indife-

---

(20) El punto de partida para una concepción tal de la legitimidad procede de P. P. GIGLIOLI y A. DEL LAGO: «Ipotesi sulla legittimità», en R. CIPRIANI (coord.): *La legittimazione simbolica*, Morcelliana, Brescia, 1986, págs. 40-61; los autores, refiriéndose a una definición de A. STINCHCOMBE (en *Constructing Social Theories*, Harcourt, Brace and Ward, Nueva York, 1968), sostienen: «Abandonando la ecuación entre legitimidad y consenso normativo, podremos definir un poder como legítimo, en virtud de las doctrinas o de las pretensiones con que se justifica, en función de su capacidad de convocatoria de otros centros de poder en su ayuda en caso de necesidad» (págs. 48-49).

rencia «apolítica», aceptación pasiva, oportunismo y apoyo sobre la base de intereses o de una selección racional. Estas actitudes se constituyen preferentemente mediante la mediación simbólica, mas no sólo, pues se trata en parte de aspectos intencionados desde una actuación estratégica.

El uso que intento hacer de los conceptos de legalidad, de legitimidad y de legitimación en referencia a estas tres áreas constituidas por sujetos, modos de comportamiento y reglas orientadoras de las relaciones entre sujetos, viene a modificar el significado consolidado en la teoría política, o al menos a añadir nuevos referentes semánticos, desde una perspectiva sociológica, a aquellos significados que tradicionalmente se les atribuye. Mi intención es considerar la posibilidad de que exista una separación mayor de la considerada «normal» entre el área de la legalidad y la de la legitimidad, y de que entre esta área de la legitimidad y la de la legitimación pueda no existir aquella continuidad tan resaltada a nivel teórico o en la constitución formal. El comportamiento de numerosas instituciones políticas, especialmente de los partidos, en el ámbito decisorio central, cuando han sido reconocidas como legítimas, puede ser completamente distinto a aquel desarrollado en sus relaciones con determinadas instituciones sociales y durante el período electoral. Y esta diferencia no debe pasarse por alto, dado que no es «normal», en un régimen democrático, una diferencia excesiva entre las pretensiones de acceso al área de la legitimidad y el uso del poder político, entre sus programas y la realización efectiva de los mismos. En este caso la verificación del comportamiento de los sujetos detentadores del poder político y del sistema de partidos no se produce durante la campaña electoral ni durante el ejercicio del poder mediante el control de la sociedad civil.

Puede resultar útil para el presente análisis la formulación de aquella hipótesis que sostiene la posible existencia de múltiples relaciones entre las distintas áreas, algunas de las cuales se configuran, de manera relativamente autónoma, de forma muy distinta a la definida en la constitución formal. Tales relaciones, sin embargo, no deben ser consideradas sólo como degeneraciones condenables por su atipicidad, sino como elementos susceptibles de jugar un papel histórico relevante, garantizando así alguna forma de estabilidad.

### 3. PROBLEMAS, CUESTIONES E HIPÓTESIS EN TORNO A LA SITUACIÓN ITALIANA

¿Cómo es posible, a la luz de estos instrumentos conceptuales, redefinir algunas de las cuestiones indicadas al comienzo, en el ámbito de una problemática general relativa a las características y a las transformaciones del sistema político italiano? Ante todo deberíamos recordar las características de tal sistema en sus relaciones con la sociedad civil, al menos hasta finales de los años ochenta. Todo ello requerirá de un mercado electoral estructurado, en el sentido previamente indicado, de un grupo estable de instituciones, partidos y fuerzas sociales o poderes que garanticen una legitimidad recíproca en el sentido antes indicado, y de una alta medida de

legitimación expresa a través de la correspondiente «aceptación» de todo el sistema político italiano.

Pero en las última décadas este sistema ha venido a mostrarse tremendamente distinto al modelo de la democracia republicana y respecto a la Constitución italiana. Sin embargo, se ha producido una larga estabilidad que ha determinado la progresiva consolidación de un grupo de partidos entre los cuales destacan los partidos «de masas», todavía con un número de afiliados relativamente bajo respecto a sus votantes. A pesar de ello, tales partidos van a orientar en gran medida el estilo de vida de los ciudadanos, al demandar una adhesión global a ideologías ya estructuradas. El área de la legitimidad «ensanchada», pieza central en el sistema político italiano, ha sufrido en los últimos años un proceso de desestructuración con la formación de nuevas agregaciones, algunas de las cuales aspiran a reproducir el viejo modelo, mientras otras tratan de recorrer nuevos caminos.

En el momento actual (septiembre de 1993) no resulta fácil determinar las distintas posibilidades de futuro o la tendencia en curso. Creo preferible tomar en consideración la fase histórica que está concluyendo dado que se dan las condiciones para representarla adecuadamente y para su mejor comprensión. De tal manera podremos formular alguna hipótesis sobre los posibles escenarios para un futuro a corto o medio plazo y determinar alguna de las condiciones necesarias para la realización histórica de escenarios alternativos.

### 3.1. *El área de la legitimidad en el sistema político italiano*

En el área de la legitimidad ensanchada no se ha producido, durante un largo período de tiempo, un cambio en el grupo de gobierno ni un posible recambio ligado a la verificación de la actividad desarrollada. Las frecuentes consultas electorales parecen haber sido más útiles para la adquisición del consenso de ciertos grupos sociales que para refundar formas de legitimación o para la realización de un programa orgánico.

Los conflictos en el seno del área de la legitimidad se han desarrollado sobre la base de reglas compartidas y aceptadas, aunque no se trate de reglas rígidamente unidas a las normas constitucionales, incluso en sus formas más «convencionales». Basándonos en esta regla, por ejemplo, la concentración de la posible alternativa o de las funciones de oposición en un gran partido de la izquierda se ha ajustado bien a la esperanza de éste de alcanzar el poder, bien a la necesidad de reducir la legitimación social de otros agentes de conflicto, limitando así la extensión de la contienda social (21).

---

(21) Se hace referencia aquí a la condena no sólo del terrorismo sino también de las contiendas del sesenta y ocho y de los conflictos sindicales de la segunda mitad de los años sesenta. La presencia de los partidos de izquierda en el área de la legitimidad con cierta responsabilidad respecto a las funciones legislativa y de gobierno ha inducido a Pizzorno a hablar de consociativismo, tal vez de forma excesiva-

En muchos casos se han incluido en el ámbito de la legitimidad agentes sociales que no cabe definir formalmente como legítimos en el sentido político-constitucional: grupos editoriales o estructuras para la comunicación de masas y movimientos colectivos, pero también representaciones de los grupos de presión o de determinadas categorías, así como grupos mafiosos y asociaciones ilegales. Estos sujetos han conseguido consolidar y mantener una identidad a nivel político-ideológico mediante ciertas *cleavages* firmemente consolidadas (derecha/izquierda, oriente/occidente, tradición/innovación, Norte/Sur, fe católica/ateísmo o modernización), que sin embargo no han conseguido definir completamente ni la sustancia ni los límites o las modalidades de los conflictos o de las formas de agregación. En una situación limítrofe respecto del área de la legitimidad se han situado instituciones sociales de apoyo (asociaciones, centros culturales o de investigación, fundaciones, grupos de voluntarios o de compromiso civil) mayoritariamente determinadas por las *cleavages*. Se dan además vínculos estables entre partidos y sistema económico central (22), por un lado fomentado y asistido y por otro abandonado a su autonomía por la regulación política. En las áreas de economía difusa el sistema de partidos ha desarrollado un papel que puede llamarse de «guardián nocturno», garantizando las condiciones de desarrollo sin intervenir directamente. Esta configuración del área de legitimidad ensanchada se reproduce a nivel de gobierno regional.

Esta estructuración interna del área de la legitimidad se encuentra diseñada en parte en la Constitución y en gran parte a través de la sedimentación progresiva de comportamientos «racionales» desde el punto de vista de los sujetos integrantes de tal área. Se trata de un modelo organizativo complejo que ha venido a garantizar cierta estabilidad al sistema de partidos y que se ha venido realizando históricamente de forma coordinada con otro orden estable constituido, también de forma independiente, en aquella que habíamos definido como área de la legitimación. La configuración general del modelo no debe esconder la existencia de profundas diferencias temporales en la realización histórica de Italia y en los distintos sujetos políticos; diferencias éstas profundamente acentuadas en la última década, al aumentar los costes del sistema de partidos, financiados de manera ilegal, y al tratar de compensarse las transformaciones y quiebras del sistema con acciones alejadas de la legitimidad formal y de la legalidad. Sin embargo, no interesa aquí definir o enjuiciar tal diferencia (23), que resulta bastante evidente y que debería tal vez ser posteriormente aclarada mediante la correspondiente actuación judicial y un control público inspirado en el principio de transparencia. Lo que aquí más me interesa es, en cambio,

---

mente sintética respecto a la historia italiana de los últimos decenios; cfr. A. PIZZORNO: «Categorie per una crisi», en *MicroMega*, núm. 3, 1993, págs. 81-96, donde se caracteriza un actuar político «encubierto», responsable de la falta de desarrollo de la sociedad civil en Italia.

(22) Aquel constituido por las grandes empresas que operan en los sectores de producción de bienes perdurables.

(23) Interesantes reflexiones sobre la izquierda, incluyendo nuevas imputaciones de consociativismo, pueden encontrarse en G. BOSETTI (coord.): *Sinistra punto zero*, Donzelli, Roma, 1993.

formular alguna reflexión y alguna hipótesis sobre las características estructurales y culturales de la sociedad italiana que han permitido, cuando menos, la realización de formas similares de «representación» y la configuración del área de la legitimación.

### 3.2. *El área de la legitimación en la sociedad italiana*

La relación establecida entre sistema político y sociedad en Italia, que ha permanecido sustancialmente estable durante décadas, se ha interpretado de muy distintas maneras en el ámbito científico, sobre todo en lo que se refiere a sus transformaciones más recientes. Las dos tesis más difundidas al respecto han sido las siguientes: por un lado, tales relaciones se interpretan como el efecto de una acción perversa de los partidos, especialmente de algunos de ellos; por otro, se interpretan como un pacto, igualmente perverso, en virtud del cual ha venido a intercambiarse el reconocimiento de una cierta legitimidad por la satisfacción de intereses particulares y la falta de una regulación pública y de un control fiscal eficaz. Puede que ambas tesis expresen algún elemento de la realidad, pero sostenerlas unívocamente no resulta aceptable en el ámbito del análisis científico por implicar una valoración más adecuada a la elección política o al juicio ético.

La adhesión a uno de los partidos (bajo la forma de consenso electoral, de apoyo activo o de elaboración cultural como atribución de legitimidad) se produce frecuentemente con independencia de toda elección racional basada en una consideración positiva del programa y de toda convicción ideológica individual. Mientras en el área de la legitimidad se constituía un conjunto consolidado de sujetos, no siempre incluidos mediante procesos de legitimación democrática, en el área de la legitimación surgen modalidades de consenso/estabilidad basadas en la correspondencia del particularismo de las culturas de base y de las situaciones socioeconómicas con las *cleavages* antes indicadas o con las ideologías generales de los partidos. Éstas se mostrarían compatibles con las tradiciones y, al mismo tiempo, proveerían determinadas referencias a través de la mediación simbólica en torno a temas más generales que las cuestiones locales. Tal correspondencia se produce sin embargo a través de relaciones extremadamente débiles entre las dos áreas en cierto modo «autorreferenciales», en tanto en cuanto han tenido una independencia recíproca mayor con respecto al enlace generalmente establecido entre procesos de legitimación y condiciones de legitimidad. Sin embargo, tales relaciones han venido garantizando tanto formas de integración local y de desarrollo económico estables, como la persistencia del sistema de partidos en el área de la legitimidad «ensanchada». En dichas áreas las grandes ideologías, los proyectos generales, las normas y los principios fundamentales se han ido separando del reconocimiento recíproco de los sujetos políticos; mientras que en el área de la legitimación esto se ha producido a través del entrecruzamiento con las culturas locales. Tales referencias ideológicas, sin embargo, no han sido todavía objeto de un planteamiento público, ni han sido redefinidas en la

comunicación política. Ésta se ha centrado sobre todo en la constitución de posibles formaciones para el gobierno y la elaboración de fórmulas o proyectos razonablemente funcionales a la hora de gestionar el poder. El resultado de todas estas características estructurales es que el pluralismo ha terminado asumiendo la forma del particularismo de las sociedades locales, con referencias generales a posiciones cristalizadas que, con su inmovilidad, han garantizado un equilibrio general.

Cuando durante el transcurso de la última década han adquirido especial gravedad ciertas cuestiones que debían ser resueltas colectivamente (como por ejemplo el mantenimiento del equilibrio ecológico o la utilización de recursos escasos para el desarrollo) y se han ido debilitando los vínculos antes garantizados por las grandes ideologías, el conjunto consolidado de sociedades locales que siempre había caracterizado a la sociedad italiana ha ido perdiendo su fundamento de agregación interna, pasando sus componentes de una condición de pluralismo, con débiles lazos pero con una sustancial identificación colectiva, a una de constantes conflictos entre particularismos. Además de a las transformaciones históricas internacionales y a los procesos de modernización cultural, la así llamada «crisis de las ideologías» parece debida a la incapacidad que éstas han demostrado para garantizar formas de integración o cualquier forma de estabilidad a la hora de solucionar nuevos problemas o de replantearse de una forma nueva problemas tradicionales. Las ideologías se han ido, pues, sustituyendo por ideas limitadas a intereses particulares o por concepciones del sentido común susceptibles de determinar una integración más fácil, y sobre todo por visiones utópicas que implican la adhesión global de parte de los ciudadanos, pero que son difícilmente transformables en comportamientos colectivos compartidos.

### 3.3. *Formas de legitimidad y de legitimación en el modelo de desarrollo italiano: algunas transformaciones*

Puede resultar de interés en este punto esbozar las características generales de aquellas modalidades más frecuentes de combinación entre estabilidad de la integración de intereses locales en el área de la legitimación, por un lado, y «autonomía» del área de la legitimidad, fundada en la satisfacción articulada de los distintos intereses, por el otro (24).

En las regiones y lugares donde se concentran las grandes empresas, predominantes en la zona noroccidental, se ha producido una demanda, por un lado, de eficacia/eficiencia en los servicios públicos en aras de una «proletarización activa» y, por otro, de un compromiso directo en la regulación y en la atenuación de la lucha de clases. La autonomía del área de la legitimidad se basa en este caso en la

---

(24) Desde esta perspectiva cabe reconsiderar el carácter popular e interclasista de ciertos partidos, particularmente de la Democracia Cristiana.

posibilidad de que los partidos garanticen su apoyo al desarrollo económico y a la correspondiente modernización. La agregación en la sociedad se ha producido en torno a estos intereses/valores y hasta que éstos han sido garantizados se ha verificado un consenso general sobre un sistema de partidos locales o nacionales.

En aquellos lugares donde predominan las pequeñas y medianas empresas, esto es en las regiones central y nororiental, donde prevalece una movilización individualista en torno a la actividad económica y una construcción social del mercado (25), las grandes ideologías comunista y católica se entremezclan con tradiciones culturales locales y han permitido así una aceptación del sistema de partidos, a condición de que se aseguraran condiciones mínimas pero necesarias para el desarrollo local; esto ha encontrado su fundamento principal en el ámbito sociocultural y se ha mantenido autónomo del apoyo político. En las áreas de economía difusa las contradicciones derivadas de las *cleavages* históricas ya entumecidas han generado alguna vez fuertes conflictos, aunque casi siempre han sido absorbidas en la modalidad tradicional de participación e identificación en la colectividad a través de la adhesión a una «parte» en contraposición a la otra.

En el Sur, pese a que el discurso relativo a estas regiones meridionales debería estar más articulado dada la variedad de las situaciones sociales y económicas, se encuentra tremendamente extendida una demanda de «asistencia», causada por la dificultad de las condiciones, agravada con el agotamiento de la emigración. En este caso el intercambio entre consenso y satisfacción de intereses particulares se muestra de forma manifiesta y ha venido determinando variaciones en el sistema de partidos, aunque en general la relación con los sujetos del área de la legitimidad ha tenido casi siempre un carácter instrumental. En el área de la legitimación, otros componentes culturales muy distintos de la ideología nacional han garantizado un orden, sostenido con frecuencia sobre la violencia, que se corresponde con tal relación instrumental.

El «cruce» entre ideologías generales y tradiciones culturales específicas (26), que ha venido constituyendo la referencia cultural diferenciada de la sociedad local, ha garantizado con frecuencia cierta relación entre individualidad y generalidad en el seno de la comunicación social interna referente a la cultura de base, lo que implica un planteamiento simbólico de grandes cuestiones y proyectos, aunque con mucha frecuencia la comunicación no producía una voluntad política colectiva con ocasión de las campañas electorales o frente a graves problemas comunes.

Las condiciones de «estabilidad» y de relativa autonomía de las dos áreas han venido siguiendo modalidades y procesos distintos durante los años ochenta. En este

---

(25) Cfr. A. BAGNASCO: *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna, 1988; en torno a una valoración del modelo de desarrollo de las áreas de economía difusa, cfr. A. MESSERI: *Mutamento sociale e professionalità. Forme della modernità nello sviluppo locale*, Angeli, Milán, 1993.

(26) Se está pensando aquí en particular en la mezcla de ideología marxista y de individualismo que se ha producido en numerosas áreas de la Toscana, donde están muy presentes ciertos vínculos de carácter solidario y ciertas formas de reciprocidad.

período se han concentrado los efectos negativos producidos lentamente en la fase de estabilidad y se han unido a aquellos derivados de la nueva situación internacional. En el área de la legitimidad se ha verificado un importante distanciamiento de las organizaciones respecto de las personas, con una espectacularización de los fenómenos políticos y una reconocibilidad de las distintas formaciones a través de una cada vez mayor subjetivización de las decisiones y una cada vez menor importancia de los programas vinculantes y estables. Al mismo tiempo, la transformación general de los partidos, en el curso de los años sesenta y setenta, de estructuras de cuadros en organizaciones de masas, ha venido a producir un modelo de partido «pigliatutto», no a través de un sometimiento dictatorial de la sociedad, sino en cuanto que realiza una ocupación de ámbitos institucionales del Estado y de la sociedad, que transforma dependiendo de la finalidad interna del partido y de su propia subsistencia, antes que orientar su actuación por los programas que sostiene; simultáneamente, la movilización se limita a los períodos electorales. Al mismo tiempo, la búsqueda de una ocupación partidista cada vez mayor de espacios institucionales y políticos conduce a la ruptura de las reglas mínimas aceptadas para el reconocimiento de nuevos sujetos en el seno del área de la legitimidad y para su relación, también conflictiva, con aquellos que ya forman parte de la misma.

En este contexto de transformaciones radicales se ha producido el «descubrimiento» de la existencia de tangentes, de ciertos fenómenos ilegales, así como del uso para fines privados de las instituciones del Estado y de un ejercicio incompetente del poder, posibles dada su sustracción a la correspondiente verificación democrática, sin que los resultados de procesos alternativos de legitimación, cuando se han producido, pudieran producir efectivamente transformaciones en el sistema político. Por otra parte, los movimientos colectivos desarrollados en la sociedad civil han tenido muy limitada la posibilidad de expresar su representación en el área de la legitimidad (27); han contribuido así a destacar de forma aún más manifiesta el alejamiento del sistema político de la creación de la voluntad política colectiva.

Y si éstas son algunas de las transformaciones más importantes del sistema de partidos en el seno del área de la legitimidad, en el área de la legitimación se han producido también procesos muy significativos que aún no pueden ser comprendidos totalmente ni representados con claridad, ya que todavía no han sido objeto de un número adecuado de investigaciones empíricas. Tal vez por este motivo se han tenido en cuenta mucho menos tales precedentes en el análisis actual de la situación italiana, ya que se trata más bien de meras «citas» de formulación genérica del tipo «complejidad de la sociedad», «indiferencia hacia la política», «crisis del viejo modo de hacer política», etc. De lo que se trata, sin embargo, es de analizar atentamente los procesos de transformación que configuran el tránsito de una fase histórica donde las culturas de base de las diversas colectividades sociales han venido a sostener

---

(27) Solamente los Verdes y algunos movimientos locales relativos a ciertos sectores (como por ejemplo los pensionistas) han tenido la posibilidad de expresarse como partidos.

distintas modalidades de crecimiento económico y de modernización, incluso en el Sur, y formas de equilibrio político estables, a una situación en la cual los efectos del desarrollo vienen a debilitar las mismas culturas de base que habían fomentado.

Las transformaciones, también contradictorias, de la sociedad local se manifiestan en el aumento de la escolarización, sin que a pesar de ello se difunda una cualificación profesional real, en un papel distinto de la mujer, en el aumento de ciertos tipos de consumo, en la difusión de nuevos estilos de vida, en el crecimiento de nuevas formas de individualismo, en la pretensión de realización de la subjetividad en perjuicio de la familia y de los vínculos comunitarios, y, en fin, en los procesos de modernización y de secularización generadores de formas de homologación basados en nuevos valores integrados con las culturas locales tradicionales de forma menos orgánica que las ideologías políticas tradicionales.

A causa de tales transformaciones, surgirán en el área de la legitimación nuevas exigencias sin satisfacer referidas a la relación entre sociedad y sistema de partidos, mientras los distintos regímenes propios del área de la legitimidad no van a garantizar ya la solución de problemas colectivos, ni siquiera en la forma que éstos tenían en el pasado. Retomando la clasificación antes apuntada, cabría admitir la extensión de una crisis de racionalidad política allí donde (Noroeste) mayor es la demanda de apoyo público a la gran empresa en crisis; además, las funciones estatales de regulación social frente a las consecuencias negativas de la modernización y del desarrollo son valoradas negativamente. En la Italia central y nororiental, sin embargo, aumenta la exigencia de control político sobre un desarrollo que está teniendo notables costes medioambientales y sociales; la integración espontánea y autónoma siguiendo mecanismos sociales no tiene ya la misma importancia para el sistema económico y no sirve para evitar particularismos frente a la crisis y a la necesidad de nuevas opciones colectivas sobre cuestiones relevantes. En el Sur, la crisis del asistencialismo del Estado, así como la incapacidad de éste a la hora de impedir la economía ilegal y las relaciones sociales inherentes a la misma, han determinado una doble pérdida de consenso del sistema de partidos. Por otra parte, el aumento del poder de los grupos mafiosos derivará de la disminución en la satisfacción de los intereses clientelares y, paradójicamente, del creciente empeño en la lucha contra la criminalidad, que no ha resultado del todo eficaz y ha venido a provocar reacciones violentas.

Estas transformaciones pueden venir a modificar radicalmente la naturaleza del consenso desarrollado hasta la fecha en torno al sistema de partidos a cambio de la satisfacción de intereses particulares y de una cierta autonomía de la sociedad y de los sistemas económicos frente al control (por ejemplo, fiscal) del Estado o frente a una acción eficaz de gobierno (28). Las identidades locales son percibidas exclusivamente en los términos de una fuerte independencia y de la necesidad de satisfacer

---

(28) Se recuerda aquí el análisis sobre el «gobierno débil», contenido en C. DONOLO y F. FICHERA (coord.): *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*, De Donato, Bari, 1981.

intereses particulares, sin que haya ya perspectiva alguna de ligazón general con otras colectividades; cuando tal perspectiva permanece, la ligazón es muy vaga o se confía a la homologación introducida por el consumo estandarizado y por los medios de masas, y tienden a desaparecer los medios culturales al confrontarse con problemas generales fundados sobre la necesidad de soluciones «fuertes», compartidas y vinculantes para todos los miembros de una colectividad o para distintas colectividades.

Desgraciadamente, tales problemas vienen a agravarse con la progresiva reducción de los recursos disponibles, con el crecimiento de las necesidades cuya satisfacción resulta socialmente necesaria y con los cada vez mayores costes y «efectos perversos» de los modelos de desarrollo prevalentes en Italia en los últimos decenios. Se llega así a una situación problemática en la cual está presente y muy extendida la sensación de profunda transformación. La única realidad efectiva y totalmente nueva, sin embargo, parece ser el aumento de la demanda de acceso a la condición de legitimidad, dirigida no tanto a los sujetos que son ya de tal condición, sino más bien a aquellos presentes en el área de la legitimación, con el objeto de movilizar consenso político y nuevas formas de alianza. Desde esta perspectiva pueden comprenderse fácilmente fenómenos tales como la búsqueda de agregaciones transversales entre nuevos grupos políticos, necesarias de cualquier forma dada la nueva regulación electoral. Se abre así un nuevo espacio para la protesta y la movilización local, en ciertos casos frente a los nuevos sujetos políticos, pero también frente a la posibilidad de nuevas vías de acceso al área de gestión del poder público.

En este contexto se han extendido en el área de la legitimación nuevas «fórmulas políticas» que tratan de devenir en ideologías. Sin embargo, los impulsos en pos de formas de solidaridad más amplias y de una transformación global de la relación entre sociedad civil y esfera política se están viendo reducidos, en el momento actual, por la defensa de intereses particulares, especialmente de tipo económico, que estaban resultando amenazados. Todo esto podría tener como efecto el hecho de que la participación política y la expresión de la soberanía popular a través del voto no fueran percibidas, por un número cada vez mayor de ciudadanos, como un deber moral ni como manifestación de un apoyo tradicionalmente basado en motivos ideológicos; se tratará, en cambio, cada vez más, de elecciones individuales fruto de un cálculo de intereses o de motivaciones subjetivas extremadamente superficiales.

La posible instauración de relaciones más estrechas y de canales de transferencia de consenso entre el área de la legitimación y el área de la legitimidad, por vías aún por consolidar, podría tener como resultado distintas realidades, que serían de cualquier modo señal del inicio de una fase de transición. Las diferentes situaciones podrían describirse como manifestaciones de la ruptura de un período histórico, generadora de fases progresivas de desintegración de la sociedad global, o más bien como ocasiones para un tránsito, de enorme dificultad, a nuevas estructuras donde cupiera la reconstrucción de formaciones sociales y configuraciones políticas mucho más ajustadas a la «constitución formal» existente y donde se verificara una relación más estrecha entre procesos de legitimación y condiciones de legitimidad de los grupos o de los partidos políticos. En el momento actual, no pudiendo prever con

certeza los posibles desarrollos históricos de la realidad y de cada uno de los procesos, querría valorar algunas hipótesis sobre posibles evoluciones y tratar de definir mejor a nivel teórico, en función de las sucesivas investigaciones, y sin intención valorativa o prescriptiva alguna, cuáles serían las condiciones o los procesos sociales más aptos a la hora de lograr una realización más amplia y mejor de la «constitución formal» en Italia (29), como uno de los hipotéticos resultados de la situación actual. Se trataría, eso sí, de un aspecto, fruto del análisis desarrollado desde la perspectiva sociológica, a someter a la reflexión de un «público» prevalentemente compuesto por juristas constitucionalistas.

#### 4. ¿QUÉ ESCENARIOS PARA EL FUTURO?

En referencia al tema de mi intervención, creo que la cuestión política hoy por hoy más relevante no está constituida tan sólo por la definición de nuevas alianzas o de una nueva clase dirigente o por la individualización de las distintas formas de ilegalidad y de incapacidad del régimen anterior. Tales cuestiones deben ser definitivamente resueltas en aras de salvaguardar la certeza del derecho. Por otra parte, el análisis de la responsabilidad objetiva de personas, instituciones o partidos puede inducir a sostener la necesidad de una transformación de la clase dirigente. Sin embargo, desde la perspectiva que he asumido, la cuestión más relevante es la referida a la redefinición de la relación entre esfera política y sociedad y entre procesos de legitimación y área de la legitimidad, en referencia a la transformación de las identidades colectivas locales y nacionales y de las distintas formas de desarrollo. Desde este punto de vista parece posible individualizar dos escenarios como resultados teóricamente posibles de las transformaciones antes indicadas. Ambos se asientan sobre distintos principios de agregación referidos a la identidad colectiva nacional, representando así algunas de las eventuales consecuencias sobre las que cabe desarrollar hipótesis en base a una reflexión sobre las transformaciones sociales y económicas en las tres zonas territoriales antes definidas.

##### 4.1. *Primer escenario: la fragmentación y los vínculos débiles*

En el primero de los posibles escenarios la subdivisión territorial de la sociedad italiana se acentúa y pierde la característica de un pluralismo realizado a través de la existencia de distintas colectividades locales, partícipes en distintos grados de una identidad nacional, a través del reconocimiento de algunos intereses objetivos comu-

---

(29) No asumo aquí una referencia a valores absolutos, sino a aquellos contenidos en una norma fundamental aceptada por todos los sujetos políticos y sustancialmente compartida incluso en el seno del área de la legitimación.

nes y a través de ideologías generales, aunque localmente modificadas por las culturas de base.

En este escenario los vínculos entre las colectividades locales se presentan extremadamente débiles y se encuentran regulados de una forma excesivamente formal (a través de una relación de tipo federativo, por ejemplo), con una transferencia de conflictos del ámbito interno al ámbito externo de la colectividad. La identidad colectiva se constituye para la defensa de intereses de parte o mediante la acentuación de las diferencias con otras colectividades (lo cual se ve favorecido por el hecho de que parece más complicado resolver problemas colectivos mediante la satisfacción simultánea de intereses diferentes, como ha sucedido en el pasado reciente), o en base al reconocimiento de principios generales aceptados como vinculantes por todos los ciudadanos. Con ocasión de la sensación generalizada de escasez de recursos y de inestabilidad general, se difundirá la convicción de que la satisfacción de intereses locales no puede ser ya asegurada por una representación nacional, sino que debe ser obtenida mediante la correspondiente presión por parte de las fuerzas locales.

En este escenario desaparecen los partidos de masas tradicionales, transformándose las organizaciones políticas en movimientos «de parte» identificados casi exclusivamente por la personalidad de sus *leaders* (30). La ideología mantiene alguna referencia a temas generales y a tradiciones teóricas, aunque con frecuencia lo haga de forma incoherente y más superficial que en el pasado. Prevalece así un uso instrumental de fragmentos de ideología y una tendencia al ajuste de distintas ideas, para la legitimación de intereses particulares, antes que una reelaboración constante de grandes cuestiones para disponer así de una orientación para la acción en la realidad histórica. En el planteamiento de problemas colectivos y en los conflictos están presentes ideas expresadas de forma cada vez más simplificada y derivada del sentido común o representaciones de intereses materiales inmediatos (como por ejemplo el no pagar los impuestos). De esta forma se produce una adhesión máxima en el seno de la colectividad, y por lo tanto una mayor fuerza en sus confrontaciones con otras colectividades. En este escenario las identidades locales son más fuertes en torno a determinados puntos de acuerdo limitados y claramente reconocibles, pero en general se produce un debilitamiento de los vínculos entre colectividades y un aumento de los conflictos sin reglas definidas. La esfera política se adhiere así a las otras esferas sociales hasta venir a identificarse con la sociedad civil o con la esfera económica, suscitando una movilización emotiva en torno a la «defensa» o la afirmación de la colectividad de pertenencia.

Este modelo de conducta puede reproducirse a varios niveles en función del distinto tipo de colectividad que se tome en consideración y de los límites que distinguen el ámbito interno del ámbito externo de una identidad colectiva.

---

(30) Las organizaciones partidistas permanecerán con funciones muy particulares, por ejemplo como estructuras cuya utilidad radicarán en movilizar a la población para las elecciones.

Nuevas fórmulas más generales de agregación de ciudadanos, como por ejemplo con ocasión de las elecciones, únicamente resultarán posibles en base a apelaciones o eslóganes inmediatamente comprensibles por todos en términos de problemas vividos cotidiana y personalmente, respondiendo a la falta de seguridad en toda situación de crisis y satisfaciendo el deseo de penalizar a los considerados responsables de tal crisis, sin importar si tales imputaciones son poco plausibles o incluso contradictorias.

#### 4.2. *Segundo escenario: nuevas formas de integración*

En este segundo escenario, la desestructuración del área de la legitimidad viene a ser aquella fase de transición que derivará en una nueva caracterización de las identidades colectivas locales y en fuertes vínculos entre las colectividades, a través de una realización más fiel de la «constitución formal» y de la relación de continuidad entre los procesos de legitimación y la atribución de la legitimidad. Los partidos se mantienen, aunque se transforman para volver a ser organizaciones de cuadros conectados de manera más estrecha con los movimientos sociales; se determina así una mayor importancia de los *leaders*, apoyados en un consenso efectivo basado en una valoración positiva de su comportamiento y no sólo en la imagen difundida por los medios de comunicación de masas (31). El papel de las grandes ideologías se reduce así enormemente, prevaleciendo la referencia a programas y proyectos compartidos. Y ya que las tradiciones ideológicas pierden relevancia, o se encuentran sujetas a una amplia revisión, resultan de menor importancia las «razones universales» (la lucha de clases, el individualismo de tipo liberal, la doctrina social ortodoxa del catolicismo, etc.), que vienen a ser sustituidas por «razones o valores localmente fuertes», producto de colectividades locales mediante una actuación comunicativa tendente al acuerdo (32). Las distintas colectividades, además, interactúan entre sí con el fin de elaborar razones más generales de carácter compartido. Trato así de justificar un escenario al borde de la utopía, pero creo posible y legítimo la elaboración de hipótesis al respecto, aunque se trate del resultado de una fase de transición caracterizada por la radicalidad y la profundidad de la transformación y desarrollada en presencia de nuevas formas de movilización colectiva que indican un potencial de interacción y de redefinición de motivaciones compartidas, pese a que tal potencial se exprese actualmente sólo de forma individualista y limitada a la satisfacción de intereses subjetivos inmediatos. Creo necesario reflejar todavía numerosos aspectos en torno a las interacciones sociales que producen tales razones locales y en torno

---

(31) Si bien estos trazos son comunes a los escenarios precedentes, la diferencia está constituida por la persistencia de contextos organizativos y de procedimientos vinculantes para los líderes.

(32) Este concepto deriva de una determinada utilización, con un destacado componente de revisión crítica, de la teoría del actuar comunicativo de Habermas; cfr. en particular J. HABERMAS: *Teoria dell'agire comunicativo*, vol. 2, Il Mulino, Bolonia, 1986 (edic. orig. 1981).

a las distintas modalidades de la nueva relación entre localismo e integración o identidad general en una sociedad. Querría subrayar el hecho de que tales razones pueden llegar a constituir nuevos fundamentos de legitimación y producir nuevas modalidades de acceso o reglas de comportamiento en lo que se refiere al área de la legitimidad.

A esta construcción de razones localmente fuertes van a contribuir distintos procesos: la reconstrucción intencionada de las culturas locales a través de un aumento de interacciones significativas promovidas por sujetos políticos institucionales, y una distinta configuración global de la Administración Pública y de los Entes Locales, que no se configuran ya como cuerpos autónomos o garantes de la ejecución de una voluntad política central o de servicios generalizados, cuya validez se mida exclusivamente en base a su adecuación a unos procedimientos predeterminados. La soberanía popular no se expresa ya a través de un consenso pasivo en torno al sistema de partidos ni a través de una «participación» en términos de control desde el exterior o de sustitución, vía voluntariado, de determinados servicios o funciones de competencia estatal. Por otra parte, la representación desempeñada por aquellos elegidos por los ciudadanos no se apoya ya sobre una delegación global sino sobre su compromiso tendente a garantizar que la soberanía popular sea continuamente reproducida durante el mandato mediante interacciones significativas entre los miembros de una colectividad, de forma que se creen determinados aspectos culturales y soluciones compartidas frente a cuestiones relevantes. En definitiva, en distintas esferas de la vida social se vienen redefiniendo los mecanismos de racionalización social, cuya manifestación no se produce ya sólo en términos de cálculo estratégico de tipo economicista o en configuraciones institucionales de tipo funcional/sistémico. La atención a fuertes razones compartidas y a su elaboración mediante interacciones comunicativas compensa y viene a hacer compatibles tales elementos con dimensiones de la vida social cotidiana (33).

Puede que este escenario resulte difícilmente realizable, pero se configura como uno de los posibles resultados de las transformaciones antes brevemente reseñadas: si el conjunto de intereses satisfechos hasta ahora (aunque no sea totalmente), de forma independiente de los regímenes políticos, ha permitido mantener un equilibrio sin graves conflictos desestabilizadores, en la actualidad la desestructuración de tales regímenes debe tener como resultado bien la ulterior descomposición de las débiles formas de unidad general, con la correspondiente acentuación de los conflictos, bien la construcción de nuevos vínculos y la prevalencia de razones compartidas en torno a intereses particulares, aunque sea con algunos de los límites que ya he indicado. Tales razones deben tener la facultad de crear las identidades locales de forma

---

(33) Todavía es posible dar una vuelta más en torno a la teoría de Habermas, con quien no comparto ni la definición conceptual de mundo vital, ni la relevancia que le atribuye, ni las conclusiones en los términos de una teoría crítica elaborada en torno a la reformulación de la teoría de la cosificación. De cualquier forma, el pensamiento de Habermas resulta muy estimulante a la hora de definir, desde una perspectiva estrictamente sociológica, la complejidad y la variedad de los procesos de racionalización.

orgánica y suficientemente profunda y deben ser confrontables en el seno de un planteamiento público referente a las distintas pretensiones de validez, de modo que sea posible la elaboración de acuerdos cada vez más generales. Se trata de procesos que no son enteramente controlables y que no pueden inscribirse en el cuadro de las ideologías tradicionales o regularse en base a los principios fundados en aquéllas. No estoy así tratando de prescribir acciones predecibles desde un determinado punto de vista, sino que trato de caracterizar hipotéticos resultados, posibles desde una perspectiva lógica a la luz de una reflexión sociológica sobre la transformación social.

Es obvio que la concreta evolución histórica durante los próximos años en Italia puede resultar completamente diferente a lo expresado en tales hipótesis, siendo plausibles también las combinaciones, en momentos y lugares diversos, de distintos elementos de los dos escenarios. Además, la transformación puede resultar mucho menos relevante de como se percibe en la actualidad, de surgir una nueva clase dirigente que respete en un mayor grado las reglas vigentes y sólo en parte produzca algunas nuevas, y caracterizada por una mayor legalidad y por una mayor proximidad entre las áreas de la legitimidad y de la legitimación. Podría verificarse también una «estabilidad» renovada, basada en la homologación inducida por el consumo de masas y en algún tipo de complejidad que encuentre condiciones de equilibrio social mediante ajustes de tipo individualista. En tal caso, sin embargo, deberá prestarse atención a aquellos focos de tensión que puedan encontrar salida a través de modalidades no estructuradas, limitadas a determinados grupos de ciudadanos.

#### CONCLUSIONES: ALGUNOS TEMAS PARA LA INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINAR

Querría concluir señalando algunas cuestiones que tienen su origen en los recientes acontecimientos o que han asumido un creciente protagonismo, y que deberían ser tomadas en consideración durante los próximos años en el seno de la perspectiva interdisciplinaria que he tratado de asumir:

a) La caracterización de la racionalidad social local y general y de las formas de regulación que la hacen históricamente posible. El análisis teórico de las formas de elaboración de razones compartidas puede tener por objeto cuestiones de ética pública e influir en la reconstrucción o en el reforzamiento de las culturas de base, pero puede también plantearse como objetivo, inicial y parcial, el definir las condiciones de elección colectiva no efectuadas en los términos de un cálculo racional, sumamente difícil cuando debe producirse como suma de intereses individuales, cada uno de ellos considerado desde la perspectiva de una optimización de la función de utilidad personal.

b) La reformulación del sentido del Estado y de las instituciones públicas, con especial atención a la posible «autonomía» que éstas deben tener y al papel que pueden desempeñar a la hora de crear las condiciones para la construcción de

identidades colectivas locales basadas en nuevas culturas de base no condicionadas rígidamente por la tradición, sino abiertas a la comparación y a la integración.

c) La elaboración de un nuevo modelo organizativo de la Administración Pública; deberían ser objeto de análisis las condiciones del tránsito, quizá ya puesto de manifiesto, de un modelo autorreferencial a un modelo comunicativo de los servicios públicos (34), dado que éstos habrían adoptado un papel activo en la transformación cultural. Después de que en Italia se hayan superpuesto distintos modelos generando las correspondientes contradicciones (35), quizá resulte útil diseñar de manera teórica una nueva concepción de la Administración Pública mucho menos diferenciada de la sociedad: un mayor conocimiento de las necesidades más extendidas y de la actividad de los distintos entes públicos, nuevas relaciones con los usuarios, una difusión de información pública moderna y una relación de carácter más orgánico con el voluntariado podrían ser algunos de los aspectos a analizar con el objeto de llevar a cabo una transformación de la Administración Pública, que parece a todas luces irrealizable «desde arriba», mediante un diseño global de reforma.

d) Una redefinición de los principios de soberanía popular y de ciudadanía, en referencia a los procesos de legitimación. Deberían adquirir relevancia los comportamientos y los factores que en la actualidad determinan el consenso o la formación de las distintas opciones electorales, con el objetivo de rediseñar las modalidades de creación de identidades colectivas y los procesos de socialización, de formación del consenso o de integración social no obtenida a través de la coacción. Además, la ciudadanía como atributo individual debería ser objeto de reflexión, no tanto con el fin de reafirmar la libertad de voto o el derecho a los servicios estatales, sino más bien para caracterizar las formas necesarias de responsabilidad y de participación activa.

Se trata de cuestiones que requieren un análisis científico necesariamente vinculado a las nuevas referencias históricas; se encuentran estrechamente relacionadas entre sí y requieren la superación de la división y de las relaciones tradicionales entre disciplinas, basadas más en el «intercambio» que en una integración real. La fragmentación de los campos de análisis resulta cada vez más difícil frente al aumento de las conexiones entre las distintas realidades, la transferencia de las tendencias a la crisis o al progreso, la transformación en el seno de las esferas sociales y la suma de consecuencias imprevistas de las acciones de individuos o grupos. Además, la

---

(34) Cfr. E. INVERNIZZI y A. MAZZEI: «Comunicazione pubblica e servizi per il pubblico», en *Sviluppo & Organizzazione*, núm. 130, 1992, págs. 103-130.

(35) A distintas modalidades de un modelo burocrático/legal, constituido en parte antes de la última guerra mundial, se han ido añadiendo progresivamente, sin una sustitución total ni una adecuada integración, un modelo basado en el uso eficiente de los recursos escasos mediante la programación, uno basado en el desarrollo de los servicios (en un contexto de *welfare state*) y, por último, uno basado en la participación (con los objetivos de control, de sustitución de servicios y de intervención en la gestión de los servicios).

especialización en el análisis de una variable mientras otras son consideradas como ya dadas reproduce de forma ineficaz un pseudoparadigma de la ciencia experimental.

He querido concluir insistiendo en la idea de la necesidad una nueva relación entre disciplinas, dado que me parece el modo más adecuado en que los intelectuales podemos contribuir a la definición de las nuevas modalidades de relación y de comunicación, que produzcan conocimientos y razones compartidas a la hora de garantizar distintas formas de identidad colectiva en la sociedad contemporánea y de legitimar de manera efectiva el sistema político.

*Traducción: Sancho Fñiguez Hernández*