

CORRUPCION ADMINISTRATIVA Y CRISIS DE LA POLITICA

Observaciones acerca del caso "Tangentopoli" en el pasaje de la primera a la segunda república en Italia

Alessandro Baratta

1. Los eventos judiciales de los últimos tres años en Italia centralizados en una compleja red de investigaciones, incriminaciones y procesos relativos a los casos de corrupción, concusión y violación de la normativa en relación al financiamiento público de los partidos, pusieron en marcha procesos de comunicación social que, en una primera observación, parecen caminar en direcciones opuestas.

Se profundizó la distancia, la desconfianza entre la sociedad civil y el Estado; aumentaron la demanda del Estado y la confianza en él, o por lo menos en una parte de su aparato institucional. Asistimos, al mismo tiempo, a un proceso de deslegitimación y de legitimación del Estado.

Para llegar al centro de tal contradicción es útil intentar definir más precisamente los términos del problema. A ese respecto es necesario, en mi opinión, bajar en algunos grados el nivel de abstracción en que nos encontramos, por ejemplo, cuando empleamos los conceptos de sociedad y de Estado y postulamos su separación. Esta distinción puede ser útil para afrontar temas distintos, pero no tiene ninguna utilidad para la temática a la cual este trabajo se dedica. Cuando hablamos de "crisis de la política", nos referimos efectivamente al sistema de los partidos también, o sea a un objeto que, según el punto de vista adoptado, es decir según las relaciones funcionales que son puestas en evidencia, hace parte o del "Estado" o de la "sociedad civil". Los partidos son, al mismo tiempo, una expresión de la sociedad civil y una institución jurídica del Estado representativo. El sistema de los partidos está conectado por relaciones funcionales específicas con la sociedad y el Estado. Sin

embargo, el sistema de los partidos no es sólo y contemporáneamente un subsistema del sistema "Estado" y del sistema "sociedad": los dos lados respectivos de las relaciones funcionales con los dos sistemas se entrecruzan. Esta intersección constituye una relación de relaciones: el sistema de los partidos es así también un sistema de relaciones funcionales entre sociedad y Estado. Esa relación doble de pertenencia y de mediación que une el sistema de los partidos a la sociedad y al Estado permite, mientras tanto, establecer que la crisis de la política, comprendida bajo el aspecto de crisis del sistema de los partidos, no es solamente una crisis de ese sistema: es una crisis entre el Estado y la sociedad.

Consideraciones análogas a las hechas al sistema de los partidos podrían ser realizadas al sistema productivo. También en este caso se trata de un sistema que pertenece al mismo tiempo a la sociedad civil y al Estado. Sería una abstracción lejos de la realidad querer mantener para el sistema productivo de la civilización industrial postmoderna la visión liberal clásica, según la cual producción e intercambio hacen parte de la sociedad civil y el Estado y el derecho se limitan a proveer las reglas del juego indispensables para el funcionamiento de la economía de mercado. En el modelo de economía mixta adoptado en el mundo occidental, el Estado interviene con sus instituciones de modo determinante en el sistema económico nacional. En primer lugar, interviene como inversionista y productor; en segundo lugar, como comitente de trabajos y servicios públicos; en tercer lugar, como regulador del mercado y redistribuidor de capital a través del sistema de la hacienda pública. La intervención de actores institucionales en la economía no es menos importante, en el modelo occidental, que la intervención de los actores privados.

Así, análogamente al sistema de los partidos, el sistema de la economía es al mismo tiempo un subsistema de la sociedad civil y del Estado. Así, como para el sistema de partidos, podemos decir que las relaciones funcionales se entrecruzan, respectivamente, con la sociedad civil y el Estado. Las relaciones de relaciones que de ahí resultan hacen del sistema de la economía, así como del sistema de los partidos, los dos momentos principales de mediación entre la sociedad civil y el Estado. Si esto es verdad, también es verdad que las áreas de intersección entre la sociedad civil y el Estado, y consecuentemente entre el sistema de la economía y el sistema de los partidos, se entrecruzan por su vez y en parte se sobreponen.

La intersección y la sobreposición no dependen necesariamente del hecho de que los dos subsistemas hacen parte, al mismo tiempo, de la sociedad civil y del Estado y constituyen los dos momentos fundamentales de la mediación funcional entre esos sistemas. La intensidad de la intersección y la medida de la sobreposición varían, en un modelo teórico, entre un mínimo y un máximo. Las variaciones dependen de una serie de factores y, en buena parte, han sido puestas en evidencia en la investigación politológica y sociológica en cuestión de corrupción.

Es una tendencia general de la sociedad industrial desarrollada avanzar en dirección a valores muy elevados de implicación entre los dos subsistemas: Se trata de una tendencia presente tanto en las sociedades capitalistas como en las sociedades socialistas y, evidentemente, las variantes relevantes son en parte comunes a los dos tipos de sociedad y en parte específicas.

Seguramente la implicación en Italia últimamente alcanzó un punto tal que determinó una fenomenología judicial inusitada y eclatante y, **en conexión** con ella, una crisis de la política que podemos definir como histórica. La reconstrucción teórica y en parte el análisis empírico permitieron, hasta el momento, individualizar variables significativas que pueden ser reconectadas con la esencia de las transacciones corruptas.

Particularmente convincente me merece el cuadro provisto por Pizzorno, en el cual se distinguen, de un lado, las variables de las ocasiones y de otro lado las actitudes de los operadores políticos que **hacen** transacciones ilícitas. Al primer grupo de variables pertenecen el nivel de intervención del Estado en la economía, el nivel de discreción **administrativa y los** costos de la intermediación política. Con referencia **a los** partidos, estos costos significan los de la gestión para la empresa-partido. La segunda serie de variables son las que inciden sobre los costos morales de las transacciones corruptas. Estos, para una determinada **persona, serán** tanto más altos, Pizzorno:

a) cuanto más alto es el estatus social -sea para la sociedad nacional, sea para la local- y la búsqueda de reconocimiento en la cual se **desarrolló la** socialización primaria y secundaria de tal persona;

b) cuanto más homólogos a los valores civiles, es decir, a los valores **atribuidos a la observación de** la ley y a la lealtad al Estado son los **valores obtenidos por esa búsqueda;**

c) cuanto más largo ha sido el período en el cual la constitución de identidad de una persona dependió previamente del reconocimiento de tal búsqueda;

d) (consecuencia de a y de c) cuanto más penoso para la persona es el desestimiento de tal búsqueda, y el consecuente abandono de los criterios reconocidos que le permiten avaluar la propia conducta. (A. Pizzorno, 1992, 49).

Como resulta de los análisis de Pizzorno, de Della Porta, de Cazzola y de otros, los costos de intermediación que deben ser apoyados por el sistema de los partidos aumentan también en función del crecimiento, dentro de ese sistema, de los papeles de los actores anómalos, con referencia a la función institucional de los partidos. La función institucional de los partidos es la intermediación política, y esto es la traducción de las necesidades de los ciudadanos en la cuestión política y la presentación de tal cuestión en los centros de decisión legislativos y administrativos competentes. Actores anómalos en el sistema de los partidos son aquellos cuya función, así como la intermediación política, es administrar las relaciones lícitas o ilícitas (pero en la mayor parte las ilícitas) entre el sistema de los partidos y el de la economía.

Los partidos se transforman en máquinas electorales y máquinas clientarias y estas aumentan increíblemente sus aparatos y sus costos. Una parte del aparato crece dentro de los partidos con la función única de buscar el financiamiento para ellos a través de transacciones ilegales con actores económicos e institucionales: se expanden en los partidos los papeles de "intrigantes" y de "políticos de negocios". La expansión de estos papeles comporta así también una aceleración de la entrada, en el sistema de los partidos, de los "homines novi" para quienes las transacciones corruptas tienen, con referencia a las variables anteriormente indicadas, costos morales siempre más bajos.

El sistema de los partidos se transforma en un sistema de intermediación ilícita con el sistema económico a costas de la función política institucional de intermediación, las investigaciones judiciales en Italia evidenciaron que las élites tradicionales de los partidos de gobierno se tornan, personalmente u objetivamente, convivientes con la práctica generalizada de las transacciones corruptas. Lo mismo ocurre, como se sabe ahora, en las élites económicas. Se trata de una normalización recíproca de comportamientos ilegales que son

funcionalizados, por un lado, para financiar el sistema de los partidos, sin que sean fácilmente reconocibles los límites entre la esfera privada y la esfera funcional. Por otro lado, lo mismo ocurre en un nivel difuso y casi estructural en la élite económica, tanto en relación a la empresa privada, cuanto en relación a la empresa del Estado.

La espiral de las transacciones corruptas aumenta cuanto más los partidos y los políticos de partido se tornan dependientes, por su reproducción, de la cobranza ilegal de "cuota" del sistema productivo. A su vez, en este último la intermediación ilícita por parte de los partidos políticos con pedidos y concesiones se traduce en una variable fundamental del sistema de la concurrencia en el cual las empresas, poco importan sus dimensiones, están insertadas.

Las proporciones del entrecruzamiento del sistema de los partidos y del sistema emprendedor (privado o del Estado) tienden a aumentar -como los estudios al respecto demostraron- en función de dos variables estructurales del sistema económico y del sistema político. En primer lugar, se trata de la intervención del Estado en la economía. En segundo lugar, se trata de las condiciones negativas que dificultan la permanencia de mayorías y de oposiciones en el gobierno: esas condiciones negativas favorecen la formación de la así llamada "democracia consociativa", es decir, la formación de una relación generalizada de cointereses y convivencias que auna los partidos -divididos en el plan visible del gobierno- en el plan invisible del subgobierno.

Las dos variables se influyen recíprocamente, pero ambas confluyen para explicar cómo el fenómeno de la corrupción política se tornó en Italia en el aspecto normal y no desviante en el cual se manifiesta el entrecruzamiento del sistema económico y del sistema de los partidos. El intercambio oculto entre las decisiones políticas y corruptas es tanto más favorecido cuanto más elevado sea el peso de las decisiones políticas en la organización económica (nominaciones y operaciones en la industria estatal, arrendamientos, pedidos, concesiones y otros favores para la industria privada). También, cuanto más elevada sea la dependencia del sistema de los partidos del sistema emprendedor, sea en relación a su gestión financiera, sea en relación a los espacios de propaganda de los cuales disponen (como en el caso de la industria pública o privada de los medios de información). El ejemplo italiano de los últimos decenios muestra que en la misma medida tienden a aumentar el concurso

consociativo de intereses entre los aparatos locales y centrales de los diversos partidos en la repartición y lotización de los recursos gubernamentales y subgubernamentales, así como la tendencia de cobertura recíproca de las prácticas de normalidad ilegal, como sugiero llamarles.

La investigación comparativa entre varios países todavía no permite dar una base empírica segura para esas teorías, pero una comparación entre los varios sectores de la economía y entre el norte y el sur en Italia ofrece datos significativos de confirmación. Es evidente que las transacciones corruptas se concentran particularmente en sectores en los cuales la demanda pública es determinante y, al mismo tiempo, son grandes los espacios de discrecionalidad técnica, como la salud pública y la construcción. Hay ahí también elementos para acordarse de que el peso mayor de la intervención pública en la economía en las regiones del sur crea condiciones todavía más favorables para el Estado corrupto que en otras regiones. A ello se acrecienta en esa región una tasa más alta de la presencia de empleados públicos en los consejos comunitarios, con respecto a la media de otras regiones (37% en el sur contra 27% en el resto de Italia, según los datos de Bettin y Migné). La totalidad del entrecruzamiento del sistema económico y del sistema de los partidos es ilustrada por datos cuantitativos disponibles: una investigación democósmica conducida para emprendedores para la revista "Fortuna-Italia", en 1989, ha llegado a la conclusión de que en Italia 70% de las empresas tienen conexiones con el sistema de corrupción. En relación a los partidos, la conexión es un fenómeno general, aunque aparezcan privilegiados los partidos que hacen parte de la mayoría nacional de gobierno.

2. La intensidad resultante de la interconexión de las esferas económica y política y la relevancia central que asume la práctica de transacciones corruptas en la codeterminación de esas interconexiones parecen dar razón a quien define esa práctica como "sistemática". Si a esta consideración agregamos la de la continuidad histórica de la corrupción política, del inicio del Reino de Italia hasta hoy, como un elemento estructural de la relación entre la sociedad civil y el Estado y en las distintas fases que esa relación atravesó en Italia, podemos preguntarnos si el ingreso en el sistema político de los *homines novi*, es decir, de la nueva clase de políticos "rampantes" que entran en ese sistema con un capital inicial escaso y que encuentran escasos costos morales en la dedicación a las prácticas corruptas, sea una variable

independiente del actual sistema de la corrupción política o pueda ser vista como una variable dependiente. O sea, si se trata de un nuevo componente de la clase política que ha condicionado una fase más grave que las otras en la historia de la corrupción en Italia o si, contrariamente, el ascenso de los "rampantes" sea, a su vez, una respuesta del sistema social general a cuestiones que derivan de exigencias funcionales provenientes del subsistema económico-político de la corrupción.

Los "rampantes" introducen en el sistema de los partidos un pragmatismo sin perjuicio que atrae la atención ético-política para los proyectos sociales de media y larga duración; actúan con una lógica voluble, situacional y, sobre todo, especuladora. Estos "políticos de especulación", como los denomina Pizzorno, prefieren el campo de acción invisible del subgobierno, de las transacciones ocultas y de los acuerdos de convivencia con los otros partidos con desventaja para el campo visible de las relaciones de gobierno y de representación política. Su profesionalidad está ligada más a la competencia técnica en los campos científicos de la administración de la cosa pública que a la "competencia de ilegalidad", término este que significa la capacidad, la práctica, los conocimientos necesarios y la sabia gestión de las relaciones ligadas precisamente con las funciones políticas de negocios. Los políticos de negocios no tienen sentido de la distinción entre la propia esfera privada y la pública, pero sobre todo instrumentalizan las funciones públicas en las cuales intervienen para la propia afirmación profesional (y por esa razón es siempre difícil distinguir entre la parte de la "cuota" que es destinada a ayudar en la reproducción de la empresa-partido y la que hace parte de su poder de disposición personal, y entre la que corresponde a las tareas para el partido y la que se dedica al consumo privado).

Los "rampantes" entran en la escena política cuando los partidos se han tornado en empresas constituidas, que por sus propios intereses llegan acreditadas por directorias del partido que son dominados por políticos de negocios, partido en el cual la política es ya un business. Tal **vez no** se trate del intercambio corrupto, sino del clientelismo y del "**voto de intercambio**" que han determinado históricamente la vida de los partidos en Italia, cuando la capacidad de estos para representar los **pedidos** y las necesidades de la sociedad civil ya está demasiado **atenuada** y una crisis general **de ideología** y **de** proyectos corroe largamente **la** capacidad de los partidos para rescatar valores y

ejercitar una hegemonía. Si tenemos en cuenta estas consideraciones podemos sostener que la entrada en escena de los políticos de negocios es, al mismo tiempo, una condición y un efecto de la crisis de la política.

Estos procesos que interesan al sistema de los partidos y a la élite económica, son sólo uno de los dos momentos que contribuyen a estabilizar los sistemas de larga corrupción, como es el italiano. El otro momento es constituido por procesos que ocurren en el sistema económico legal e ilegal. El sistema económico ilegal, en particular, es aquel que utiliza la criminalidad organizada y la mafia. Pero también la criminalidad común tiene un papel en estos procesos que, en el universo de la economía ilegal, contribuyen a la estabilización del sistema de corrupción. Se trata de un aspecto macroeconómico muy importante, sobre el cual los conocimientos todavía no son satisfactorios y que no pretendo tratar aquí. En cambio, me detendré en los procesos propios del sistema de los partidos y de la élite política.

En la dinámica de la corrupción política intervienen, en primer lugar, los momentos de degeneración propios de los sectores de los servicios públicos de la empresa estatal y de las participaciones estatales, así como las intervenciones a favor del Mezzogiorno y de los espectaculares hechos que se siguen a las catástrofes naturales. En segundo lugar, ocurren transformaciones que interesan al sector de las empresas privadas. Así como los políticos de negocios en el sistema de los partidos, se producen en el sistema de la economía privada nuevos papeles especializados en la gestión de las relaciones de corrupción. Se trata de "políticos cuyas relaciones con los administradores de los gastos públicos establecen sus carreras profesionales, encontrándose frecuentemente en relaciones de distribución, protección o convergencia".

A estos papeles se suman en las empresas los nuevos tipos caracterizados por su capacidad de "subsistir a competencias profesionales normales y recursos por conocimientos políticos". Así como en el sistema de los partidos, en el de la economía surgen los papeles de operadores basados en la competencia de la ilegalidad.

El entrecruzamiento de la economía y la política se estabiliza, de un lado, a través de una competencia desprofesionalizante de operadores políticos, y de otro, a través de operadores económicos que sustituyen las competencias políticas y "tradicionales" por competencias funcionales específicas al sistema de la corrupción. A la crisis de la política que

interviene en el sistema de los partidos siguen también los elementos de una crisis de la economía tanto en el sector público como en el privado. Todavía no disponemos de los datos empíricos y de las construcciones conceptuales suficientes para formar un cuadro general de esos elementos de crisis y ponerlos en una relación funcional con la corrupción política. Sin entrar en la discusión de la controvertida tesis "funcionalística" sobre los presuntos efectos positivos (de estímulo, de integración y de corrección) de las prácticas de corrupción para el desarrollo económico y la eficiencia administrativa en áreas subdesarrolladas, podemos sin embargo subrayar la tendencia de crecimiento artificial de inversiones públicas, especialmente en los sectores de la salud (pública) y la construcción; es decir, la tendencia de producir y construir cosas para las cuales es difícil encontrar la conexión con las necesidades efectivas. Esta tendencia que está conectada en forma directa con el sistema de las relaciones corruptas es, en todo caso irreconciliable con la tesis funcionalística.

3. La convergencia entre los dos procesos de "crisis", el que interviene en el sistema de los partidos y el del sistema de la economía, tiene reflejos que sobrepasan el sistema general resultante de la interconexión de las dos esferas: la económica y la política, y que interesan directamente a las relaciones sociales. Se ha resaltado que "gracias también a la corrupción política se esfuerza una clase, en cierta medida definible como "emergente", ligada al subdesarrollo. Hacen parte de esta clase emergente actores tanto en la administración pública, como en los partidos y en la industria pública o privada, que están directa o indirectamente ligados a las prácticas de intercambio oculto y, por varias razones, participan de las ventajas del subgobierno, lo cual ayuda al menos por medio del silencio, de las convivencias y de las protecciones. La formación o el refuerzo de una clase emergente produce, en la dialéctica social, transformaciones que se concretan también en una redistribución de los recursos (riqueza, poder, prestigio) entre las clases sociales, y dan como resultado una nueva conflictividad social, latente o manifiesta. A estos conflictos, al menos los latentes, incluidos en el sistema de la corrupción, se acrecientan conflictos, potenciales o reales, insertos en el propio sistema; conflictos que en parte derivan de la ilegalidad de la relación y así de la dificultad de garantizarla.

Estos dos tipos de conflictos constituyen la base material de la cual surgen, al mismo tiempo, elementos de desorden con respecto a la dinámica de estabilización característica de sistemas de alta

corrupción, y que contribuyen con un proceso general de deslegitimación de la política. Los conflictos de intereses dentro y fuera del sistema de la corrupción neutralizan, en parte, aquellos mecanismos de consenso y de absorción del diseño que permiten al sistema político estabilizarse a pesar del alto nivel de corrupción. Podemos también afirmar que el sistema de la corrupción, produciendo una privatización estructural de lo político y la politización de lo privado, crea también en el plan simbólico, al contrario que en el plan material, una crisis potencial de deslegitimación del sistema político, en particular el de los partidos. Entre los "detonadores" que operan en el presente para actualizar esta crisis potencial de deslegitimación, podemos destacar particularmente la intervención de sectores de la sociedad civil, en primer lugar, y de sectores políticos, en segundo lugar, más sensibles a la ética pública.

Actualmente parece todavía más determinante la actuación de la Magistratura como detonante para la mutación que registramos hoy en día, también en un nivel de opinión pública y de opinión publicada. Debemos detenernos en este aspecto para indicar elementos útiles para la reflexión sobre:

- a. las condiciones que favorecieron al desarrollo y los efectos de esta acción;
- b. el proceso de comunicación social que ha sido puesto en marcha por esta acción y la sigue;
- c. la evaluación de este proceso en el ámbito de la crisis de la política y de los chances de reconstrucción.

Los estudios históricos muestran que, desde el inicio del Reino de Italia hasta quizá todos los años, la postura de la Magistratura ha estado caracterizada por una tendencia general de no intervención *en* materia de corrupción política. Hubo algunos precedentes importantes en las acciones aisladas de jueces de primera instancia y otros magistrados en los años 60 y 70. La entrada en función del Consiglio Superiore della Magistratura, en 1958, había creado una nueva base jurídica y estructural para una mayor independencia de los magistrados del poder político. Primero, y aun durante los años 70, no era poco frecuente la censura a los magistrados que osaban entrar en los santuarios del poder visible, especialmente cuando en estos santuarios el peso de las logias masónicas era fuerte. Podemos recorrer el hilo que une la acción actual en

la Magistratura con aspectos teóricos y programáticos de la asociación de la Magistratura Democrática.

Generalmente los mass-media, hasta 1992, no han tenido una función de publicación y de dramatización con respecto de denuncias y procesos que quedaban aislados entre ellos la crisis del *welfare italiano* (1976-1978) y en seguida los fracasos ocurridos en razón de la reestructuración "pentapartítica" (1979-1986), en el plan del déficit público y de la corrupción, han mostrado siempre más la debilidad del sistema de los partidos y de la clase política tradicional.

En la mitad de los años 80 se nota también fuera de la Magistratura Democrática, una mayor disposición de la Magistratura para asumir el papel de suplencia con respecto del sistema de la clase política y, en particular, de una oposición a la cual faltaba la única sanción que la torna fuerte en los sistemas bipolares de alternancia en el gobierno.

Con el aumento de la crisis del sistema de los partidos y con la mayor incidencia que adquieren los que primeramente habíamos definido como elementos internos y externos de perturbación del sistema de la corrupción, sobre todo de cuestiones de cambio en el seno de la sociedad civil, la acción de la Magistratura entraba en una fase de sistematicidad. Esta sistematicidad ha sido facilitada por mecanismos procesales que han favorecido, en la base del nuevo proceso penal y con un uso eficaz, igual que impropio, de las decisiones en materia de detención preventiva las estrategias de "chiamata di correo", que han permitido investigaciones locales en una escala nacional y con una dinámica que llega hasta los extremos del poder político y económico en Italia, relevando la coparticipación estructural y la corresponsabilidad de las élites máximas de los dos poderes en la estabilización del sistema de las relaciones corruptas.

4. ¿Qué significa esta función de suplencia y de gran aceptación que la Magistratura ha recibido, sobre todo a partir de los años 80, por parte de la opinión pública? Podemos relacionar los fenómenos con las condiciones que me gustaría llamar negativas, o también las positivas, respecto de un posible y deseable cambio en la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre la política y la economía en Italia.

Las condiciones negativas son las que agravan la crisis y la conciencia de la crisis del sistema político y, más generalmente, de la

"política"; al contrario, son las condiciones positivas aquellas sobre las cuales se basa una reconstrucción del sistema y de la política sobre otras direcciones y nuevos valores.

Opino que en la así llamada, no sin exagerar (y con una confianza clamorosamente desmentida por los éxitos políticos de las elecciones de 1994) actual revolución italiana, la función de suplencia ejercida por la Magistratura al sancionar la corrupción política y ponerle fin de tal modo a aquella impunidad que ha permitido tornar "normal" la ilegalidad, o sea hacer prevalecer una especie de legalidad substancial contrastante con la legalidad formal, que quedaba confiada a un mensaje abstracto y contrafáctico contenido en la ley; esta función, yo decía, al igual que importante, recae en las condiciones negativas y no en las positivas del cambio.

En efecto, la polarización de la expectativa del público en relación a la acción de la Magistratura, así como a la del Parlamento y del sistema de la representación política, ha sido el síntoma más evidente de la crisis del sistema político y de la política. Paradójicamente el público ha vertido su necesidad potencial de política sobre la propia institución del Estado, que tiene una función de control jurídico, pero no de representación política.

A pesar de la importancia de estos elementos simbólicos introducidos a través del instrumento penal, es necesario subrayar los límites de una gestión de la actual crisis de nuestra Constitución material con el Código Penal y con la indignación moral que siguió a la crisis. Al mismo tiempo, es necesario concientizarse de estos límites para una gestión positiva y proyectiva de esta crisis. Por su propia estructura, en cuanto mecanismo de imputación personal de responsabilidad, el Derecho Penal, los conceptos de criminalidad y pena con los cuales ese sistema actúa no son códigos adecuados para una construcción compatible con la realidad de los problemas y de los conflictos que el Derecho Penal pretende afrontar. Este debe, y sería jurídicamente inadmisibles querer separar su límite técnico, considerar los comportamientos de las personas físicas como variables independientes de situaciones problemáticas y conflictuales.

Sin embargo, por este mismo motivo la estigmatización moral que el Derecho Penal permite del comportamiento de los individuos; así como el mensaje ideal que él transmite en función de la validez de normas

contrafácticas, no autorizan dirigir la acción de actores sociales para la comprensión y la contratación de las variables situacionales y estructurales que están por detrás de la acción de los individuos.

Así como la lucha contra la mafia, también la lucha contra la corrupción, un fenómeno mucho más ligado al primero de lo que comúnmente se afirma, puede ser conducida de forma apropiada solamente cuando el uso de los instrumentos penales está ampliamente integrado a otros instrumentos. Esta exigencia empieza a ser sentida y también en parte realizada en el frente antimafia. Lo mismo debe ocurrir y puede ocurrir en la lucha contra la corrupción.

Son sobre todo los dos otros "detenedores" indicados por Pasquino aquellos en los cuales quizá sea todavía posible basar en Italia la confianza que el proceso de deslegitimación de la política a través de la acción de la Magistratura y de la reacción de la opinión pública y de la prensa puede ser seguido por un cambio positivo en la Constitución material y en el sistema político del país, a pesar de la gravísima involución que este sistema ha registrado después de las elecciones políticas de 1994, con la constitución de una mayoría de centroderecha y la hegemonía del movimiento "Forza Italia". La ocasión del referéndum de 1993 y las elecciones administrativas del mismo año, que habían precedido de pocos meses este cambio electoral, habían resaltado la presencia de una fuerte demanda de cambio en la sociedad civil italiana y también la potencialidad de la formación de nuevos actores colectivos, capaces de exprimir esta demanda de cambio y otras necesidades radicadas en la sociedad civil. Hoy, después de la derrota a la cual se sometieron los partidos progresistas y después de la pulverización del tradicional partido católico, que en los decenios precedentes había hegemonizado la representación política de las clases medias del país, la pregunta que deben hacerse los partidos de la actual oposición progresista y católica y su inteligencia, con realismo y sentido autocrítico, es: ¿cómo ha sido posible que una coalición heterogénea, como la representada por el "*Polo delle Libertá*" que acoge, alrededor de un movimiento totalmente distinto de los partidos tradicionales, como es el movimiento berlusconiano de "Forza Italia", la derecha tradicional, la liga federalista norte-italiana de Umberto Bossi y la fracción de la derecha católica haya estado en condición, más que cualquier otro actor político colectivo, de interpretar y de canalizar necesidades y demandas de la mayoría de los ciudadanos; necesidades y demandas que tienen sus raíces en las crisis de la I República y en el complicado pasaje a la II

República? Al responder a esta cuestión, se debe considerar que la superioridad del poder informativo y de propaganda, así como el uso de tecnologías (despudoradas) de manipulación de la opinión pública, han permitido a la coalición hegemónica del más grande emprendedor de los mass-media, de la actividad editorial y de la publicidad presentes hoy en el mercado italiano, tener una ventaja sobre cualquier otra fuerza política. Esa ha sido una condición necesaria del éxito, pero no suficiente. Las necesidades y las demandas de la sociedad civil tenían sus raíces en una buena parte, en la manera como la acción de la Magistratura había hecho explotar en el imaginario colectivo la cuestión moral y la penal como los únicos argumentos comprensibles por parte de este imaginario en el rápido vaciamiento de la confianza institucional y de la legitimación pública que los procesos de tangentopoli habían provocado en el sistema de los partidos.

El problema era y es más general que el de las garantías jurídicas y morales contra el sistema de la corrupción, considerado como un sistema de intersección entre el campo de la economía y el de la política. La crisis de la I República en Italia, como las últimas experiencias lamentablemente han demostrado, no era sólo una crisis del sistema de los partidos, sino también y sobre todo una crisis de la política *tout court*. Las demandas y las necesidades colectivas que caracterizan los inicios de los años 90 debían ser interpretadas y canalizadas no sólo *en* referencia a nuevos contenidos de la política, sino también y sobre todo a una redefinición del propio concepto de política. Paradójicamente, y seguramente no sin profundas distorsiones en la relación comunicativa entre los actores políticos competidores y su público, ha sido el Polo della Libertá y no el Polo Progresista la fuerza política capaz de encontrar con el propio mensaje el reflejo todavía incierto e impreciso que una exigencia fundamental como esa parece encontrar, en 1994, en el imaginario colectivo en Italia.

Cuanto más paradójica parece la realidad, más fuerte es el desafío de conocerla e interpretarla. Efectivamente, ¿qué parece más paradójico que el hecho de que un actor improvisado de la política, como Silvio Berlusconi, provisto no con cultura política sino con un aparato publicitario espectacular, haya sido capaz de cubrir el vacío en el concepto de política como no lo han sido los momentos de grande cultura política encarnados por Gramsci y Dossetti? Después de tanto hablar de la involución política como espectáculo, después de tantas esperanzas y de tantos propósitos de contribuir para una nueva cultura democrática en

Italia, en lugar de llegar a una emancipación parda de la política de las formas simbólicas del espectáculo, éste se transformó a su vez en política, no en la forma comunicativa de la política, sino en su contenido mismo. De este modo esta II República corre el riesgo de tornar definitivos los defectos característicos de la primera y hasta de superarlos.

Desde el momento en que la intersección entre el sistema de la riqueza y el sistema de la política había creado, en la I República, una cuestión moral y una cuestión penal, la II República del Polo delle Liberta intenta liberarse de ambas no eliminando los negocios ocultos, sino simplemente haciéndolos evidentes, esto es, subordinando la política a la riqueza y, como en un nuevo Estado patrimonial, haciendo a los ricos y sus aliados asumir directamente los papeles de la política.

5. Sin embargo, no faltaban y no faltan indicaciones estimulantes en la cultura progresista, no sólo en el ámbito italiano, sino también en el europeo, para una alternativa democrática correcta a la respuesta tecnocrática y espectacular para la cuestión de la redefinición del concepto de la política y de los contenidos de los programas políticos. Entre los innumerables ejemplos que merecerían ser presentados en un cuadro sistemático exhaustivo en razón de la extrema importancia teórica y práctica de esta cuestión para el destino de la democracia en Italia y en el mundo, me gustaría mencionar dos en la conclusión de este discurso.

Se trata de indicaciones que surgen de contextos independientes entre sí, y que a pesar de las diferencias caminan en una misma dirección. Me refiero, en primer lugar, al proyecto de investigación formulado en 1993 en la Universidad de Montpellier bajo la dirección de M. Miaille, que ha enfatizado la importancia de determinar teóricamente y de proyectar políticamente nuevos espacios sociales para la política. Tal exigencia deriva también del hecho de que el sistema político no es capaz de regenerarse por sí mismo; entonces la alternativa a una degeneración sólo puede provenir de nuevas formas de participación de la sociedad civil en la política, que encuentren nuevos espacios públicos y que se impriman en la acción de nuevos actores sociales.

En segundo lugar, se trata de una reciente contribución de Pietro Barcellona, que abre el fascículo de "Democrazia e diritto" dedicado a "Negocios y política", es decir, el tema de las relaciones corruptas entre

el campo de la economía y el de la política. Incluso si aparentemente, el trabajo de Barcellona no parece dedicarse directamente al tema, sin embargo él indica, de manera impecable, cuáles son los verdaderos términos del problema cuando consideramos la crisis del sistema de los partidos dentro de la crisis general de la política.

El sistema de los partidos ha perdido su función constitutiva de representación de la proyectibilidad política ligada a las necesidades, a las demandas de los ciudadanos porque los partidos no han sabido interpretar la lógica de la política en una verdadera dimensión social.

El concepto de política que hasta ahora ha conducido el sistema de los partidos es el de la política como "administración de los intereses". En efecto, con la expresión "administración de los intereses" se quiere subrayar que la política está subordinada a la obtención del objetivo general del crecimiento económico y de la acción máxima de la satisfacción de los intereses de la colectividad.

Como muestra Barcellona en el desarrollo de su discurso, la crisis en la política, así como la crisis de la legitimación de la política son síntomas del hecho de que un concepto de política como administración de los intereses ya no es adecuado para proporcionar los elementos de conciencia y de nueva legitimidad que hoy son necesarios para una nueva fundación del propio sistema político.

No es posible orientarnos en la así llamada hasta el final de 1993 revolución italiana; no es posible salir, en Italia, de la actual crisis constitucional en dirección a una nueva constitución material y a reformas institucionales para el país permaneciendo sólo en el concepto de política como administración.

Un proceso de cambio institucional real presupone, en cambio, que se realice de una manera amplia un concepto de política como proyecto; que no sólo los instrumentos tradicionales de representación sean modificados de forma muy distinta a la del sistema tradicional de los partidos, sino que la sociedad, las fuerzas sindicales y los actores colectivos ejerciten el derecho de soberanía; que no es tanto el derecho del Estado como una sociedad constituida, sino el derecho de la sociedad como una instancia originaria, como un principio constituyente.

Se habla mucho de la crisis de la soberanía, pero quizá detrás de esta crisis haya no sólo problemas del estatuto internacional de la comunidad estatal, sino también problemas ligados a la pérdida de la soberanía que sufrió y continúa sufriendo la sociedad civil, la usurpación de la soberanía perpetrada, sobre la base de un contrato pretenso y obsoleto, por una sociedad institucional dominada por un sistema de poder político y administrativo que, antes que representar las necesidades y los intereses de la colectividad permanece vinculado, como ocurre hace más de un siglo en nuestro país, a un pacto pérfido con la esfera legal e ilegal de una economía, de un sistema de producción alienado por los productores. Una pérdida de soberanía que en Italia ha tenido uno de sus momentos más oscuros durante el régimen fascista, entre 1922 y 1943, y que corre el riesgo, en la mitad de los años 90, de encontrar un momento no menos inquietante, si se consolida, en el nuevo curso que la coalición de centroderecha está intentando imponer a la II República.