

# **EL FIN DE LOS REGÍMENES DE UN SOLO PARTIDO EN JAPÓN E ITALIA. ¿POR QUÉ SE LES NEGÓ EL PREDOMINIO?**

ÁNGEL GUSTAVO LÓPEZ MONTIEL

## INTRODUCCIÓN

HAN EXISTIDO POCOS EJEMPLOS DE REGÍMENES PERDURABLES de un solo partido en las democracias industriales, y en la actualidad no hay uno solo de ellos. Las causas del establecimiento de la hegemonía de un partido en estos países son diversas. En este documento se discute si las causas de la extinción de dicha hegemonía fueron similares. Lo anterior a partir del estudio de los casos de Italia y Japón.

El colapso del Partido Demócrata Liberal en Japón (PDL) y el del Partido Demócrata Cristiano (DC) en Italia, se debieron a su incapacidad para asegurar las formas de patronazgo que los beneficiaron por tantos años, así como a las consecuencias secundarias que los propios sistemas de patronazgo implican. En este sentido, las causas de su extinción son similares. En Italia, los fundamentos ideológicos de apoyo se fueron erosionando con el transcurso del tiempo, así como los beneficios que la DC podía proporcionar a su militancia —particularmente en el norte— y a las clases medias y empresariales. El encarcelamiento de políticos corruptos y de personalidades del crimen y la empresa quebrantó las anteriores alianzas de poder. En Japón, las condiciones económicas cambiantes llevaron a las facciones y a los diversos grupos de empresarios a buscar nuevos representantes en el gobierno, debido a la incapacidad de la dirigencia del PDL para distribuir los beneficios de la acción gu-

El autor agradece los comentarios de Aristide Zolberg y David Plotke, así como el permiso de T. J. Pempel para usar material no publicado. Este trabajo es parte de un proyecto de investigación más amplio.

bernamental entre ellos. Los grupos económicos y las facciones políticas encontraron mucho más provechosa la creación de nuevos partidos, o el establecimiento de alianzas con otros grupos a fin de continuar participando en la elaboración de las políticas antes que permanecer dentro de las estructuras del PDL.

En julio de 1993 el PDL ya no pudo lograr una coalición unificada que le permitiera retener el control del gobierno japonés. Por primera vez desde 1955, cuando llegó al poder el PDL, previamente disciplinado se enfrentó a una extensa fragmentación política, que obedeció principalmente a los escándalos de corrupción en su liderazgo, mismos que llevaron a algunos legisladores de influencia y a dirigentes de facción a crear el Partido Renovación, y a otros a constituir el Partido Precursor. Aunque el PDL recuperó el poder después de casi un año de gobierno de otros partidos, ya no le fue posible disfrutar de una posición dominante dentro del sistema político japonés, como lo había hecho en las décadas anteriores.

En Italia la DC pudo retener el poder de 1945 a 1994, incluyendo algunos periodos en que su débil posición en la coalición la obligó a ceder el puesto de primer ministro a los dirigentes del Partido Republicano (PRI) y del Partido Socialista Italiano (PSI). Giovanni Spadolini fue el primero de los políticos italianos que asumió el cargo de primer ministro sin pertenecer a la Democracia Cristiana; llegó al poder en 1981 y encabezó consecutivamente dos periodos de gobierno. En la misma forma, de 1983 a 1985 el dirigente socialista Bettino Craxi fue designado primer ministro después de un breve periodo de gobierno conducido por un gabinete de la Democracia Cristiana. Sin embargo, en 1994, la DC perdió definitivamente el predominio en el gobierno italiano como consecuencia de los escándalos de corrupción, homicidios políticos, etc., que parecieron afectar su desempeño.

El objetivo de este artículo es analizar las condiciones en que los partidos dominantes de estos dos países perdieron el control del poder. Sobre todo, en ambos casos observamos que las redes de patronazgo y clientelismo fueron afectadas, y reducidas las posibilidades de adaptación de la DC y el PDL. El punto central es que los partidos dominantes vieron erosionados los mecanismos de patronazgo. Este argumento es una contribución a la literatura acerca de los regímenes de partido único, que ayuda a comprender cómo estos sistemas alcanzaron tan prolongada hegemonía en el poder, y especialmente por qué fracasaron en retenerlo aun cuando permanecieron como partidos mayoritarios en las últimas elecciones en que contendieron.

Abordaré ambos casos en dos partes. En primer lugar trataré de explicar la creación de un sistema de negociación de las políticas públicas entre los partidos y los grupos de interés, especialmente dentro del proceso de elaboración de dichas políticas. Argumentaré que una de las condiciones clave del predominio fue que estos sistemas se pudieron mantener, sin fuertes desafíos, gracias a un sistema de patronazgo. En segundo lugar señalaré que el conjunto de cambios institucionales en estos sistemas, tanto en sus estructuras como en sus formas de negociación, junto con otras condiciones domésticas, fue determinante del fracaso para conservar el poder. Los dos países tomaron parte en la Segunda Guerra Mundial y fueron derrotados por los aliados, por lo que su reconstrucción favoreció el establecimiento de una dirigencia política casi única. A diferencia de Japón, Italia no fue ocupada formalmente por los aliados después de la guerra, hecho que constituyó una diferencia fundamental en su posterior desarrollo político y económico. Ambos partidos gobernantes comenzaron su predominio denigrando y deslegitimando a los partidos de izquierda. El PDL cerró el gobierno a los comunistas después de su fracaso en él, mientras que la DC expulsó a los comunistas y a los socialistas del gobierno por varios años.

En parte, el éxito del PDL y la DC en mantener el poder por tantos años se basó precisamente en esta característica excluyente y selectiva, así como en su flexibilidad en la conducción del gobierno. Este carácter excluyente se debió en parte a la herencia de una cultura política autoritaria, junto con Austria y Alemania, como consecuencia del fracaso del pensamiento liberal en su intento de establecerse como ideología dominante (Luebbert, 1991). Por otra parte, las características de los nuevos gobiernos parlamentario-democráticos hicieron que los partidos en el poder desconfiaran de los partidos "no democráticos", principalmente aquellos de izquierda o los que tenían apoyo de la clase obrera, como un asunto de estrategia política a fin de preservar su posición de dominio.<sup>1</sup> Sin embargo, las políticas de exclusión selectiva no son la clave del éxito del PDL y la DC, sino tan sólo uno de los elementos que les facilitó constituir su predominio. Fue la institucionalización del patronazgo bajo un sistema democrático lo que les permitió obtener la hegemonía, mientras que las contradicciones de ese mismo sistema provocaron el fracaso cuando se trató de mantenerla. De he-

<sup>1</sup> Suecia tuvo una experiencia de partido dominante distinta con el Partido Social Demócrata, pues su apoyo estaba constituido por grupos de la clase obrera y agrícola.

cho, excluyeron a las dirigencias y organizaciones radicales formales de la elaboración de políticas, pero no necesariamente a los electores de la clase obrera.

El patronazgo en estos dos países persistió desde la era predemocrática hasta la era de amplia participación de las masas. Una estructura de patronazgo implica la distribución selectiva de recursos públicos a diversos clientes, quienes otorgarán apoyo político y electoral a cambio de dichos recursos. Este sistema debe reunir las siguientes condiciones: 1) que el partido en el poder cuente con recursos disponibles; 2) que el electorado pueda apoyar al partido; 3) interés por parte de la dirigencia partidista en establecer esta relación, y 4) voluntad de las partes para establecer una relación patrón-cliente (Schefter, 1977; Claphaim, 1982). El patronazgo no es una forma coercitiva de la política sino un acuerdo voluntario entre las partes. Por ejemplo, a pesar de la existencia de un servicio civil de carrera en Japón, la burocracia se involucró en este sistema, pues no hubo grupos que abogaran en favor de su autonomía real.

En los regímenes de un solo partido, los partidos dominantes mantienen un extenso control sobre los recursos del Estado. Logran el predominio porque emplean exitosamente los recursos a fin de construir una coalición social de diversos intereses, incluyendo a algunos grupos y excluyendo a otros (Arian y Barnes, 1974). Pero, como mencionamos anteriormente, la exclusión no es suficiente condición para que exista tal predominio; también es importante la capacidad para preservar las bases de apoyo mediante el cumplimiento de sus expectativas. En esto fracasaron también el PDL y la DC.

#### EL PREDOMINIO DEL PDL EN JAPÓN

Japón presentó el periodo más prolongado de hegemonía conservadora ininterrumpida del mundo. Su industrialización fue tardía; hasta el periodo entre guerras siguió una política de industrialización interna y una política internacional muy parecidas a la de Bismarck en Prusia. También desarrolló mecanismos autoritarios sobrepuestos a un gobierno centralizado bajo el poder del emperador, con una mínima intervención parlamentaria. El Parlamento era electo por élites reducidas y adineradas cuyos intereses tenían una estrecha relación con los del gobierno. La base económica del régimen japonés eran la alianza entre el sector empresarial a grande y pequeña escala y el sector agrícola, de tal forma que la militancia y sus líderes estaban en condición de obtener la mayoría para la formación del gobierno; estas condiciones ex-

cluyeron al sector laboral de los procedimientos de elaboración de las políticas. En este sentido, Japón demostró un “corporativismo de Estado antiobrero de régimen conservador” (Pempel y Tsunekawa, 1979).

Durante la Segunda Guerra Mundial, Japón sufrió la ocupación militar de las fuerzas de Estados Unidos, lo que provocó importantes cambios en la alianza socioeconómica que había sostenido a la economía política japonesa. Por ejemplo, hubo una relevante reforma agraria que redujo el protagonismo político que habían tenido los terratenientes. De igual manera podemos señalar que el sector obrero logró ocupar un lugar del que había carecido anteriormente gracias a la recuperación de la industria; sin embargo, las condiciones que siguieron a la guerra no fueron precisamente ventajosas para los movimientos obreros. El surgimiento de la Guerra Fría llevó a los conservadores japoneses y a los ocupantes estadounidenses a quebrantar las revitalizadas fuerzas obreras, y a cortar sus programas socialistas.<sup>2</sup> Sin embargo, muchas de las estructuras japonesas anteriores a la guerra se mantuvieron al llegar el fin de la ocupación militar de Estados Unidos.

En el establecimiento de un sistema democrático de partidos en Japón, en 1946, existieron algunos partidos que trataron de mantener una militancia estable; sin embargo, la mayor parte de ellos desapareció gradualmente hasta 1955, cuando ocurrió una fusión de partidos conservadores y de izquierda, y cuando dos partidos, el PDL y el PSJ, lograron obtener la mayor parte de los votos. Sin embargo, subsecuentes divisiones del PSJ permitieron al PDL permanecer como el partido hegemónico. Michio Muramatsu y Ellis Krauss (1990: 282) argumentaron que fue la flexibilidad del PDL y su capacidad de adaptación lo que le permitió retener el poder durante tanto tiempo. Sugieren que la inflexibilidad de los partidos dominantes en otros casos, como el de Suecia, impidió que preservaran la supremacía. Pero en el caso japonés, el PDL pudo abrir los diversos canales de participación y ampliar su base de apoyo, al ir adaptando sus estrategias al correr del tiempo.

<sup>2</sup> Inicialmente la clase obrera fue capaz de organizar a un amplio número de trabajadores, que pudo liderar una coalición en el Parlamento entre 1947 y 1948, alrededor del Partido Socialista Japonés (PSJ), que había sido fundado en 1945 con una fuerte herencia marxista, aunque sufrió serias divisiones ideológicas (J.A.A. Stockwin, 1986: 86). Sin embargo, el gobierno socialista no pudo mantener el poder por mucho tiempo, debido en parte a sus luchas internas, y en parte a desafíos impuestos por las condiciones locales de Japón. De la misma forma, ha habido una histórica falta de apoyo por parte de los obreros para el PSJ, lo que parece explicar el éxito limitado de los socialistas japoneses (Hrebentar, 1986a: 12).

La base económica que perduró estuvo caracterizada por la exclusión de federaciones sindicales de los procesos de elaboración de las políticas nacionales, a pesar de la estructura altamente corporativizada en Japón. La participación de los trabajadores se permitió sólo en el ámbito de la fábrica, debido principalmente al especial y eficiente mecanismo de control que había sido desarrollado por los propietarios, como la participación limitada en las fábricas y los sistemas de intermediación (Gardon y Mochizuki, 1993). De acuerdo con Takeshi Ishida, la débil base organizativa de la mayor parte de los grupos de interés y la fuerte burocracia, así como el sistema de gobierno de posguerra con un solo partido, evitaron que las relaciones de dichos grupos adoptaran formas pluralistas en las primeras etapas del desarrollo del predominio del PDL. Dicho partido se alió con la burocracia, que al mismo tiempo estuvo ligada con las grandes compañías, situación que le permitió organizar coaliciones políticas. Por otra parte, la agricultura y la mediana empresa estaban controladas mediante subsidios gubernamentales, lo que creó una amplia red electoral. Las primeras alianzas electorales del PDL quedaron limitadas a estos grupos.

Subsecuentemente, otros grupos se ligaron al PDL porque era el único partido capaz de traducir sus demandas en políticas públicas. La elaboración de las políticas se hacía principalmente entre él y sus aliados, y los acuerdos se alcanzaban sin la participación de la oposición, en especial la oposición de izquierda. Muramatsu y Krauss sostienen que se trató de una forma plural de elaboración de las políticas, con la característica de que los partidos de oposición de izquierda eran usualmente excluidos (1990: 287). Este patrón de "corporativismo sin el sector obrero" (Pempel y Tsunekawa, 1979) logró su consolidación en el periodo de 1950 a 1960.

De acuerdo con Pempel (1994), el aislamiento económico de los funcionarios del PDL japonés, que fue logrado cuando detentaban el poder, les permitió preservar su militancia y el mecanismo para alcanzar los acuerdos en materia de políticas públicas en forma casi intacta, aunque las políticas internacionales se vieron influidas por las condiciones externas. Por otra parte, tanto los bienes y servicios del exterior como la inversión se tenían que enfrentar a las restricciones para tener acceso al mercado japonés. Aunque la ocupación de Estados Unidos se comprometió inicialmente en contra de las prácticas monopólicas, los monopolios no fueron abolidos ni tampoco se les amenazó seriamente. El gobierno japonés desempeñó un importante papel en el control de productos importados y exportados por compañías extranjeras y japonesas. La burocracia, por vía del MITI solía determinar qué productos y

mercancías podían entrar y salir de Japón, en una situación que se prolongó hasta comienzos de 1980. Japón permitió únicamente la importación de la maquinaria y materia prima necesarias para la transformación doméstica. Los funcionarios mantuvieron un estricto control sobre el tipo de cambio del yen, generalmente subvaluado, como una fuerte barrera a las importaciones. Se permitió la inversión extranjera siempre que no amenazara a la economía y a las compañías japonesas. De esta forma Japón no quedó expuesto a la fuerte competencia ni a las corporaciones multinacionales. En este sentido, las políticas públicas fueron elaboradas de acuerdo con la política y la economía internas teniéndose en mente un patrón estable de negociación entre los grupos.

Las condiciones internacionales hacían más difícil preservar la formación económica de Japón a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando tuvieron una fuerte influencia en las prácticas domésticas. El éxito del crecimiento japonés había descansado en el aislamiento de su economía respecto de la inversión extranjera y de la competencia de las importaciones, lo que permitía al PDL mantener el fuerte apoyo de los grupos empresariales. Sin embargo, ya no fue posible conservar esas condiciones.

Los desafíos más importantes a los que se enfrentó el PDL en la aplicación de sus políticas provinieron de los movimientos obreros, que algunas veces pusieron en riesgo su desempeño en el gobierno. Aunque el movimiento obrero no representaba ya una seria amenaza electoral después de la década de los cincuenta, algunos de sus miembros eran fuertes militantes, principalmente los que se encontraban en los sectores centrales de la economía (Pempel, 1994). Hasta 1976, Japón fue clasificado en sexto lugar en cuanto a la incidencia de huelgas obreras, dentro de las más avanzadas economías del mundo (Korpi y Shaley, 1980). El gobierno y los empresarios respondieron a estos desafíos mediante el desarrollo de diversas estrategias; en algunos casos las huelgas fueron quebrantadas con la intervención de la policía, y en otros mediante despidos y el reconocimiento de sindicatos de menor radicalismo, que minaron el poderío de organizaciones más activas.

### *El proceso de la elaboración de las políticas*

En 1982 el PDL era un partido “aglutinador” o “casi aglutinador”, puesto que tenía relaciones prácticamente con todos los grupos de interés japoneses. El pragmatismo predominaba sobre la ideología en esas re-

laciones; sin embargo, la ideología ocupaba un lugar importante al tratar con los sindicatos excluidos bajo ciertas condiciones, y cuando ciertos temas polarizaban la opinión sobre políticas específicas. A pesar del argumento de que los creadores de políticas no permitían de buen agrado la participación de la oposición en la toma de decisiones, el sector obrero no quedó completamente fuera de escena. Los funcionarios japoneses pudieron llevar a cabo importantes negociaciones con los dirigentes obreros y con otros grupos, pero no mediante los canales del PDL, sino por conducto de las estructuras del gobierno. Aun así, la participación obrera era limitada.

Algunos estudios acerca del proceso de elaboración de las políticas y de quienes han estado a su cargo, aseveran que esa tarea fue llevada a cabo primeramente por los funcionarios del PDL, los burócratas y los empresarios. Estos grupos compartieron valores e intereses al producir y colaborar en políticas que los beneficiaron a ellos. Existen dos elementos que apoyan esta aseveración; por una parte, las enormes sumas de dinero que las grandes empresas aportaban al PDL, por la otra, el hecho de que muchos burócratas se convirtieron en candidatos del PDL (Fukui, 1977), a pesar de la prohibición específica de que dichos funcionarios se involucraran en la política partidista. Sin embargo, el PDL no era un partido homogéneo, como se demostró con su división en 1993. Puede decirse lo mismo de los grupos de burócratas y de empresarios. Las facciones que existían dentro de éstos imposibilitaron la formación de sectores uniformes con metas claramente definidas. Existen sectores dentro de la élite empresarial que se comportan de acuerdo con diferentes intereses, por ejemplo, los de la industria del acero y la industria automotriz. Debido a que éstas requieren de grandes sumas de dinero para la inversión a largo plazo, y para la investigación y desarrollo, necesitan también formas de protección diferentes de las de los sectores manufactureros, que requieren menor inversión.

Haruhiro Fukui (1984) creó un modelo para la comprensión de los procesos de elaboración de políticas en Japón que ha sido etiquetado como "pluralismo limitado". Afirma que el total de participantes en la elaboración de las políticas es bastante limitado. Se trata de los mismos actores que hemos mencionado con anterioridad: la empresa, el PDL y la burocracia. En este sentido, la política es el resultado de la interacción entre las facciones del PDL, los grupos de la burocracia y los diversos intereses empresariales. Algunos académicos han criticado este argumento (Tomita, Nakamura y Hrebenar, 1986), por considerar que el modelo de Fukui supone que las estrategias y negociaciones de los tres actores ocurren en el mismo nivel. Afirman que existen condi-

ciones en las que un grupo puede ser más influyente que los otros, dependiendo de las políticas sometidas a discusión, los actores involucrados y el lugar en donde ocurren las negociaciones.

Estos actores recuerdan el poder que tenían los burócratas en la planeación y en la elaboración de las políticas. Éste fue uno de los pocos grupos que sobrevivieron a la ocupación militar de Estados Unidos. De hecho, los burócratas crean iniciativas que se le presentan al Parlamento directamente o mediante la intermediación del PDL. Por otro lado, los mencionados académicos aceptan el argumento de Muramatsu (citado en Tomita, Nakamura y Hrebénar, 1986), en el sentido de que los burócratas diseñan sus iniciativas tomando en cuenta las objeciones de los miembros de la Dieta, se anticipan a ciertas reacciones y aseguran su aprobación mediante la exclusión de los elementos de controversia. Pero procuran asegurar igualmente los beneficios para sus seguidores.

No sólo la burocracia tuvo la capacidad de presentar iniciativas y obtener su aprobación; obviamente el PDL desempeñó también un papel de importancia. En años recientes, las diferentes estructuras del PDL habían sido más significativas en el proceso de elaboración de las políticas. El Consejo de Asuntos de Investigación sobre Políticas (CAIP) del PDL, fue el lugar a donde solían acudir los diversos grupos de interés para negociar con la dirigencia del partido diversos asuntos. El CAIP fue organizado de acuerdo con la estructura de la Dieta. Tuvo divisiones de investigación en un número igual al de las comisiones de la Dieta. El CAIP discutía, elaboraba y aprobaba la iniciativa para enviarla posteriormente a la Dieta. Los burócratas acostumbraban enviar sus iniciativas a esas divisiones y no directamente a la Dieta, no porque tuvieran la obligación de hacerlo sino porque sabían que así era más fácil obtener apoyo político.

Los miembros del Parlamento solían ser parte de esas divisiones de investigación; formaban parte de ellas de acuerdo con el campo del conocimiento que dominaban y el tiempo durante el cual habían sido parlamentarios. A diferencia de Italia, los cargos relevantes en el parlamento japonés se concedían considerando la antigüedad y los conocimientos. En este sentido, se construían relaciones entre miembros del Parlamento y dirigentes de los diferentes grupos de interés, así como con los burócratas. Este patrón se conoció como política *zoku*, cuya traducción directa al español es política tribal, en el sentido de que se forman pequeñas tribus dentro de aquellas divisiones, las cuales cuentan con una fuerte influencia en el proceso. Una de las causas de defunción del PDL fue el creciente número de facciones dentro del partido, que obstaculizaron que los líderes llegaran a acuerdos.

Según Muramatsu y Krauss, el PDL aseguró una representación para casi todo grupo de interés, incluyendo algunos sindicatos. De 1960 a 1980, ese partido amplió sus bases sociales mediante la incorporación de grupos diferentes, no incluidos en los sectores agrícola o empresarial (1990: 292), al mismo tiempo que Japón se estaba erigiendo como campeón mundial del crecimiento económico rápido. El PDL nunca desechó a ningún grupo cuyo apoyo fuera duradero (Pempel, 1994); siguió una estrategia en la que las amenazas potenciales eran atacadas y la inclusión de nuevos grupos recibía invariablemente el aliento de los jefes. Cuando se realizó la investigación de Muramatsu y Krauss los nuevos grupos involucrados en la alianza se sentían más influyentes en el proceso de toma de decisiones que los tradicionales sectores empresarial y agrícola. Los sindicatos obreros y los trabajadores se mostraron confiados en que podrían influir en las decisiones del gobierno (1990: 293). Pero esto se debía a que la burocracia desempeñaba un papel de intermediaria, lo que hacía pensar a estos grupos que no era cercana al PDL. Como muchos sindicatos no podían encontrar las formas de negociación apropiadas a través de las estructuras del PDL, las buscaron por medio de la burocracia.

Muramatsu y Krauss encontraron también que los canales de influencia de estos grupos se encontraban principalmente en la burocracia. Por esa razón, los trabajadores fueron excluidos completamente de la toma de decisiones; de otra forma, no habría más diferenciación entre la burocracia y el PDL. Existían además otros canales de influencia, como el *Shingikai*, o Consejo de Asesores, empleado por los burócratas para legitimar las nuevas políticas alentadas por ellos; asimismo existía la herramienta de presión que representaba la acción de las masas, empleada principalmente por los grupos capaces de movilizarlas y por aquellos menos cercanos al PDL. Por ejemplo, los grupos empresariales solían emplear la táctica "tras bambalinas" para influir en las decisiones del gobierno, mientras que los trabajadores preferían actos de masas y el activismo, aunque sus resultados fueran variados; por ejemplo, su capacidad para revisar o detener una política no siempre era suficiente para tener éxito.

La corrupción había sido una de las principales características de la política japonesa, y con frecuencia adoptaba la forma de prácticas legales o encubiertas para beneficiar a terceras personas con los recursos públicos. Esto ocurría, por ejemplo, cuando la empresa daba dinero a los funcionarios del gobierno para lograr la aprobación de contratos o préstamos, o cuando el PDL empleaba los recursos públicos en beneficio de los partidos de la oposición u otras organizaciones con el objeto de asegurar su apoyo —o por lo menos su discreción— en asuntos

de importancia. Hubo cierto número de escándalos ocasionados por las prácticas gubernamentales y partidistas de corrupción, sin embargo ninguno de éstos afectó de hecho el predominio del PDL. Los primeros casos se expusieron en 1948, cuando ciertos ejecutivos de la compañía Showa Denko fueron acusados de dar dinero a funcionarios del gobierno para asegurarse la concesión de préstamos. Ya bajo la hegemonía del PDL, en el gobierno del primer ministro Sato Eisaku ocurrieron los escándalos de "lluvia negra" que llevaron a la disolución del gabinete en enero de 1967. En 1970, el primer ministro Tanaka Kakuei fue obligado a dejar el cargo debido a acusaciones de corrupción en la asignación de contratos y el manejo de bienes raíces.

La mayor parte de esos escándalos de corrupción solía traer como consecuencia la expresión de solemnes promesas de adoptar un comportamiento mejor y más apegado a la ética, de ahí que los partidos de oposición tomaran la ética como un tema de campaña de primera importancia en toda elección (Curtis, 1988). La corrupción fue tomada en serio sólo cuando el PDL necesitó recuperar la confianza del electorado y no dudó en encarcelar a funcionarios del propio partido, incluyendo a Tanaka; sin embargo, los cambios que podrían haber impedido estas prácticas jamás fueron ejecutados. La corrupción en las campañas electorales fue uno de los aspectos más relevantes de la política japonesa, y la Ley para el Control de Fondos Políticos, aprobada en 1982, pudo hacer muy poco a este respecto a causa de su debilidad, propiciada deliberadamente por los legisladores (Hrebennar, 1986b; Curtis, 1988).

### *Sistema electoral*

El PDL enfrentó muy diversas amenazas durante su permanencia en el poder, la mayor parte de las cuales provino del movimiento obrero. Las elecciones no significaron un gran desafío para el régimen ni para ese partido. De hecho, fue hasta fines de la década de los cincuenta cuando enfrentó a una oposición unificada, aunque no llegó a perder su hegemonía (Curtis, 1988). Durante los años setenta, vio disminuir la proporción de sus escaños en la Dieta, pero en las elecciones de 1980 y 1986 éstos crecieron nuevamente. Su sistema de cooptación garantizó su preeminencia en el proceso electoral hasta 1989, cuando perdió la Cámara Alta. La historia electoral del PDL es sobresaliente, pues siempre había ganado por lo menos el doble de los escaños que su más cercano opositor en las elecciones nacionales. También vale la pena mencionar su éxito en el ámbito local, donde logró mayor nú-

mero de puestos que sus contendientes (Hrebenar, 1986a; Curtis, 1988).

Por ejemplo, en 1986, el PDL obtuvo 304 escaños en la Cámara de Representantes (después de la absorción de los independientes) de un total de 512, es decir, 38.6% de la voluntad popular (Nakamura y Hrebenar, 1986: 295; Curtis, 1988: 271). Eso demuestra que con una proporción relativamente pequeña de los votos, normalmente podía asegurar una mayoría relativa en la Dieta y garantizar la representación a la mayor parte de sus facciones. Debemos tomar en cuenta que otros partidos pequeños y los miembros independientes de la Dieta generalmente eran sus aliados en el Parlamento.

El sistema electoral japonés merece especial atención, por haber sido fundamental en la construcción de alianzas. Estuvo basado en distritos de tamaño medio y los electores sufragaron con una sola boleta intransferible. Cada distrito enviaba de dos a seis miembros al Parlamento, dependiendo de su tamaño. Los partidos políticos podían presentar más de un candidato para un solo distrito. Debido al amplio número de candidatos, en cada distrito era necesario obtener de 15 a 20% de la votación total para ganar la elección. Los candidatos construyeron sus propios grupos de apoyo y, aunque eran parte del PDL, mantenían independencia respecto a las decisiones que se tomaban en la sede principal del partido.

Aunque los candidatos eran autónomos, el sistema electoral fue construido en torno a una perspectiva centrada en el partido, lo que significa que los partidos y sus principios, y no los candidatos, son el motivo de la propaganda política, y es también el partido el encargado de pedir permiso a las autoridades locales para que sus candidatos puedan desarrollar sus campañas. La ley fijó la frecuencia y la forma que cada candidato puede ser anunciado en los medios de comunicación, e impuso restricciones a las prácticas de promoción del voto, aunque esos preceptos fueran violados frecuentemente por el PDL tanto como los partidos de la oposición.

Como el número de votos necesarios para ganar la elección es pequeño, los candidatos confían en gran medida en sus grupos de apoyo. Si alguien pierde el apoyo de un grupo, los votos que pierde junto con él pueden hacer que pierda también la elección. En este sentido las campañas descansan en la habilidad de las élites locales para construir redes de apoyo; sin embargo, esta condición permitió a los dirigentes locales emplear esas bases de apoyo para sí mismos, de lo que resultó un número mayor de facciones en el partido. En la mayoría de los casos, varios candidatos del PDL competían en los mismos distritos,

situación que hacía necesario emplear grandes cantidades de dinero para lograr ser electo. Los costos reales de las campañas políticas son desconocidos, ya que el gobierno pide informes financieros poco rigurosos,<sup>3</sup> pero se estima que cada candidato gasta entre 1.5 y 7.5 millones de dólares. Por ejemplo, un candidato de Estados Unidos empleó 300 000 dólares a mediados de la década de los ochenta (Cox y Rosenbluth, 1993). Gerald Curtis (1988: 177) afirma que los candidatos japoneses necesitan más fondos porque el dinero se emplea para comprar votos. Sin embargo, este sistema electoral permitió al PDL trasladar la lucha de facciones a la arena electoral, en vez de realizarla en la estructura misma del partido, y así evitó el desgaste interno. La desventaja fue que se alentó la corrupción y una mayor división en facciones. Sin embargo, este sistema asegura una amplia representación de estas últimas ya que no hubo distrito alguno en donde dos miembros de la Dieta pertenecieran a una misma facción (Curtis, 1988).

Sin embargo, los recientes cambios a la ley, vigorosamente introducidos por las facciones jóvenes del PDL, con el apoyo de los partidos de la oposición, han perturbado el acuerdo electoral impuesto durante los años de predominio de ese partido. Los puntos más importantes de la reforma electoral fueron: 1) mecanismos de gasto y de procuración de fondos para cada campaña; 2) redistribución de los distritos de acuerdo con las recientes estadísticas de población; 3) aumento del número de escaños en el Parlamento. El PDL y el PSJ, los partidos más grandes de Japón, concentraron su fuerza electoral en los distritos rurales y los menos poblados. En 1950, casi 45% de la población se concentraba en áreas rurales, mientras que en 1989 la población del campo representaba sólo 7%; sin embargo, nunca había habido una redistribución que reflejara el movimiento de la población del campo a la ciudad, de ahí que existieran proporcionalmente más distritos en el campo que en las ciudades, lo que acarrea que el voto de un distrito poco poblado fuera 3.18 veces más valioso que el de un distrito urbano, en términos de los fondos públicos recibidos por cada partido de acuerdo con sus sufragios. Este elemento explica la preservación de los mecanismos clientelares y de patronazgo en las áreas rurales. Las facciones se han desgastado por las formas con que tratan de asegurar el voto en esos distritos. Un cambio en esta condición afectaría seguramente la estabilidad electoral del PDL y

<sup>3</sup> Normalmente los costos de campaña que se notifican son únicamente aquellos que la ley exige, pero hay otros gastos considerables que se ocultan, lo que incrementa el monto real del dinero gastado por un candidato.

la representación de su electorado, aunque lo más importante sería que un nuevo sistema electoral cambiaría la composición y la habilidad de las facciones para influir en el gobierno, pues los partidos enfrentarían condiciones relativamente nuevas para reclutar a sus seguidores con miras a futuros procesos electorales.

### *Cuestionamiento del predominio*

Las poderosas presiones de Estados Unidos y otros países han llevado a discusiones en reuniones y organizaciones internacionales. También han presionado las grandes empresas, conscientes de que en caso de no abrirse el mercado japonés, tendrían que enfrentarse a restricciones para colocar sus productos en los mercados de otros países. Sin embargo, la apertura de la economía japonesa afectaría los intereses de otros empresarios, principalmente los de aquellos cuya actividad principal no era la exportación. Como consecuencia, se presentó una perturbación en el entendimiento y la cooperación entre las empresas grande, mediana y pequeña y el sector agrícola. La cooperación entre las cinco más importantes facciones de la política japonesa estaba siendo menguada; se dividían al tratar de satisfacer los intereses de su electorado. Aunque cualquier decisión debía contar con el consenso de las facciones, éstas se mostraban renuentes a apoyar políticas contrarias a sus propios intereses. La aparición de nuevas facciones fue importante porque cambió la relación de poder que hasta entonces se consideraba inmutable.

El PDL debía encontrar la forma de confrontar las divisiones dentro de su militancia. Tenía que decidir sobre dejar o no a la agricultura y las empresas a su suerte, ante la competencia internacional, y sustituir o no sus votos con los de los obreros y los habitantes de las urbes. Sin embargo, el PDL no quiso encarar tal decisión, y continuó protegiendo el mercado interno y apoyando al sector exportador, lo que ocasionó represalias de otros países. Japón, que no podía continuar con estas políticas por largo tiempo, tuvo que comenzar un proceso de apertura gradual a las importaciones en sectores específicos, aunque todavía controlaba lo que se introducía en el mercado interno.

Existieron igualmente otras condiciones importantes. A fines de 1991 Japón estaba experimentando una recesión que no se limitaba al aspecto económico, sino que abarcaba también importantes aspectos sociales que, aunque no eran tan agudos como en otros países, representaban un deterioro del bienestar de la sociedad japonesa: pobreza, discriminación, condiciones de trabajo insatisfactorias y penuria para

los ancianos (*World Press Review*, septiembre, 1993). Las encuestas de opinión mostraron las más bajas tasas de aprobación popular para cualquier gabinete japonés: 13% en marzo de 1989 (*The Economist*, 18 de marzo, 1989). Al mismo tiempo nuevos escándalos de corrupción aparecieron en las primeras planas.

#### EL PREDOMINIO DE LA DEMOCRACIA CRISTIANA EN ITALIA

Si la DC no hubiera sido obligada a compartir el poder por algún tiempo con los partidos pequeños, y con los socialistas durante la década de los ochenta, sería el régimen democrático con predominio monopartidista más viejo de la historia moderna. Se suele decir que Italia se enfrenta continuamente a la crisis política, debido a que la duración promedio de sus gabinetes es inferior a un año; pero los italianos, o por lo menos los partidos políticos italianos, no parecen compartir esta opinión (La Palombara, 1987). Aunque con una reputación dudosa entre los ciudadanos, los partidos políticos en Italia desempeñan un papel importante, particularmente desde fines de 1910, cuando el Parlamento decidió aprobar la introducción de la representación electoral y disolver el sistema mayoritario (Codevilla, 1993). Por otro lado, los fascistas de Benito Mussolini absorbieron o desintegraron la mayor parte de las organizaciones políticas y las redes de patronazgo para crear un Estado más corporativo, siguiendo la tradición centralizada. Mussolini renunció en julio de 1943 y los italianos y el Rey se vieron obligados a aceptar los partidos políticos recién constituidos como representantes de la sociedad, debido a las presiones internacionales, dirigidas por Estados Unidos y la URSS (Codevilla, 1993).

Los demócratas cristianos generalmente ocupaban la mayoría en el Parlamento y lograban obtener más de un tercio de los votos; los comunistas menos de un tercio y los socialistas equilibraban la coalición con una décima parte del sufragio. En 1946, la DC contaba con el 35.2% de los votos (alcanzó el máximo de 48.5% en 1948). En 1987 había caído a 34.3% y en 1992 su votación descendió hasta el 29.7%. ¿Qué hizo de la DC un partido tan exitoso durante todos esos años?<sup>4</sup> La mayoría de los autores piensan que la clave de su éxito está en la red

<sup>4</sup> Aunque otros harían la misma pregunta en los siguientes términos: "¿Cómo un partido poco carismático, faccionalizado y débil, pudo mantener un sistema de dominio por tanto tiempo en un país tan dividido como Italia?" (Tarrow, 1990).

de patronazgo que fue capaz de desarrollar (Leonardi y Wertman, 1990; Clark, 1990) como en la ayuda de los partidos centristas en el Parlamento, aunque en 1991 el influyente PPI abandonara la coalición a fin de unirse a los nuevos partidos de oposición. En 1992 la DC perdió más de cinco puntos de su participación en el voto, mientras que el expartido Comunista Italiano (PCI, convertido ahora en Partido Demócrata de Izquierda) perdió más de diez, pasando de 26.6% en 1987 a 16.1% en 1992.

Los gobiernos fascistas y posfascistas preservaron muchas de las redes de patronazgo desarrolladas durante la preguerra, con el *blocco-historico*. Los esfuerzos por expandir las bases del patronazgo fueron incontables. Después de su llegada al poder, la DC buscó ampliar su clientela a fin de crear un contrapeso para las organizaciones tradicionales dentro de sus filas y formar una sólida base de apoyo contra los comunistas. En ese momento, la DC descansaba en las organizaciones católicas y seculares de campesinos, obreros y clase media; la empresa le proporcionó los recursos para la acción política y posteriormente incluyó a otros grupos. Los comunistas dependieron principalmente del apoyo de los obreros y de las clases medias radicales. Los procesos de concesión de privilegios encaminados a conservar el sistema, han sido complejos, pues algunas veces han incluido importantes decisiones nacionales, como la reincorporación de los comunistas al gabinete y a diversos puestos de gobierno.

El sistema político italiano de la posguerra fue afectado por la Guerra Fría, que ayudó a consolidar su sistema de partidos de acuerdo con los polos políticos representados por los comunistas y la Democracia Cristiana (Tarrow, 1989). La carrera entre ambos partidos y sus aliados ayudó a constituir el sistema de posguerra, aunque su conflicto nunca surgió de las discrepancias entre capitalistas y trabajadores. Las estrategias anticomunistas de la DC la apoyaron en la formulación de un acuerdo basado en el poder demócratacristiano, asociado con la reconstrucción de la economía y la política, aunque, al igual que en el caso de Japón, no fue éste el único elemento que la ayudó a dominar el gobierno.

Al igual que el PDL en Japón, la DC italiana se enfrentó a importantes desafíos de la izquierda, con la diferencia de que aquí sí se desequilibró el sistema. Por ejemplo, la DC dejó fuera del gobierno a los comunistas en las elecciones de 1948, y la reacción de éstos fue aliarse con los socialistas, quienes fomentaron huelgas y manifestaciones masivas para obligar a la DC a abrirles el gabinete, lo que no se logró sino hasta 1963. En 1979 los comunistas obtuvieron cerca de un tercio de los es-

caños en el Parlamento. En la década de los ochenta, Bettino Craxi, líder socialista que actualmente enfrenta un juicio por corrupción, se convirtió en uno de los primeros ministros no demócrata-cristianos de mayor duración en la historia moderna italiana. Sin embargo, los socialistas no pudieron sostener su posición electoral y perdieron no sólo el gobierno sino también la posibilidad de regresar a él.

### *Las bases italianas de patronazgo*

La prosperidad económica italiana se basó en las altas tasas de explotación, gracias a la disponibilidad de mano de obra barata y a la división de los sindicatos obreros (Allum, 1973). La DC organizó a miles de trabajadores, campesinos y miembros de la clase media en torno a la Confederación de Sindicatos Obreros (CISL) y la Asociación de Trabajadores Católicos (ACLI), que competían contra las organizaciones de trabajadores del Partido Comunista, como la Confederación General de Trabajadores Italianos (CGIL). La alianza interclase de estos dos partidos sentó las bases para las diversas formas de negociación, así como de militancia y representación. Parte del éxito de la DC durante su periodo de predominio fue que, junto con el Partido Comunista, monopolizó los diferentes canales de movilización. Fuera de la representación partidista era prácticamente imposible que los grupos introdujeran sus demandas en la agenda gubernamental. Incluso en el caso de los movimientos que se desarrollaban fuera del control partidista, como el de los campesinos del sur a fines de los cuarenta, la DC creó mecanismos para cooptar a sus dirigentes y a sus grupos de apoyo, e incluirlos en el sistema (Tarrow, 1967).

Las relaciones patrón-cliente son la principal característica italiana, particularmente en el sur. Estas relaciones aún estructuran importantes contactos entre los patrones, los empleados y el gobierno, y entre el gobierno y las diversas clases de empresarios y productores agrícolas (Putnam, 1993). La Iglesia, los funcionarios locales y los políticos funcionan como intermediarios dentro de la estructura oficial, e incluso se desalienta vigorosamente el contacto directo con el gobierno (Brint, 1989).

En este sentido, el clientelismo fue al principio una estrategia controlada desde el Parlamento por los jefes de partido y las estructuras tradicionales de representación. Sin embargo, existen otras organizaciones que no están controladas directamente por las estructuras de poder y desempeñan un importante papel en el sistema político y la

economía en Italia. De acuerdo con Di Palma (1977), estas corporaciones están impregnadas de los vicios que aquejan a la política italiana: corrupción, ineficiencia, irresponsabilidad, etc., pero han tenido la capacidad de resistir las críticas y continuar funcionando como importantes cadenas de las redes de clientelismo (Di Palma, 1977). A partir de 1953, los líderes de la DC sustituyeron al Parlamento como centro de la discusión y toma de decisiones, por la organización partidista y otras corporaciones (Bozzo, 1971), quienes desarrollan mayormente las funciones de patronazgo y clientelaje.

Durante la década de los setenta, el sistema político italiano sufrió importantes cambios, debido en parte a la formalización del papel de los comunistas en el gobierno y a la reestructuración del gobierno nacional (Leonardi y Wertman, 1990). En 1970 se aprobó el estatuto de los trabajadores y se promulgó la concesión de autonomía a las regiones. En 1975 los salarios se indexaron a la inflación y en 1978 se alcanzaron varios acuerdos entre los sindicatos de obreros y el gobierno. En este contexto la DC no pudo mantener su lugar predominante en las negociaciones de las diversas políticas. Por ejemplo, podemos mencionar la derrota en el referéndum acerca de la iniciativa de divorcio en 1970, a la que se opusieron con vehemencia la Iglesia católica y la DC. Los esfuerzos de los dirigentes partidistas y el primer ministro por encontrar una forma de abordar el problema, acarrearón mayores dificultades, junto con la derrota en algunas elecciones locales. El Partido Comunista y el Partido Socialista Italiano contribuyeron a la crisis cuando "colaboraron" con la DC en ciertos asuntos particulares del gobierno, así como cuando acordaron el ingreso de Italia a la OTAN (Leonardi y Wertman, 1990). Esto ocasionó que se promoviera un importante cambio en la estrategia política de la DC, pues era cada vez mayor la posibilidad de compartir el poder con otros partidos. Así, en 1980 fue obligada a compartir cargos de gobierno importantes, y su predominio fue severamente afectado cuando se vio forzada a aceptar un primer ministro ajeno a sus filas, con el objeto de preservar el poder. A fines de 1980, la DC se había recuperado como partido dominante gracias a que los comunistas y los socialistas mostraban debilidad, pues habían fracasado, al asumir un papel más relevante en el gobierno.

Era bien conocida la confianza que la DC depositó en los grupos empresariales, principalmente en los industriales del norte, representados por la Confindustria, pero nunca fue éste el partido de todos los grupos empresariales, pues su militancia estaba constituida en gran medida por grupos de la clase obrera (Tarrow, 1989); representó a la empresa mediante la red de facciones que existía en su interior y gracias a sus alian-

zas con los pequeños partidos centristas, que como el PRI, contaban con una amplia militancia empresarial; sin embargo, la DC nunca reconoció ser representante de la clase obrera. Pudo adoptar esta postura debido tanto a las limitaciones de las organizaciones obreras y las restricciones impuestas a su participación, como a los diversos modos de control sindical, que le permitieron guardar distancia respecto a esos grupos, y mantener al mismo tiempo las formas de patronazgo.

No hay duda de que la identidad católica proporcionó un importante elemento de lealtad de los votantes hacia la DC, quien también estableció compromisos con varios grupos mediante diversas alianzas. Entre ellos podemos mencionar a los grupos de campesinos y a los de las clases medias, predominantemente del sur. Bajo el gobierno de la DC los campesinos lograron acceso al crédito, al seguro social y a una posesión de la tierra más segura. Paralelamente, los artesanos y pequeños empresarios constituyeron la médula del apoyo provincial, principalmente en el sur. La secularización de la política italiana acarrió una importante pérdida de apoyo para la DC, lo cual se hizo evidente cuando muchos católicos patrocinaron la iniciativa de divorcio.

Uno de los factores que contribuyeron a la caída de la DC partió de las bases sobre las que se había establecido el sistema de un solo partido. A medida que se avanzaba en materia política y social en Italia, resultaba evidente la declinación del catolicismo, y se erosionaba la postura anti-comunista. La DC se veía precisada a incluir más grupos sociales en su red de apoyo. La clase media urbana, principalmente en el norte, fue atraída hacia las redes de patronazgo; era evidente su importancia por su más avanzada educación y porque su gran magnitud representaba una amenaza en el ámbito electoral. Sin embargo, el problema regional no ha perdido importancia, y buena parte de su reciente fracaso radica en la disposición de los habitantes del norte a apoyar a un nuevo partido regional: la Lega Lombarda. El patronazgo de la DC ya no podría funcionar como lo hizo en el sur; no podría seguir el ejemplo de Thatcher, lanzándose vigorosamente en una dirección, debido al hecho de que nunca había contado con un propósito unificado, pues dentro de ella sobrevivieron diferentes facciones y grupos, y debido también a la difusión del poder que existe en el sistema político italiano.

### *La definición de políticas públicas*

Si examinamos lo que se ha escrito acerca del gobierno en Italia, es poco común encontrar referencias al proceso de creación de las políticas

públicas, especialmente entre los científicos políticos italianos, que tienen conciencia del desorden que ha imperado en el gobierno italiano y de la falta de dirección del mismo. Se ha reconocido también que Italia tiene una economía dual, lo que significa que hay dos regiones con distintas características económicas y de desarrollo y con diferentes actores políticos potenciales: el norte y el sur (Paci, 1974; Di Palma, 1977; Putnam, 1993), que en 1992 habían dividido su lealtad entre diferentes partidos políticos.

En Italia las élites y los partidos políticos consolidaron rápidamente su poder sobre los procesos de elaboración de las políticas y la conducción de la política. En este contexto, los diferentes grupos del momento podrían estar de acuerdo únicamente en las políticas de distribución, traducidas en políticas de patronazgo, cuya aplicación habría de reportar beneficios a la población representada y a sus grupos de apoyo. Ese fue uno de los elementos centrales que sostuvo la flexibilidad de la DC y su capacidad para el cambio, pues esas políticas podían sortear las amenazas de la oposición. Tal y como lo afirmó en cierta ocasión el empresario Carlos de Benedetti: "El sistema tiene que darle algo a todo aquel involucrado a fin de conservar el poder" (*The Economist*, 14 de septiembre de 1985). Sin embargo, esa situación restringió seguramente las capacidades del gobierno para la planeación a largo plazo, como ocurrió en el caso de los grupos políticos del sur que brindaron su apoyo al gobierno esperando recibir mayor inversión a largo plazo en sus regiones (Freeman, 1989); y en el del Partido Comunista Italiano que se unió a la coalición y exigió la nacionalización de la electricidad (Di Palma, 1977).

Algunos autores aseguran que el predominio de la DC estuvo arraigado en instituciones creadas en 1948 y en la política de patronazgo y reforzada en los años subsecuentes (Di Palma, 1990). El argumento anterior llevaría a la conclusión de que la crisis en este sistema de instituciones impondría serias amenazas a tal situación. El predominio de la DC quedó asegurado "mediante acuerdos tales como un parlamentarismo acentuado, representación proporcional, garantías procedimentales que protegían a las oposiciones", y que permitieron institucionalizar los extremos políticos y asegurar su cooperación en el gobierno (Di Palma, 1990). Sin embargo, la DC no actuó voluntariamente, como lo demuestran la revisión anterior de la política italiana y la exclusión de la izquierda en el gobierno.

Aunque existe una rígida estructura administrativa, los empleos dentro de los altos estratos de la administración pública y las corporaciones estatales han sido asignados de acuerdo con la lealtad partidista, ha-

ciéndose a un lado los criterios de experiencia y competencia técnica (Gallagher, 1992), a diferencia de Japón. Esta es una consecuencia de la falta de una alianza de grupos interesados en exigir la autonomía administrativa (Shefter, 1977). En este sentido, las facciones internas del partido tenían que estar satisfechas con los recursos estatales, de ahí que toda una decisión de política pública debiera ser producto de una negociación entre dirigentes, facciones partidistas y autoridades estatales, dentro del Parlamento o fuera de él. En este sentido, el crecimiento económico ocurrió a pesar y no gracias al gobierno.

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1981, todos los primeros ministros habían pertenecido a la DC; también, y con pocas excepciones los puestos más importantes, como el Ministerio del Interior y el Ministerio del Tesoro, habían sido ocupados por militantes del mismo partido. Aunque las crisis políticas fueron numerosas—como dijimos anteriormente, la mayoría de los gabinetes ha tenido una duración de menos de un año—, los gabinetes caían y los ministros cambiaban de puesto, pero las mismas personas solían permanecer como ministros en gabinetes consecutivos (Allum, 1973). El problema de la integración del gobierno es importante porque determina en gran medida la definición de las políticas públicas y el sistema de negociación que opera en cada caso. De hecho, las funciones del gobierno y la dirección en Italia han sido transferidas al primer ministro, y no al Consejo de Ministros, que sería lo indicado de acuerdo con la Constitución. Sin embargo, el Consejo de Ministros no ha trabajado de conformidad con la Constitución.

Existe en Italia un aparato administrativo difícil de controlar, por lo que es particularmente impermeable a la influencia exterior y, a diferencia de Japón muy pocos servidores públicos han sido electos como primeros ministros o reclutados por las élites políticas, pero sus miembros están dispuestos a aliarse con facciones partidistas. Por otra parte hay un grupo de individuos, los "grand commis", que se han constituido en una élite y que no son electos como ministros, pero que detentan importantes cargos administrativos y toman parte en el proceso de toma de decisiones. El primer ministro ha podido centrar el poder a pesar de sus límites constitucionales y la fragmentación de la política italiana (Cassese, 1980). Los primeros ministros han sacado ventaja de los conflictos entre las diferentes unidades gubernamentales y el Parlamento y han podido controlar o por lo menos intervenir en los procesos de negociación de las políticas (Della Sala, 1988). Como resultado del patronazgo, muchas iniciativas gubernamentales contienen un escaso riesgo, evitan las consecuencias redistributivas ne-

gativas y generalmente cuentan con el apoyo del gabinete, previo proceso de negociación. A causa de la existencia de varios actores en el gobierno, en coalición o no, la DC no pudo tomar decisiones sin la participación de otros partidos, particularmente cuando hubo de apoyarse en ellos para lograr la permanencia del gabinete. Mediante las alianzas ganó el apoyo de diferentes grupos que no podían ser incluidos en la DC, y el de muchas organizaciones empresariales y de clase media. Cabe destacar que los principales partidos de oposición tenían también sus redes de clientelismo.

El Parlamento italiano es un espejo de la fragmentación política del país, los partidos políticos trasladan al Parlamento sus propias divisiones. El Parlamento está dividido en comisiones, que desempeñan un papel muy importante en la elaboración de la política, porque tienen poder para aprobar cierta clase de legislación en particular; la mayor parte de las propuestas privadas y gubernamentales se aprueba mediante este sistema de "legislación descentralizada", y sólo aquellas leyes cuyas materias son más complicadas o que necesitan de apoyo especial se envían al Parlamento en su conjunto para que tome una decisión final. No habrá de asombrarnos el poder que los miembros de estas comisiones tienen sobre los resultados finales, aunque el nombramiento de tal membresía no dependa de su pericia o antigüedad, sino de su propia posición de influencia en el partido. Estos órganos regularmente toman decisiones sin requerir votos formales; sus reuniones no son públicas, sus votos son secretos y su operación es informal (Di Palma, 1977).

El faccionalismo presente en los partidos italianos sostiene y hace funcionar la herramienta del clientelismo. El faccionalismo tiene también un componente ideológico que ayudó a reclutar a los diversos grupos del PDL. Las facciones políticas reproducen en la estructura del partido la lucha de intereses que existe fuera de él: facciones de izquierda, centro y derecha. El problema es que la construcción de las bases de apoyo de esas facciones le ha dado autonomía y poder a sus jefes poniendo en riesgo el desempeño del sistema, pues como facciones multiplican sus demandas de beneficios más allá del monto que el partido puede y está dispuesto a proporcionar. Las facciones son uno de los elementos que explican la formación de coaliciones de gran tamaño, así como la caída de las mismas (Pasquino, 1973). Debido a razones y estrategias políticas, a fin de expandir la legitimidad del gobierno los gabinetes italianos son generalmente coaliciones excedidas en tamaño que incluyen partidos adyacentes; en este sentido, tienen más votos de los requeridos porque representan más grupos, pero también corren mayor riesgo de inestabilidad (Di Palma, 1977).

*El sistema electoral de Italia*

El sistema electoral está basado en distritos con representación proporcional. Ha permitido la competencia entre los partidos y no entre los individuos, ya que los partidos presentan una lista fija de candidatos en un distrito, los votantes emiten su sufragio en favor de un partido en particular y después los partidos se reparten los escaños de acuerdo con el número de votos que lograron captar. Por ejemplo, si un partido obtiene 30% de los votos en un distrito, 30% de los candidatos que incluyó en la lista van a la Asamblea. Sin embargo, el orden de los candidatos en la lista, o la posición de cada nuevo miembro en el Parlamento no suelen decidirla los ciudadanos que votaron, sino los jefes del partido. Ellos deciden quién integrará el gobierno y cuándo se formará de acuerdo con las alianzas existentes y las condiciones políticas prevalecientes. Las elecciones sirvieron para determinar el orden en que las facciones podrán ganar el acceso a los diversos puestos del gobierno.

Italia se enfrentó a una "minirrevolución" (*The Economist*, 5 de enero de 1991) cuando dos jóvenes e influyentes miembros de la DC, Mario Segni y Leoluca Orlando, comenzaron un proceso para lograr la reforma electoral mediante un referéndum. Los miembros de la vieja guardia sufrieron una conmoción cuando percibieron que el sistema en el que habían vivido desde 1945 podría cambiar. La mayor parte de ellos se opuso al cambio. Los principales objetivos de los reformadores eran el Senado y las asambleas municipales, aunque lo esencial de la Cámara Baja del Parlamento no pudiera cambiarse mediante el referéndum. Su finalidad era que los senadores estuvieran menos ligados a sus partidos, prestaran más atención a las demandas del electorado, y ayudaran en la construcción de gobiernos más responsables. Tanto en Italia como en Japón los sistemas electorales evitaron en gran medida las acciones de los ciudadanos que votaban en contra de los partidos dominantes. Algunos de los cambios propuestos fueron aprobados: las elecciones de 1992 y 1994, en las que la DC sufrió una seria pérdida de votos, se llevaron a cabo bajo las nuevas reglas.

CONCLUSIÓN: ¿POR QUÉ SE NEGÓ EL PREDOMINIO?

Japón e Italia aceptaron el predominio de un solo partido con base en la exclusión, aunque sus estructuras políticas eran diferentes (para una revisión de las condiciones en que se iniciaron los diferentes regi-

menes dominantes, véase Di Palma, 1990). La causa de su terminación fue en ambos países el cambio de las condiciones nacionales e internacionales, que provocó un vigoroso desorden en el régimen creado en las décadas pasadas. En Japón, las presiones para la apertura de su economía por parte de otros países y las políticas domésticas implementadas a fin de hacerles frente parecen explicar el cambio de los términos en que se había establecido la alianza entre las élites políticas y económicas durante muchos años. En Italia, la polarización de las posiciones políticas entre la izquierda y la DC perdió sus fundamentos cuando la Guerra Fría llegó a su fin. No había más razones para mantener una miniguerra fría en la política italiana. Como consecuencia, los comunistas cambiaron el nombre de su partido. Estos cambios perturbaron las prácticas de patronazgo sobre las que ambos partidos dominantes construyeron sus bases de apoyo, aunque el patronazgo como fenómeno no fue desplazado. La corrupción y la reforma electoral funcionaron como catalizadores en la crisis del partido dominante debido a que, por primera vez, se perseguía la corrupción en la médula de los partidos hegemónicos y se estaban llevando a cabo profundas reformas electorales que modificaban las bases de distribución de recursos.

En Japón, los esfuerzos por manejar la economía, bajo presiones domésticas e internacionales, coincidieron con la debacle electoral del PDL. Desde fines de 1989 el mercado de acciones empezó a reflejar los problemas de la economía japonesa; en menos de dos años perdió cerca de la mitad de sus activos. Para entonces el PDL era presa del pánico; una gran parte de su electorado se dio cuenta de que ya no era garantía de éxito y de influencia. Las cinco facciones tradicionales e institucionalizadas de la política japonesa vieron que su poder disminuía ante el ascenso de facciones "más jóvenes" del mismo PDL. Por ejemplo, "de 399 parlamentarios derrotados en las elecciones de 1960 a 1990, 48% fue remplazado por otro candidato del PDL" (Cox y Rosenbluth, 1993: 579). El MITI, tan fuerte en otro tiempo, empezó a perder su férreo control sobre sus clientes básicos: los manufactureros japoneses ya no lo necesitaban para asegurarse ganancias económicas (Holstein, 1994). El primer ministro Takeshita introdujo algunas medidas duras: afectó a los agricultores y ganaderos, en su mayoría seguidores del PDL, cuando abrió el mercado japonés de la carne de res y de los cítricos; se enemistó con muchos otros grupos cuando entró en vigor un nuevo impuesto al consumo (*The Economist*, 18 de marzo de 1989). La dirigencia japonesa se vio repentinamente envuelta en cierta clase de política a la italiana, en la que los gobiernos caían tan pronto como

eran creados. La corrupción apareció en escena. Numerosos dirigentes del PDL fueron acusados de haber recibido enormes sumas de dinero de corporaciones privadas a cambio de gestionar un trato preferencial de parte del gobierno en la asignación de contratos y en la licitación de obras. Como resultado de estos escándalos, incluido el de índole sexual del primer ministro Uno, el PDL perdió la Cámara Alta de la Dieta en 1989. Entre otros escándalos recientes destaca el de los 18 millones de dólares que la sucursal en Tokio de la Sagawa Kyubin Corporation pagó a los dirigentes del PDL entre 1988 y 1992, particularmente a Shin Kanemaru, "fabricante de reyes" en la política del partido (*The Economist*, 14 de noviembre de 1992). Entre los beneficiarios estaban los exprimeros ministros Nakasone, Takeshita y Uno (véase también *Far Eastern Economic Review*, 15 de agosto de 1991).

Por otra parte, las nuevas condiciones de fines de los ochenta y principios de los noventa influyeron vigorosamente en el desempeño de los partidos italianos, e incluso algunos de ellos cambiaron de nombre, incluyendo a los comunistas, tomaron forma; además nuevas opciones políticas, principalmente las que provenían de las regiones. En una investigación del Eurobarómetro de 1989, sólo 25% de los italianos afirmó tener confianza en su sistema político. El fin de la Guerra Fría terminó también con la base de apoyo de la polarización entre las subculturas políticas de la DC y el PCI, que les había permitido constituirse como partidos de masas. Pero, como ya mencionamos, el clientelismo es una relación voluntaria; los grupos del norte se tornaron suspicaces respecto de las ventajas de las relaciones clientelares con la DC. La crisis ocurrió junto con el surgimiento de un movimiento anticontralista en el norte, que pretendía ganar territorio y progreso, antes que abordar asuntos de ideología o de clase, aunque se mostraba antiinmigrante, pues la mayor parte de los inmigrantes apoyaban a la DC. Así, la Lega Nord sumó elementos que se acumularon en la política italiana durante las últimas décadas. Asaltó el gobierno controlado por los partidos y perturbó la normalmente centralizada distribución del poder.

Conforme al argumento principal de este ensayo, estimamos que las causas de defunción de la DC y el PDL son similares; su caída fue resultado del fracaso de ambos, al no lograr mantener las formas de patronazgo mediante las cuales solían asegurar el poder, además las consecuencias secundarias que éste implica funcionaron contra dichos partidos, lo cual no significa que el patronazgo haya sido cancelado como medio normal de hacer política después del retiro del PDL y la DC, sino que los partidos dominantes ya no pudieron satisfacer a su electorado y en consecuencia perdieron su apoyo.

Shefter (1977: 410) afirma:

Si un partido sigue una estrategia de patronazgo debe ser capaz de ofrecer a sus seguidores indulgencias que excedan el valor de los beneficios que puedan obtener de fuentes alternativas. Es decir, si un grupo ha de responder al atractivo de un patronazgo, depende en primera instancia no de las características de sus miembros *per se*, sino más bien de la relación entre el valor de los beneficios producidos por el gobierno, por una parte, y las oportunidades disponibles para los individuos cuyo apoyo busca el partido, por la otra.

Ambos partidos pudieron distribuir recursos entre su electorado y otros aliados casi desde su establecimiento como partidos, sin embargo, dichas relaciones se extinguieron debido a la incapacidad de éstos para continuar manteniendo un suministro constante.

¿Cuál es la trascendencia de estos dos casos para el análisis de otras situaciones de predominio de partidos únicos en el mundo industrializado? La aplicación de un modelo semejante podría explicar algunas características de países como Israel o Gran Bretaña, que mantuvieron gobiernos conducidos por los laboristas y actualmente tienen gabinetes jefaturados por los conservadores. El caso más cercano a Italia y Japón es Suecia, donde el Partido Social Demócrata gobernó a partir de su alianza con el sector agrícola, en 1920, hasta su caída en 1976. Suecia siguió un modelo corporativista en donde hubo coincidencia de obreros y empresarios. Al momento de la extinción del predominio del partido Social Demócrata, Suecia se enfrentó a importantes desafíos ocasionados por las difíciles circunstancias económicas internacionales, que afectaron las políticas domésticas caracterizadas por estrategias de empleo total. A diferencia de Italia y Japón, la agenda del Partido Social Demócrata fue retirada de la escena política por la nueva coalición que desmanteló gran parte de la estructura de bienestar social construida por aquél (Pempel, 1994; Esping Andersen, 1990). Otros países, como México e Indonesia, difícilmente encajan en esta comparación puesto que no se consideran como democracias reconocidas y sus niveles de industrialización son menores; sin embargo, existen redes de patronazgo y clientelismo que bien pueden explicar la pérdida de influencia de los partidos dominantes.

#### BILIOGRAFÍA

Accatoli, Luigi, "The Popular Movement: The Strengths and Limits of Political Messianism", en Robert Leonardi y Piergiorgio Corbetta (eds.), *Italian Politics, A Review*, vol. 3, Londres, Pinter Publishers Limited, 1989.

- Allum, P.A., *Italy-Republic Without Government?*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 1973.
- Annunziata, Lucia, "The Fall of the Cold War Order", *The Nation*, 5 de abril de 1993.
- Arian, Alan, y Samuel Barnes, "The Dominant Party System: A Neglected Model of Democratic Stability", *Journal of Politics*, vol. 36, núms. 3-4, 1974.
- Bibes, Genevieve, y Jean Besson, "The Resurgence of Christian Democracy and the Search for 'New Rules of the Game'", en Robert Leonardi y Piergiorgio Corbetta (eds.), *Italian Politics, A review*, vol. 3, Londres, Pinter Publishers Limited, 1989.
- Bordogna, Lorenzo, "The COBAS: Fragmentation of Trade Union Representation and Conflict", en Robert Leonardi y Piergiorgio Corbetta (eds.), *Italian Politics, A review*, vol. 3, Londres, Pinter Publishers Limited, 1989.
- Brint, Steven, "Italy Observed", *Society*, vol. 26, núm. 5, julio de 1989.
- Calise, Mauro, "Remaking the Italian Party System", *West European Politics*, vol. 16, núm. 4, octubre de 1993.
- Cassese, Sabino, "Is There a Government in Italy? Politics and Administration at the Top", en Richard Rose y Ezra Suleiman (eds.), *Presidents and Ministers*, American Enterprise Institute, 1980.
- Cox, Gary, y Frances Rosenbluth, "The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan", *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, septiembre de 1993.
- Curtis, Gerald, *The Japanese Way of Politics*, Columbia University Press, 1988.
- Dalton, Russell, Scott Flanagan y Paul Allen Beck, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Di Palma, Giuseppe, "Establishing Party Dominance: It Ain't Easy", en T.J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies*, Cornell University Press, 1990.
- , *Surviving without Government: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- Esping-Andersen, Gosta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1990.
- Far Eastern Economic Review*, 10 de agosto de 1989; 31 de agosto de 1989; 15 de agosto de 1991; 24 de octubre de 1991; 8 de julio de 1993.
- Freeman, John, *Democracy and Markets, The Politics of Mixed Economies*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- Fukui, Haruhiro, "Studies in Policymaking: A Review of the Literature", en T. J. Pempel (ed.), *Policymaking in Contemporary Japan*, Cornell University Press, 1977.
- , "The Liberal Democratic Party Revisited", *Journal of Japanese Studies*, vol. 10, núm. 2, verano de 1984, pp. 385-435.
- Gallagher, Tom, "The Regional Dimension in Italy's Political Upheaval", en *Parliamentary Affairs*, vol. 47, núm. 3, julio de 1994.
- , "Rome at Bay: the Challenge of the Northern League to the Italian State", *Government and Opposition*, vol. 27, núm. 4, otoño de 1992.
- Galli, Giorgio, *Mezzo secolo di DC*, Milán, Rizzoli, 1993.

- Hrebendar, Ronald, "The Changing Postwar Party System", en Ronald Hrebendar (ed.), *The Japanese Party System*, Westview Press, 1986a.
- , "Rules of the Game: The Impact of the Electoral System on Political Parties", en Ronald Hrebendar (ed.), *The Japanese Party System*, Westview Press, 1986b.
- , "The Changing Party System in the 1980s: From One-Party Rule Toward an Era of Coalition Government", en Ronald Hrebendar (ed.), *The Japanese Party System*, Westview Press, 1986c.
- Inglehart, Ronald, *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Inoguchi, Takashi, "The Political Economy of Conservative Resurgence under Recession: Public Policies and Political Support in Japan, 1977-1983", en T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies*, Cornell University Press, 1990.
- Korpi, Walter, y Michael Shalev, "Strikes, Power and Politics in Western Nations, 1900-1976", en Maurice Zeitlin (ed.), *Political Power and Social Theory*, JAI Press, 1980.
- Krauss, Ellis, y Jon Pierre, "The Decline of Dominant Parties: Parliamentary Politics in Sweden and Japan in the 1970s", en T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies*, Cornell University Press, 1990.
- Lange, Peter, y Sidney Tarrow, *Italy in Transition*, Londres, Frank Cass, 1980.
- Leonardi, Robert, y Douglas Wertman, *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance*, Londres, Macmillan, 1990.
- Leonardi, Robert, y Piergiorgio Corbetta, *Italian Politics, A Review*, vol. 3, Londres, Pinter Publishers Limited, 1989.
- Leonardi, Robert, Piergiorgio Corbetta y Raffaella Nanetti, *Italian Politics, A Review*, vol. 2, Londres, Pinter Publishers Limited, 1988.
- Luebbert, Gregory, *Liberalism, Fascism, or Social Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.
- Muramatsu, Michio, y Ellis Krauss, "The Dominant Party and Social Conditions in Japan", en T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies*, Cornell University Press, 1990.
- Paci, M, *Mercato del lavoro e classi sociali in Italia*, Bolonia, Il Mulino, 1974.
- Pasquino, Gianfranco, "Le radici del frazionismo e il voto di preferenza", en Giovanni Sartori (ed.), *Correnti frazioni e frazioni nei partiti politici italiani*, Bolonia, Il Mulino, 1973.
- Pempel, T. J., *Dominance Denied: The End of One-Party Rule in Japan and Sweden*, ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Nueva York, 1994 (citada con la autorización del autor).
- Pempel, T. J. (ed.), *Uncommon Democracies*, Cornell University Press, 1990.
- , *Policymaking in Contemporary Japan*, Cornell University Press, 1977.
- , y Keiichi Tsunekawa, "Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly", en Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage, 1979.
- Putnam, Robert D., Leonard Robert y Nanetti, Raffaella Y., *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, N. J., Princeton University, 1993.

- Shelter, Martin, "Party and Patronage: Germany, England, and Italy", *Politics and Society*, vol. 7, núm. 4, 1977.
- Tarrow, Sidney, "Maintaining Hegemony in Italy: 'The Softer the Rise, the Slower they Fall!'", en T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies*, Cornell University Press, 1990.
- , *Democracy and Disorder, Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- , *Peasant Communism in Southern Italy*, New Haven, Yale University Press, 1967.
- The Economist*, 17 de marzo de 1990; 5 de enero de 1991; 11 de abril de 1992; 16 de mayo de 1992; 14 de noviembre de 1992; 8 de agosto de 1992; 22 de enero de 1994; 2 de abril de 1994;
- Tomita, Nobuo, Akira Nakamura y Ronald Hrebendar, "The Liberal Democratic Party", en Ronald Hrebendar (ed.), *The Japanese Party System*, Westview Press, 1986.