

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: REFORMA ELECTORAL EN ITALIA

RESUMEN: La presente recopilación trata sobre la reforma electoral en Italia, se presentan algunos análisis políticos y legales sobre el cambio del sistema mayoritario, a uno proporcional. Además se incorpora el proyecto de ley al respecto, que fue descargado de la página oficial del Senado de Italia.

Índice de contenido

1 DOCTRINA.....	1
a) Reforma electoral y gobierno: una mirada.....	1
La democracia bloqueada.....	2
Propuestas de reforma.....	4
La crisis del sistema político.....	6
¿Qué sistema electoral?.....	7
Reforma electoral y coaliciones.....	9
Los resultados.....	13
Conclusiones.....	17
b) Napolitano escucha las opciones de los jefes de los partidos pequeños.....	20
c) Los partidos italianos esperan divididos la solución a la crisis tras la dimisión de Prodi.....	22
d) Elecciones en Italia.....	25
2 NORMATIVA.....	27
a) Reforma del sistema Electoral en Italia.....	27

1DOCTRINA

a) Reforma electoral y gobierno: una mirada

[Castiglioni]¹

“El resultado de las elecciones del 27 de marzo de 1994 no conformó a quienes en el mundo intelectual italiano sostuvieron con más fuerza la reforma del sistema electoral. En primer lugar, porque la tan mentada Segunda República ha nacido teñida de neopopulismo y de neofascismo: la fulminante victoria de un político improvisado como Silvio Berlusconi y de sus aliados neofascistas de Alianza Nacional y los regionalistas de la Liga Norte, introdujo el legítimo cuestionamiento acerca de la calidad de la democracia peninsular. En segundo lugar, porque el nuevo sistema electoral tampoco ha sido capaz de generar condiciones de gobernabilidad, entendida ésta en términos de estabilidad política y eficacia decisional, ni de superación de las guerras civiles entre los partidos de gobierno, problemas endémicos durante la Primera República, que los reformadores pretendían modificar.

Efectivamente, los primeros seis meses del gobierno Berlusconi han transcurrido reproduciendo conflictos a granel dentro de la coalición mayoritaria, característicos de los gobiernos con eje en la Democracia Cristiana cuando el sistema electoral era estrictamente proporcional.

No vamos a tratar aquí el por qué de la victoria de Berlusconi y sus aliados, sino cuando sea estrictamente necesario.¹ Vamos, en cambio, a examinar el impacto de las nuevas reglas de votación, en cuanto vínculos y oportunidades, sobre los comportamientos de los partidos políticos y de los electores en una fase de fuerte desestructuración partidaria. Para ello rastrearemos primero las razones que motivaron el parcial abandono del sistema proporcional y su sustitución por otro mayoritario por tres cuartos sobre circunscripciones uninominales con turno único, y luego analizaremos las estrategias y las alianzas de los actores involucrados en el proceso electoral asociadas a la introducción de la nueva ley electoral. Los resultados de la votación y su traducción en escaños parlamentarios servirán para evaluar el nuevo sistema electoral en términos de la construcción no sólo de mayorías parlamentarias sino de mayorías homogéneas de gobierno.

La democracia bloqueada

Desde los años 70, pero particularmente en los 80, las principales instituciones políticas italianas han sido objeto de fuertes críticas. En especial la queja se dirigió hacia la reducción de la

capacidad del Ejecutivo para tomar y ejecutar decisiones; la convergente desresponsabilización de las fuerzas mayoritarias y de oposición; la continua conflictividad en los gobiernos; los largos y complicados procedimientos parlamentarios, sujetos a continuos vetos cruzados. Las causas han sido adjudicadas por Giovanni Sartori al sistema de partidos peninsular surgido a partir de la posguerra. El caso italiano se encuadraba, para Sartori, dentro de las líneas globales de un modelo abarcativo como el del "pluralismo extremo y polarizado". En Italia el partido de centro (la Democracia Cristiana) estaba condenado a gobernar indefinidamente, en alianzas heterogéneas con numerosos partidos, sin posibilidad de alternancia, por la presencia de fuerzas antisistema (en particular el Partido Comunista Italiano) que practicaban una oposición "irresponsable". Sobre el centro político se descargaban crecientes tensiones derivadas del carácter centrífugo de la competición política que lo erosionaban electoralmente. El resultado era la repetición de gobiernos débiles e inestables.

Para Giorgio Galli, por su parte, la especificidad del sistema de partidos italiano residía en ser un bipartidismo sin alternancia. Tal ausencia de alternancia dependía de la naturaleza del partido opositor, un Partido Comunista no suficientemente legitimado para gobernar. Sin alternancia, la DC terminaba ejerciendo un poder casi total sobre las instituciones estatales mientras el PCI, sin perspectivas de ingreso al gobierno, no encontraba incentivos para tomar actitudes moderadas, típicas de los partidos que podrían acceder al gobierno. El resultado de este "bipartidismo imperfecto", para Galli, se manifestaba en el bloqueo del sistema político. Por su parte, Paolo Farneti, aunque defendiendo la validez de la tesis sartoriana para el período 1945-65, sostuvo que los años siguientes se caracterizaron por un "pluralismo centrípeto", en el cual la competición se orientaba, por una ecuación de costos y beneficios, a la formación de alianzas centristas, lo que daba a este espacio político un carácter siempre más conflictivo. En la tesis de Farneti aparecen los lineamientos que explicarán el creciente choque entre la DC y el Partido Socialista Italiano por el dominio del centro, típico de los años 80.

Otros autores pondrían más el acento sobre el carácter consociativo de la democracia italiana en una versión sui generis, donde primaban aspectos del viejo transformismo. El consociativismo resultaba de la parlamentarización de la lucha política derivada del veto a la participación del PCI en el gobierno: la centralidad adquirida por el Parlamento terminaba convirtiendo al Legislativo en un terreno de negociación

interpartidaria destinado a garantizar la coexistencia de incluidos y excluidos de la tarea de gobierno. Ello redundaba en una creciente ingobernabilidad, a la que no sería ajena el frecuente recurso, en los 80, a los decretos-ley como forma normal de legislación. En su paso por el Parlamento, estos decretos eran completamente modificados, agravando el fenómeno de impasse sistémica.

La crítica al consociativismo y a la deslegitimación de las instituciones representativas (desde el Parlamento a los partidos políticos y los sindicatos) se generalizó entre los analistas políticos. La mayoría, como se dijo, coincidían en descalificar la performance de la democracia italiana y en exigir urgentes reformas. Pocos, como La Palombara, sostuvieron hasta avanzados los años 80, que el sistema de gobierno, si no óptimo, era por lo menos eficaz, dadas las circunstancias. El estallido de la crisis sorprendería a estos "optimistas".

Propuestas de reforma

El debate en torno de las reformas institucionales comenzó a fines de los años 70, cuando se puso sobre el tapete la necesidad de reforzar al gobierno respecto del Parlamento. Bajo el impulso del PSI se discutió la introducción de alguna forma de gobierno presidencial. Asimismo se pensó en eliminar el voto secreto en el Parlamento e introducir el voto de desconfianza constructivo, de inspiración germánica. Estas reformas, dirigidas a reforzar el Ejecutivo, no prosperaron ante la oposición, tanto de la DC como, fundamentalmente, del PCI, ambos temerosos de terminar cediendo demasiado espacio al PSI, cuyo líder Bettino Craxi aparecía como el candidato natural a ocupar la primera magistratura en una eventual reforma presidencialista. El PCI, por su parte, rechazó la idea de eliminar el voto secreto, que le permitía frecuentemente frenar iniciativas legislativas gracias a coaliciones de facto con legisladores del oficialismo.

En un segundo momento el debate se dirigió hacia la simplificación del sistema partidario. Para ello se trazó la hipótesis de una batería de reformas. Una reforma "menor" preveía instituir, siguiendo la experiencia alemana, un piso electoral para el acceso al Parlamento. Ante la amenaza de quedar excluidos, los partidos más pequeños, se conjeturaba, tenderían a aliarse con los más grandes. Por el contrario, los partidos tradicionales laicos -Socialdemocrático, Republicano y Liberal- supieron usar su

presión de gobierno para impedir ex ante que tal reforma tuviese lugar.

La reforma "mayor" era, como se puede intuir, la de modificar el sistema electoral, punto sensible si los hay. El sistema de representación proporcional (RP) es, recordando las leyes de Duverger de 1951, el que se asocia al multipartidismo. Y en Italia, a una fuerte fragmentación, ya que si bien la RP no la incentiva, tampoco la previene. Al no imponer a los partidos definir coaliciones antes de las elecciones, la RP no ofrece solución al problema de quién gobierna y quién asume la oposición, debilitando la responsabilidad de los partidos frente a los electores. Pero, a la vez, en Italia la RP era reconocida como el sistema que cumplía una importante función de integración: la representación de la izquierda en el mundo de la guerra fría. Es decir, la ya mencionada coexistencia pacífica entre incluidos y excluidos del gobierno. El mal funcionamiento del sistema político italiano derivaba, entonces, de la infeliz combinación entre la RP y la presencia de fuerte partido de masas políticamente inhabilitado para gobernar.

La RP había sido introducida en 1913 y restaurada en 1945 después del régimen fascista. En 1924 la consolidación en el poder del fascismo había sido facilitada por la ley Acerbo, que garantizaba 65 por ciento de los escaños a la lista ganadora. En la cultura política peninsular, por lo tanto, la RP era considerada un componente esencial de la democracia.

La reforma "mayor", es decir, la instauración de un sistema mayoritario sobre circunscripciones uninominales, como el británico first-past-the-post (pluralidad simple), estaba demasiado alejado de la cultura proporcionalista dominante. El PCI entendía que con semejante sistema, vista su objetiva dificultad para vencer las elecciones por sí solo y su "ilegitimidad" para constituir mayorías de gobierno, perdería capacidad de influir políticamente en el Parlamento como oposición. Al PSI, por su parte, la reforma mayoritaria lo obligaría a optar por aliarse con uno de los dos grandes partidos. O más probablemente ver reducida su capacidad de contratación con la DC. Poco hay que decir de la oposición de los partidos pequeños. En otras palabras, la reforma, por el previsible efecto directo sobre la fuerza de los partidos políticos involucrados, chocó con un decidido rechazo del mundo político.

El debate acerca de las reformas -a tal efecto se creó también una comisión bicameral- no se vio expresado finalmente en cambios institucionales. La estricta racionalidad partidaria pudo más que la crisis que se manifestaba crecientemente en los planos de la

representación, de la gobernabilidad y de la moralidad pública, pero que no era percibida como una crisis terminal. En este contexto la reforma electoral habría podido sólo imponerse en la agenda política italiana si de pronto un shock dramático hubiese sacudido al sistema político.

La crisis del sistema político

Hacia fines de los 80 comenzaron a ganar la calle movimientos de opinión que buscaban concientizar acerca de la necesidad de una reforma electoral como vía maestra para desbloquear la democracia italiana, a través de la alternancia y asegurar "gobiernos que gobiernen". Así predicaban el radical Marco Pannella y el democristiano Mario Segni, que constituyeron con apoyo de algunas decenas de parlamentarios la "Liga para el distrito uninominal".¹¹ En la visión de un demócrata cristiano como Segni el sistema uninominal debía incentivar la conformación de dos grandes coaliciones alternativas, dentro de las que veía a la DC como eje del polo conservador. El sistema uninominal podía conducir no ya un bipartidismo a la inglesa, sino más bien al bipolarismo (dos grandes coaliciones) de marca francesa. Pero para ello el PCI debía estar habilitado a gobernar.

El movimiento reformista se aprovechó pronto de factores externos que impactarían en la política peninsular. La caída del Muro de Berlín y la operación de socialdemocratización emprendida por el PCI hacen caer, por lo menos teóricamente, la vetusta "proscripción" de la izquierda italiana para acceder al gobierno. Una bipolarización del sistema político, en la práctica, no debía ser más temida, puesto que el PDS (nuevo nombre del ex PCI) aparecía ahora políticamente legitimado.

Simultáneamente, en las regiones del Norte del país se difunde un fenómeno de protesta contra el sistema de partidos y contra el Estado asistencial: la Liga Lombarda, un movimiento populista y fuertemente regionalista, hasta extremos separatistas que llama a los norteños a rebelarse contra Roma.

En 1991, la demanda de moralización de la vida pública toma curso con la masiva participación al referéndum convocado por Segni para derogar el sistema de preferencias, percibido por la sociedad como fuente de clientelismo y prebendas para la clase política.¹⁵ Para la opinión pública los partidos se habían convertido en pulpos que ocupaban los ganglios vitales del Estado y la economía.

Políticos como Bettino Craxi, Giulio Andreotti o Arnaldo Forlani,

considerados intocables de la política peninsular, sufren por primera vez el cuestionamiento abierto de la sociedad. En las elecciones parlamentarias de abril de 1992, los partidos de gobierno se topan con una luz amarilla: a pesar de mantener la mayoría en escaños, sensiblemente reducida, la DC junto al PSI y los otros aliados no logran alcanzar, por primera vez desde la posguerra, la mayoría absoluta de los votos. El sacudón electoral tendrá como corolario el inicio de la operación judicial de mayor envergadura conocida en Italia. Mani Pulite, como se difundió popularmente la acción indagatoria de los magistrados milaneses, llevará en pocos meses a la incriminación de importantes funcionarios, dirigentes políticos y empresariales, entre ellos Craxi, Andreotti y Forlani.

El 18 de abril de 1993, Segni, con el apoyo del PDS y de numerosos parlamentarios de otras fuerzas logra nuevamente la aprobación popular, esta vez para dar una indicación política de reforma del sistema electoral en sentido uninominal.

El contexto en el que ocurre el referéndum de abril es el de un clima general de hartazgo contra los dirigentes políticos y los partidos. La espectacularización de los juicios orales, muchos de los cuales son televisados en directo, ponen en el banquillo de los acusados, junto a los corruptos, al sistema político en cuanto tal.¹⁶ El shock capaz de sacudir al sistema político italiano y viabilizar las reformas se había finalmente verificado. Quedaba por diseñar el tránsito del sistema proporcional al uninominal.

¿Qué sistema electoral?

El desarrollo de la crisis había confirmado la tesis de aquellos que sostenían que los partidos italianos no podían autorreformarse. Para la opinión pública la crisis había impuesto la reforma. Pronto el sistema uninominal pasó a ser sinónimo de "caras nuevas", menor presencia de los partidos, alternancia en el gobierno y mayorías sólidas para gobernar. Los diarios, en una inédita unanimidad, indicaban en Gran Bretaña y la democracia estilo Westminster el modelo a seguir. La defensa de la representación proporcional había pasado a ser sinónimo de conservadorismo.

Para los partidarios del uninominal este sistema tiene dos ventajas respecto a la RP: en primer lugar refuerza la ligazón directa entre elegidos y electores puesto que el electorado elige, directamente y sin la mediación de las negociaciones partidarias

postelectorales, al gobierno; en segundo lugar el uninominal incentiva mayorías electorales sólidas que permitan al "gobierno gobernar" y eventualmente ser sustituido por otra mayoría alternativa.

Como se puede apreciar, la introducción del sistema uninominal buscaba superar los problemas que aquejaban al sistema político italiano: conseguir coherencia entre lo que eligen los ciudadanos y el gobierno, contar con Ejecutivos sólidos y tener la posibilidad de alternancia de partidos en el gobierno. Pero no se limitaban a esos objetivos. La progresiva deslegitimación de los partidos llevó además a algunos analistas a proponer el sistema uninominal para "personalizar los mecanismos de representación y de decisión". En otras palabras, la llamada "crisis de la partidocracia" exigía que se buscara un mejoramiento sustancial, en términos cualitativos del personal político, privilegiando los individuos sobre los actores colectivos.

Pero ¿son posibles estos efectos "británicos" en un contexto multipartidista como el italiano? En primer lugar, sin una "estructuración dual", como diría Sartori, el sistema uninominal no está en condiciones de instaurar directamente al gobierno. Con más de dos partidos podremos tener un Parlamento incapaz de producir mayorías de gobierno, sobre todo cuando los partidos que están instalados fundamentalmente en una porción del territorio podrán conservar el dominio local y sus propios representantes parlamentarios. En caso de no formarse alianzas bipolares sobre el territorio total, los efectos benéficos del uninominal no se cumplen. De allí que en Gran Bretaña la fuerza del sistema político reside en buena medida en la naturaleza parlamentaria de sus partidos; su dominio sobre el territorio permite la articulación dual y la formación de mayorías inmediatas.

En Italia, la presencia de clivajes culturales (laicos y católicos) junto a los ideológicos (derecha e izquierda) y a los cada vez más importantes de tipo regional (Norte, centro y Sur), pueden determinar que el sistema uninominal dé lugar a una fragmentación siguiendo divisiones culturales, ideológicas o de territorio. En pocas palabras, en algunas zonas del Norte podría ganar la Liga, en otras se impondría la DC, en el centro del país dominaría el PDS, en el Sur los neofascistas y la DC. Un sistema político que podría estar lejos de garantizar "gobiernos que gobiernen".

Para paliar estos efectos minoritarios que podía tener el sistema uninominal en el contexto italiano del inicio de los 90 -la desestructuración partidaria ocurría pari passu- el debate teórico fue inclinándose siempre más hacia la adopción del doble turno

mayoritario (siempre uninominal). El doble turno, o ballottage, presenta una serie de ventajas respecto al uninominal "seco": a) permite en el primer turno un voto "sincero" y "libre"; b) obliga en el segundo turno a negociaciones programáticas entre partidos y candidatos para buscar retiros consensuados; c) permite al elector otra opción agregando consensos en torno de una segunda preferencia o hasta en torno del "mal menor"; d) impone un piso elevado, del 50 por ciento, para aquellos candidatos corruptos o mafiosos que con una proporción más baja podrían acceder al Parlamento.

Con el doble turno, en síntesis, en un sistema multipartidista como el italiano, hay mayores chances de bipolarizar el arco partidario en torno de dos grandes polos o alianzas. Para intentar alcanzar la mayoría absoluta en todas las circunscripciones el ballottage genera incentivos para que las fuerzas políticas más afines constituyan alianzas transversales a los clivajes culturales, ideológicos y locales. Sobre esta base es verosímil esperar que las fuerzas afines moderen sus diferencias, en cuanto saben que en el segundo turno deberán aliarse para obtener la victoria.

Pero no fue ésta la reforma finalmente aprobada. Y como era previsible, los resultados de la manipulación del sistema electoral, en términos de construcción de mayorías de gobierno sólidas, no fueron los esperados. ¿Por qué?

Reforma electoral y coaliciones

Luego de que el debate pasara de manos de los académicos a los parlamentarios, la propuesta del mayoritario con doble turno fue sólo defendida por el PDS y algunos de los promotores del referéndum de abril de 1993 (en particular Mario Segni). La DC y otros partidos se inclinaron siempre más por una negociación en ese momento ventajosa para ellos. Primó así la idea de asociar al sistema mayoritario uninominal a un solo turno, lo que permitiría la elección "personalizada", una cuota reservada a los partidos, sobre una base de representación proporcional. Esta solución aparece dictada por la creencia, por parte de la DC, de que el first-past-the-post le garantizaría la victoria en importantes zonas del Norte y en el Sur del país.

La más reveladora explicación de la negociación parlamentaria en torno de la reforma electoral la dio el relator principal de la nueva ley, el demócrata cristiano Sergio Mattarella, quien

escribió: "Es fácil diseñar una reforma electoral geométricamente perfecta estando en una universidad o sentados a un escritorio. Pero las reformas se hacen en el Parlamento, teniendo en cuenta lo que el Parlamento expresa en el debate de las partes que lo componen. De otra manera, las reformas se sueñan, no se hacen".

En realidad, como señala Pasquino, lo que el Parlamento realizó fue sencillamente adaptar a la Cámara de Diputados lo que el referéndum del 18 de abril, a través de la derogación de un conjunto de palabras, había resuelto para el Senado: esto es, que el sistema fuera por tres cuartos mayoritario y un cuarto proporcional. Eso era lo que convenía, tal como reconoce Mattarella, a los actores más importantes que aún tenían peso en la legislatura que estaba agonizando. La reforma coherente había sido dejada de lado.

El sistema aprobado en el verano boreal de 1993 fue entonces un sistema mixto, a partir del cual 475 diputados y 232 senadores serían elegidos en circunscripciones uninominales con la regla de la pluralidad simple, mientras los restantes 155 escaños en diputados y 83 en senadores serían repartidos en forma proporcional. En la Cámara, la cuota proporcional sería calculada a nivel nacional y en el Senado sobre base regional. Así, para los electores los votos para diputados serían dos: uno para el candidato de su circunscripción uninominal, el segundo por la lista (sin preferencias) partidaria, a ser elegido con el método proporcional. En el Senado el voto sería único, por lo cual el voto otorgado al candidato (uninominal) serviría también para calcular cuántos escaños proporcionales tocarían a la lista partidaria. Para acceder a la Cámara de Diputados en la cuota proporcional, las listas deberían alcanzar un mínimo de 4 por ciento de los votos.

Un sistema electoral, por cierto, no determina directamente qué lógica prevalecerá en los comportamientos de los actores políticos. Los incentivos puestos por las normas interactúan con la situación política real, es decir, con los clivajes (culturales, locales e ideológicos) realmente existentes y con la voluntad de los mismos actores de constituir alianzas. Estos pueden determinar que prevalezca la lógica que D'Alimonte llama "defensiva", es decir, de constitución de alianzas eminentemente numéricas, o una lógica política que pone como eje la construcción de mayorías programáticas homogéneas.²⁴

Pero mientras la presencia dominante del sistema uninominal por sobre la cuota proporcional generó condiciones para que los actores buscaran alianzas -y no la mera preservación de la identidad partidaria, característica de la RP-, la ausencia del

doble turno implicó, como veremos, la articulación de alianzas "defensivas", con fuertes consecuencias negativas sobre la constitución de aquellas mayorías sólidas auspiciadas por el movimiento de reforma.

La experiencia de las elecciones municipales de julio y de noviembre-diciembre de 1993, cuando fue utilizado por primera vez el sistema uninominal para la elección de alcaldes, había mostrado la conveniencia de articular alianzas y no de limitarse a conservar identidades. Pero, a diferencia del sistema electoral finalmente aprobado para las legislativas, el sistema electoral utilizado en las elecciones locales preveía el recurso del ballottage. Las alianzas se constituyeron, entonces, en torno de los dos candidatos triunfantes en el primer turno.

Con la experiencia de las elecciones municipales a cuestras, y en el marco de la nueva ley electoral para las elecciones legislativas, las fuerzas políticas se movieron rápidamente hacia la constitución de alianzas. El resultado del segundo turno de las municipales del 5 de diciembre había mostrado un cartel de izquierdas vencedor frente a una derecha dividida en dos troncos (Alianza Nacional y la Liga) aparentemente incomunicables. El PDS emerge como el único partido en condiciones de articular alianzas en todo el territorio frente a una derecha desguarnecida y un centro demócrata cristiano, crecientemente golpeado por el desprestigio. Para triunfar en las elecciones nacionales se imponía nuevamente la lógica de las alianzas.

Pero, el sistema electoral a turno único acortaba el margen para constituir coaliciones programáticas. Lo importante era aliarse aunque sea bajo una óptica meramente defensiva. Sin el recurso del ballottage, las alianzas deberían ser realizadas inmediatamente, y sin saber qué peso real tenían los partners, para poder aspirar a acceder al futuro Parlamento.

El PDS, convencido de su condición de ganador, articuló una serie de acuerdos con Refundación Comunista, que había obtenido poco menos del 6 por ciento de los votos en las elecciones de 1992 y luego con fuerzas menores, como los socialistas poscraxistas, los verdes, la Red (movimiento anti-mafia) y Alianza Democrática. Estos grupos, se pensaba, atraerían hacia el cartel de izquierdas voto moderado y centrista. Para conformar la "Alianza Progresista" el PDS cedió en la cuota uninominal un importante número de candidatos a los socios menores. Como fruto de la habilidad negociadora de éstos, la concesión se hizo sobre todo en los distritos más "seguros", donde la constituency del PDS garantizaba el éxito. Así, mientras en diciembre, en las municipales, el PDS había impuesto de hecho su voluntad sobre los aliados que no

tenían otra opción que confluír sobre el candidato progresista que había alcanzado el segundo turno, en esta oportunidad se tuvo que plegar, a precio elevado, a las demandas de sus aliados para asegurar la formación de una fuerza electoral competitiva en el único turno previsto por la ley. La negociación "a ciegas", sin saber la fuerza real de los socios, era la consecuencia del uninominal "seco".

La derecha, por su parte, experimentó una situación parecida. Luego del rechazo de la Liga a ceder al por entonces ex DC Segni el liderazgo de una coalición moderada que incluyera a los demócrata cristianos (en esos días pasarían a llamarse popolari) y marginara a los neofascistas, el empresario Silvio Berlusconi decidió "bajar al campo de juego", como él mismo afirmó, apelando a sus reiteradas metáforas futbolísticas. Berlusconi se dirigió inmediatamente a lograr la unión imprescindible entre la Liga y la Alianza Nacional. Con ese objetivo creó primero su propia fuerza política, Forza Italia, y luego acordó con la Liga la formación de una alianza, el Polo de la Libertad, y con Alianza Nacional el Polo de la Libertad y el Buen Gobierno, el primero en el Norte y en el centro del país; el segundo en regiones del centro y fundamentalmente en el Sur. El puente de unión entre esas dos alianzas sería el mismo Berlusconi y Forza Italia, que contaba con los recursos económicos y propagandísticos para construirlo. De unidad programática, ni hablar, si para constituir la alianza había que formar necesariamente dos polos, única forma de superar el veto de la Liga a asociarse directamente con los neofascistas.

Por su condición de "recién llegado", el turno único tendría costos aun más elevados para Berlusconi que para el PDS respecto al cartel de izquierdas. Alianza Nacional, y sobre todo la Liga, hicieron valer sus estructuras y habilidad negociadora en relación con su novel aliado, que pagaría fuertemente, por el efecto de la contratación "a ciegas", concediendo candidaturas a sus socios en el reparto uninominal.

A las elecciones del 27 de marzo llegan entonces dos grandes coaliciones: la de derecha, dividida a su vez en dos polos, y la de izquierda. El Partido Popular, ante el sesgo derechista de las alianzas de Berlusconi y su voluntad de diferenciarse de la izquierda, optó por jugar contra la lógica de las grandes alianzas. Así la ex DC se presentará con sus propios candidatos en sociedad con el pequeño grupo afín de Mario Segni.

La derecha vencería en las elecciones sobre la base de combinar un "anticomunismo" defensivo con el discurso más "antipartidocrático" que buscaba diferenciar lo "viejo" de lo "nuevo". La Liga y los neofascistas nunca habían estado en el gobierno, sino

marginalmente a nivel local. Berlusconi no era un político, sino un empresario que proponía un "nuevo milagro". Por el otro lado, la Alianza Progresista, para no hablar de los católicos, representaban lo "viejo", los políticos, el pesimismo.

Los resultados

El sistema electoral a turno único tuvo como efecto una fuerte distorsión entre electores y representantes parlamentarios en el seno de las dos alianzas principales.

Como se puede leer en la tabla (que reproduce el voto obtenido por cada lista sobre bases partidarias, es decir en la cuota destinada a la representación proporcional a nivel nacional), la Liga, a pesar de ser un partner relativamente pequeño dentro de la coalición de centro-derecha, constituye hoy el grupo más importante en el Parlamento, tanto en la Cámara de Diputados cuanto en la de Senadores. Su gran habilidad negociadora, como se dijo, le permitió lograr que la mayor parte de los candidatos del Polo de la Libertad, sobre todo en el Norte del país, pertenecieran a su núcleo.

A su vez, la Alianza Progresista, que obtuvo para la Cámara en total 34.6 por ciento de los votos, perdió en el camino tres millones de votos, que se dirigieron a partidos que no superaron la barrera de 4 por ciento y no conquistaron ninguno de los 157 escaños previstos en la cuota de distribución proporcional. Pero a éstos el PDS concedió decenas de parlamentarios, apoyando a sus candidatos en las circunscripciones uninominales, para poder constituir la alianza.

Tabla

Cámara de Diputados

Partidos % del voto Total de Elecciones
en la cuota RP escaños de 1992
(%)

Grupos de centro-derecha

Liga Norte 8,4 122 8,7

Alianza Nacional 13,5 109 5,4

Forza Italia 21,0 97 -

Centro Cristiano

Democrático * 32 -

Lista Pannella * 6 -

Grupos de Centro

Partido Popular 11,1 33 }DC 29,7

Pacto por Italia (Segni) 4,6 13 -

Grupos de centro-
izquierda

PDS 20,4 115 16,1

RC 6,0 40 5,6

Alianza Democrática * 17 -

PSI * 15 13,6

Verdes * 11 2,5

La Red * 9 -

Cristiano Sociales * 6 -

Otros * 5 18,4

Total de escaños 630

* No alcanzaron el 4 por ciento de los votos.

Fuentes: Gianfranco Pasquino: "The Birth of the 'Second Republic",
Journal of Democracy, Vol.5. N°3, julio de 1994, y La Repubblica,
29/3/94.

Pero veamos más en detalle los resultados electorales, a la luz de la ley Mattarella. Hay que empezar resaltando que el efecto mayoritario resultó moderado por la corrección de la cuota proporcional. Los grupos de centro-derecha, que obtuvieron para diputados 42,9 por ciento de los votos conquistaron 58 por ciento de los escaños. Sin la corrección proporcional, el sistema mayoritario les hubiese asignado 64 por ciento de los diputados.

Eso no impidió, sin embargo, que la derecha obtuviera una fuerte mayoría en la Cámara y estuviera muy cerca de la mayoría en el Senado (155 sobre 315: la diferencia se debe a una serie de factores, como los distintos mecanismos electorales para las dos cámaras o la mayor dimensión de las circunscripciones, y al hecho de que para senadores votan los mayores de 25 años, lo que indicaría un voto más "progresista" entre los menos jóvenes).

Que una mayoría relativa se transforme en mayoría absoluta no debe escandalizar, puesto que ése es el objetivo del sistema mayoritario. El premio de mayoría, para la derecha, fue en conjunto de 124 parlamentarios más que los que le hubiesen correspondido con el viejo sistema proporcional.

Pero también la izquierda, gracias a su implantación territorial en las regiones del centro del país, gozó de la ventaja del mayoritario. Obtuvo 14 parlamentarios más que los que le hubiesen correspondido con la RP. Obviamente quien más sufrió la penalización del nuevo sistema fue la tercera alianza (católicos), que vio reducida su representación de 69 parlamentarios respecto de lo que hubiese logrado con el sistema proporcional.²⁹ Pero para el centro católico la cuota proporcional fue fundamental, puesto que gracias a ella consiguió 70 de los 77 parlamentarios que finalmente obtuvo.

Es decir, en los tres cuartos mayoritarios, la distribución se dio fundamentalmente, como era esperable, entre las dos grandes alianzas, de derecha y de izquierda. No es sorprendente, entonces, que más de 700 mil electores que dieron su voto al centro católico en la RP prefirieron no malgastarlo en las circunscripciones a carácter uninominal, inclinándose por el voto "útil" hacia una de las dos alianzas (especialmente la de centro-derecha).

Es decir que el nuevo sistema cumplió con el propósito de asegurar una mayoría parlamentaria, permitiendo que la competencia electoral se constituyera en torno de dos grandes polos. Garantizó también, como se lo proponía con la cuota proporcional, la representación de las minorías más consistentes. Hay que destacar que la bipolarización de la competencia electoral se debió en buena medida a la estrategia de las fuerzas políticas, dirigida a "nacionalizar" en términos territoriales las elecciones, especialmente Forza Italia que logró unir, por citar un ejemplo, a las derechas localizadas sobre base territorial. De la misma forma se puede decir que el centro católico conservó su presencia parlamentaria gracias a la cuota proporcional. Es más, su supervivencia parlamentaria depende casi exclusivamente del cuarto proporcional, lo que pone en serio riesgo su existencia futura ante la posibilidad de una fuga de votos hacia los dos polos

principales.

Hay que puntualizar, además, que pese a la cláusula de exclusión del 4 por ciento, el sistema electoral no logró eliminar las formaciones más pequeñas. Pero esto no sucedió por el efecto "ciego" del turno único que dio fuerza de negociación a los partidos pequeños en la cuota mayoritaria. Como ya se señaló, el turno único hizo prevalecer la lógica numérica llevando de urgencia a las formaciones líderes de las alianzas (en la izquierda el PDS era claramente el partido dominante; Berlusconi, cuya consistencia electoral era completamente incierta, sin embargo, constituía el imprescindible partido "puente" de la alianza derechista) a ceder candidaturas claves a los pequeños aliados en las circunscripciones uninominales. Como surge de la fórmula que Laakso y Taagepera elaboraron para medir la fragmentación de los sistemas de partidos, se observa que el "número efectivo de partidos", que era de 5,73 en la anterior legislatura, pasó a ser de 6,34 en la actual. Lo cual no es un déficit de menor importancia para una ley que pretendía reducir la fragmentación en el Parlamento.

En cuanto al porcentaje de votos logrado por los elegidos en las circunscripciones de carácter uninominal, la elevada legitimación registrada indica que los italianos demostraron interpretar el turno único como decisivo. En la Cámara de Diputados, 153 elegidos (32 por ciento de la Asamblea) obtuvieron mayorías superiores 50 por ciento de los votos; 113 diputados fueron elegidos con una mayoría de entre 45 y 50 por ciento de los votos; 110 diputados obtuvieron entre 30 y 45 por ciento de los votos. Sólo 21 elegidos lo fueron con un porcentaje inferior 30 por ciento de los votos. En el Senado cerca de dos tercios de los elegidos se ubicó en una franja comprendida entre 30 y 50 por ciento de los votos.³² Estos resultados parecen sorprendentes considerando que poco menos de la mitad de los candidatos eran prácticamente desconocidos en sus circunscripciones. De esto habría que deducir que no fue tanto la deseada "personalización" que los reformadores buscaban lo que definió la actitud de los electores cuanto la "politización" de la campaña electoral, y la división de aguas entre los dos grandes bloques, lo que llevó a concentrar votos en torno de las alianzas principales.

Resumiendo, con la introducción de la reforma electoral fueron obtenidos resultados importantes como la bipolarización, aunque atenuada por la representación de las minorías, y la simultánea elevada legitimación de los elegidos. Acerca del objetivo de la "personalización" del voto, éste podría adquirir relevancia en sucesivas elecciones, cuando los candidatos sean conocidos en las circunscripciones. No fue superado, en cambio, el problema de la

fragmentación. El turno único, a nuestro entender, incentivó la "extorsión" de las pequeñas fuerzas. Como ejemplo valga el "costo en votos" de cada escaño que la elección representó para los partidos principales y para los minoritarios. Mientras para el PDS cada escaño costó 63.866 votos, para su aliado menor, Alianza Democrática, el costo fue tan sólo de 26.611 votos. Al mismo tiempo para Forza Italia el costo fue de 52.382 votos contra 30.537 de la Liga.³³ Esta última con 2 millones menos de votos que Alianza Nacional obtuvo 13 diputados más. Contra toda lógica mayoritaria, el costo más alto lo pagaron tanto el PDS como Forza Italia, los dos partidos principales de las coaliciones, que cedieron "a ciegas" circunscripciones "seguras" a los aliados menores, potenciándolos extraordinariamente en el plano político-institucional.

De esta consideración se desprende que la reforma electoral no logró su principal objetivo político, nada menos que el de asegurar la gobernabilidad. Los polos están constituidos por confederaciones electorales cuyos miembros no tienen vínculos de disciplina respecto de la alianza (de los tres polos, hoy ya hay ¡ocho grupos en Diputados y diez en el Senado!), sino aquella que aconseja la prudencia en un sistema parlamentario donde las cámaras pueden ser disueltas si no se forma gobierno. Por la relación de fuerzas entre los partidos que componen la mayoría, el gobierno de Berlusconi parece hoy una fotocopia de los litigiosos Ejecutivos de la Primera República.

Conclusiones

La razón que explica este déficit de gobernabilidad se remite fundamentalmente al turno único. Pero no es su sola responsabilidad. En buena medida la negociación dentro de la derecha que produjo una mayoría de gobierno dividida entre tres fuerzas políticas heterogéneas, con bases sociales e intereses políticos contrapuestos, dependió también del hecho de que el impacto de la reforma electoral se vio mediatizado por la desestructuración del sistema de partidos. En la Italia de Mani Pulite ninguna fuerza podía saber con verosimilitud cuál era su poder político real. Ni cómo reaccionaría la sociedad frente al resurgimiento del neofascismo ni la emergencia de un movimiento liderado por un empresario, en un país que por décadas había experimentado modestísimos cambios electorales. Tampoco se podía interpretar con realismo si la Liga habría podido consolidar, en una perspectiva de gobierno, el apoyo popular en el Norte,

conquistado sobre la base de una dura confrontación contra el Estado central.

El único dato que poseían los partidos, viejos y nuevos, era el de las elecciones municipales. De su lectura Berlusconi dedujo la urgencia de construir una alianza anticomunista y "antipartidocrática". El PDS, en cambio, lo interpretó como un antecedente que los progresistas, por sí solos, podían triunfar, sin hacer demasiado caso al hecho de que en las municipales el sistema electoral era de doble turno y que el comportamiento del cuerpo electoral no es el mismo en elecciones locales que en las nacionales.

Sin embargo, debido a la aludida desestructuración, fue justamente el turno único el que terminó potenciando la incertidumbre política. Generó las condiciones perversas que distorsionaron la relación entre votos y representación parlamentaria: impuso votar por alianzas prefabricadas, "a ciegas", cuyos representantes habían sido designados, por conveniencia o simple chantaje, al margen de las urnas.

El resultado es que no hay una mayoría homogénea de gobierno y sí sólo una mayoría numérica de soporte de un gobierno dividido y angustiado por los vetos cruzados entre sus tres principales miembros, uno de los cuales, la Liga, tiene todo el interés en mostrar sus músculos para preservar su identidad. Bossi, su líder, sabe bien que el botín parlamentario conquistado en la mesa de las negociaciones gracias al turno único no podrá repetirse si no es conquistando nuevos votos.

El ballottage, en estas condiciones políticas, hubiese permitido medir fuerzas, tan inciertas, en el primer turno. La selección entre bochados y aprobados habría probablemente habilitado la posibilidad para que los italianos reorientaran sus indicaciones políticas en el segundo turno.³⁴ Y, paralelamente, habría permitido detectar la presencia o no de fuerzas dominantes en cada bloque, capaces de guiar al conjunto, en términos de liderazgo y de programas.

Pero gracias al turno único, el pretendido efecto gobernabilidad y de elección "directa" del gobierno por parte del electorado fue banalizado. Por el contrario, esta última fue sustituida por las alquimias postelectorales entre Berlusconi y sus aliados, donde reinó la mayor incertidumbre acerca de si podría constituirse algún gobierno, con qué liderazgo y cuál programa. Es decir que el doble turno ausente en el sistema electoral, tomó cuerpo de facto durante las duras negociaciones posteriores a las elecciones, que se creían superadas por el sistema uninominal y que recuerdan las desventuras de los gobiernos de coalición hijos de la

representación proporcional.

No sería errado afirmar que el necesario proceso de aprendizaje debería tender en sucesivas elecciones a mejorar el rendimiento del sistema electoral y facilitar la gobernabilidad no lograda el 27 de marzo. Berlusconi, por ejemplo, podría dejar de lado a la Liga e intentar presentar sus propios candidatos en las regiones septentrionales. De la misma forma, el PDS debería estar tentado a no ceder candidaturas a fuerzas menores con poca capacidad de atracción electoral. Es decir, que las fuerzas mayores, a la luz de la experiencia acumulada, pueden forzar en elecciones próximas la constitución de las alianzas en torno de sí y determinar las condiciones, así como el programa unitario y el liderazgo de gobierno, para que los socios puedan formar parte de ellas.

Pero el sistema de partidos está lejos aún de consolidarse. Y nada indica que las fuerzas políticas depondrían su lógica de identidad para plegarse a la de las coaliciones. El fantasma de la ingobernabilidad podría acrecentarse si todas las fuerzas compitieran en el uninominal en forma independiente. Podría traducirse en un Parlamento aun más fragmentado, con mayorías difíciles de ser constituidas inclusive en el mero plano numérico. Ni qué hablar de mayorías homogéneas de gobierno. ¿No sería tal vez prudente hacer una nueva reforma e incluir el ballottage, como sugieren Duverger, Sartori y casi todos los expertos en sistemas electorales?

La experiencia francesa de cambio de un sistema electoral por otro (del mayoritario con doble turno al proporcional y viceversa en los años 80) enseña que un sistema de partidos relativamente consolidado responde sólo hasta ciertos límites a los impulsos provocados por una reforma. Los partidos franceses, por ejemplo, no se multiplicaron por el efecto que en teoría produce la RP.35

Asimismo, siempre en Francia, la performance del sistema político no depende sólo de una reforma electoral. Inútil sería ignorar que el sistema mayoritario con doble turno está íntimamente asociado a la elección directa del Jefe de Estado y al funcionamiento de un sistema semipresidencial, donde la eventual condición minoritaria del Presidente se enfrenta por la vía de la así llamada cohabitación.

Del caso italiano surge que una reforma electoral es de resultados aun más inciertos cuando el sistema partidario está en plena descomposición. La introducción del sistema mayoritario no produjo un bipartidismo a la inglesa pero tampoco un bipolarismo homogéneo y programático. Para paliar la incertidumbre la ingeniería institucional debe ser flexible hasta el punto de poder enmendar las consecuencias no deseadas de una reforma.

El primer paso sería, entonces, reformar la propia reforma electoral para adaptarla, introduciendo el doble turno, a la situación de desestructuración partidaria vigente. Es decir, crear nuevos vínculos y oportunidades que permitan, en este estado de cosas, constituir gobiernos con mayorías homogéneas. Lo que implica, por cierto, el reforzamiento de los partidos políticos, luego del vendaval antipartidario de los últimos años. Sin partidos sólidos es impensable la disciplina parlamentaria que permite la existencia de "gobiernos que gobiernen".

Pero, si admitimos que la próxima reforma electoral, si la hay, podrá tender a mejorar los rendimientos del gobierno y a consolidar a los nuevos partidos, ésta, como todas las reformas electorales, será sólo una reforma por mitades. Un sistema mayoritario, en efecto, sería extremadamente peligroso sin la simultánea presencia de recaudos institucionales (checks and balances), actualmente ausentes, que pongan límites al eventual poder del Ejecutivo. En otras palabras, que una gobernabilidad fuerte no termine por hacer añorar los viejos tiempos de las coaliciones litigiosas."

b)Napolitano escucha las opciones de los jefes de los partidos pequeños

[EL MUNDO]²

ROMA.- El presidente de la República de Italia, Giorgio Napolitano, ha escuchado las opiniones divididas de diez líderes de partidos pequeños en el marco de las consultas para resolver la crisis de Gobierno abierta en el país.

La división se produce entre las dos posibilidades principales que tiene Napolitano ante sí, la convocatoria de elecciones o la creación de un Gobierno de transición con el encargo expreso de reformar la ley electoral.

De los consultados hasta ahora, seis se mostraron a favor del Gobierno de transición, entre los que figuran cuatro de la actual coalición de gobierno.

Otros tres se dijeron partidarios de las elecciones inmediatas, incluidos los democristianos de la Unión de Demócratas para Europa (UDEUR), partido que provocó la crisis actual cuando se supo que su líder, Clemente Mastella, está siendo investigado, junto con su mujer, por corrupción política.

Otra formación, la del Partido de los Comunistas de Italia (PDCI), se dijo inclinada a una tercera posibilidad, la de volver a encargar el Gobierno a Prodi.

Un undécimo partido, el radical, estaba llamado hoy a consultas, pero no acudió al no haber sido aún capaz de definir cuál es su preferencia, según los medios de comunicación italianos.

Al terminar la ronda, Napolitano hizo una breve declaración para señalar que, de momento y a falta de escuchar el resto de partidos, no podía anticipar ninguna opción.

El Presidente de la República continuará las consultas el lunes, cuando recibirá a los representantes de cuatro formaciones medianas, y las concluirá el martes, con los líderes de los dos principales partidos, Walter Veltroni, del Partido Demócrata, y Silvio Berlusconi, de Forza Italia.

Mientras, desde fuera de la política, seguían escuchándose las voces que exigen a los líderes políticos un sentido de Estado para que regeneren la vida política y reformen la ley electoral, causante de la inestabilidad gubernamental.

"Esta es la verdadera prueba de responsabilidad que, ahora, se espera de la clase política", se lee en un artículo publicado hoy en el diario económico *Il Sole 24 Ore*, que pide "estadistas" en lugar de políticos al servicio de sus propios intereses.

Pero a falta aún de dar su opinión al jefe del Estado, el líder de la oposición Silvio Berlusconi dijo anoche no querer Gobiernos de transición y estar ya en campaña electoral.

Para demostrarlo anunció su primera propuesta y explicó que aprobaría una ley con graves castigos para quienes difundieran escuchas telefónicas de las investigaciones judiciales.

El anuncio se produce días después de que se haya abierto contra él una nueva causa judicial, ésta por corrupción política, basada en unas grabaciones telefónicas en las que, cuando era primer ministro, se escuchaba al magnate pedir un trato de favor para dos actrices a un responsable de la televisión pública.

Berlusconi rehace su alianza

Además, Berlusconi ha rehecho ya la alianza con el líder de Alianza Nacional, Gianfranco Fini, con quien había roto hace unos meses.

Al mismo tiempo, se conocía la dimisión del presidente de la región de Sicilia, el democristiano Salvatore Cuffaro, que el viernes 18 de enero fue condenado a cinco años de prisión por revelación de secretos en un caso en el que estaba también acusado de connivencia con la mafia, cargo por el que fue absuelto.

Cuffaro dijo en un principio que no dimitiría, a pesar de que la condena tenía aparejada la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público, por lo que su permanencia al frente de la presidencia de la región se había convertido en un nuevo escándalo en Italia.

El presidente de la Región de Sicilia pertenece a la Unión de Demócratas Cristianos y de Centro (UDC), partido que hasta hace unos meses era aliado de Berlusconi, pero del que ahora se ha distanciado."

c) Los partidos italianos esperan divididos la solución a la crisis tras la dimisión de Prodi

[EL MUNDO]³

"El presidente de la República de Italia, Giorgio Napolitano, ha

continuado hoy con las consultas a los partidos políticos para resolver la crisis de Gobierno abierta en el país, pero la división de opiniones complica su futura decisión.

Tras la dimisión del primer ministro, Romano Prodi, ahora está en manos de Napolitano convocar elecciones anticipadas o pedir la formación de un Gobierno provisional que se ocupe de cambiar el polémico sistema electoral.

Pero los partidos que han pasado hasta ahora por el Palacio del Quirinal, sede de la República, se han mostrado completamente divididos sobre estas dos opciones.

Tras las consultas a los partidos más pequeños, y la jornada de reflexión de ayer, Napolitano comenzó hoy a recibir a las más importantes fuerzas políticas del país.

Los ultraderechistas y federalistas de la Liga Norte, aliados del líder de la oposición Silvio Berlusconi, expresaron la necesidad de convocar elecciones "inmediatas" y "sin alguna alternativa."

El ex ministro de Trabajo Roberto Maroni afirmó que su partido no apoyará la creación de ningún tipo de Gobierno, pues no existen las condiciones para realizar una rápida reforma electoral.

A esa opinión se sumó, la derechista Alianza Nacional, también aliada de Berlusconi, al estimar que crear un Gobierno cuyo único objetivo sea aprobar una nueva ley electoral "no tiene sentido" y expresó la necesidad de "que la palabra vuelva a los electores".

Polémica por las listas

Sin embargo, la Unión de Demócratas Cristianos y de Centro (UDC) se ha desmarcado del centroderecha y hoy reiteró su decisión de apoyar un Gobierno de transición que favorezca la reforma electoral.

"Un país de rodillas necesita un Gobierno de pacificación, formado por los exponentes más responsables de centroderecha y de centroizquierda", propuso a Napolitano el líder del UDC,

Pierferdinando Casini.

Aún así, un resignado Casini explicó que en caso de elecciones, ellos piden que al menos se reintroduzcan en el sistema electoral las listas cerradas para que sean los electores quienes elijan a sus representantes y no los partidos políticos.

La mayoría de los partidos de centroderecha exigen elecciones convencidos de que, incluso con el actual sistema electoral, conseguirán una "amplia y estable" mayoría.

También los partidos más pequeños se inclinan a acudir a las urnas, temerosos de que se cambie la actual ley electoral por un nuevo sistema que disminuya sus posibilidades de llegar al Parlamento.

En el otro lado, Refundación Comunista (PRC), socio de Prodi en la coalición gubernamental, reivindicó la necesidad de un Gobierno transitorio para "desbloquear la reforma de la ley electoral".

Además, el secretario de PRC, Franco Giordano, expresó ante Napolitano su "indignación" ante las "últimas intimidaciones inquietantes" durante estos días.

Giordano se refería a las declaraciones del líder de Forza Italia, Silvio Berlusconi, que afirmó que si no hay elecciones anticipadas, reunirá un millón de personas en Roma para que las pidan directamente.

La comparecencia de Giordano ante la prensa, tras su reunión con Napolitano, sirvió también para solicitar a sus socios que, en caso de elecciones, "todas las fuerzas de la izquierda se presenten unidas".

En caso de que se forme un Gobierno provisional, los nuevos mandatarios tendrán algunas semanas para cambiar el sistema electoral, algo que no se ha hecho en los últimos 18 meses.

Sobre ellos pesa la amenaza de un referéndum, ya que en caso de que no se apruebe antes una nueva ley electoral, se debe convocar a los ciudadanos entre el 15 de abril y el 15 de mayo para eliminar algunos de los puntos más polémicos del sistema actual.

Sin embargo, si se convocan elecciones, el referéndum se aplazaría.

Las consultas de Napolitano terminarán mañana cuando está previsto que se entreviste con Berlusconi y con Walter Veltroni, del recién nacido Partido Demócrata."

d) Elecciones en Italia

[AGOSTA]⁴

Los días 13 y 14 de abril, Italia votará con una ley electoral que no gusta a nadie. ¿Sistema mayoritario o proporcional? ¿Porcentaje mínimo al 4% o 2%? Retrato de una anomalía europea.

177 partidos se han presentado a las elecciones legislativas italianas de 2008 (foto, Jaume D'Urgell/Flickr) (Foto, Treviño/Flickr)

La reforma electoral provoca tormentas políticas en Italia desde hace décadas. Considerada como la única receta eficaz para combatir los inconvenientes de la política, el país ha visto sucederse dos reformas electorales en los últimos 15 años, con sus respectivos referendos. Se prevé una tercera consulta popular en 2009 para volver a cambiar la vigente, aprobada por el último Gobierno Berlusconi en 2005. En aquella época, su propulsor, el entonces ministro para las Reformas, Roberto Calderoli, la bautizó como una "guarrada hecha para poner en dificultad a la izquierda y a la derecha" frente a los electores.

A la sombra del bipolarismo

Roberto Calderoli, ex-ministro alle Riforme (foto, ZioDave/Flickr) Cada político italiano que se precie ha pasado en los últimos años de la admiración por la doble vuelta del sistema francés a la fascinación por el modelo proporcional alemán, mirando con interés también el ejemplo español. La verdad es que, como siempre, Italia, no sabiendo ni queriendo elegir, se encuentra ahora con un sistema de sufragio que es sobre todo italiano.

Tras medio siglo de régimen proporcional, en 1993, tras un referendo, Italia pasó a un sistema mayoritario. El Parlamento aprobó, timorato, una ley electoral all'italiana; mayoritaria en general, pero con un nostálgico residuo: el 25% de los escaños al congreso y al senado seguían asignándose mediante un método proporcional.

El nuevo bipolarismo nació entonces enfermo: el objetivo de la primera reforma, es decir la reducción drástica del número de partidos representados, no se logró. Más tarde, tras años de odas al sistema mayoritario que, para bien o para mal, garantizaba al país un cierto bipolarismo, en 2005 Italia regresó a un sistema proporcional puro. Eso sí, con un porcentaje mínimo de sufragios para poder estar representado en las cámaras del 4%, eludible si el micro-partido en cuestión alcanzaba el 2% y se aliaba a otra lista electoral que hubiera superado la barra del 4%.

Su aspecto más criticado tiene que ver con el Senado: como para esta cámara la asignación de escaños no se hace en base a la provincia, sino a la región, se puede dar el caso [como en España, Nde] de que haya mayorías distintas en el senado y en el congreso. Para terminar, la ley votada por el Gobierno Berlusconi "bloquea" las listas electorales, de modo que el electoral vota a un partido y este elige los miembros que componen la lista del partido [como sucede en España, Nde].

El primer ensayo de esta nueva ley electoral fueron las elecciones de 2006 que otorgaron a Romano Prodi el Gobierno, pero que arrojaron fragmentación de partidos e ingobernabilidad. No por ello el Parlamento ha aprobado otra ley distinta de la vigente y los italianos vuelven a las urnas en poco tiempo.

Como un búmeran, la ley aprobada a toda prisa hace tres años por el centro derecha para dificultar la victoria del centro izquierda, puede ahora volverse en contra de los intereses de un Berlusconi favoritísimo en los sondeos.

Mamma mia, ¡cuántos partidos!

La actual campaña electoral presenta particularidades inesperadas, en apariencia suicidas. Tras ganar en 2006 por sólo 24.000 votos de diferencia, el centro-izquierda esta vez se divide: el Partido Democrático de Walter Veltroni se presenta coaligado con el Partido Radical y al Partido Italia de los Valores del ex magistrado Antonio di Pietro, pero sin contar con la Izquierda Arco-iris (formación heredera de Refundación Comunista, Comunistas Italianos y Verdes), que en 2006 logró un nada despreciable 10% de los sufragios. El partido del centro católico, de derechas, UDC, aliado de Berlusconi desde 1993, se descuelga para correr por su cuenta con un cabeza de lista propio, Pier Ferdinando Casini. ¿Qué probabilidad tiene de vencer con la actual ley electoral que favorece el reagrupamiento? Ninguna. ¡¿Y qué?!

Pareciera que en vez de prepararse a gobernar se estuvieran preparando para no gobernar, es decir para hacer valer el peso propio en una mesa de negociación para formar un gobierno. ¿Política ficción? No para el caso de Italia."

2NORMATIVA

a) Reforma del sistema Electoral en Italia

[Senato de la Repubblica]⁵

SENATO DELLA REPUBBLICA

—— XV LEGISLATURA ——

N. 129

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CUTRUFO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MAGGIO 2006

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ed introduzione del sistema della preferenza

Onorevoli Senatori. - La legge 21 dicembre 2005, n. 270, ha riportato il sistema elettorale dal maggioritario al proporzionale.

Ecco, in sintesi, come essa è articolata.

Per le elezioni alla Camera si distinguono tre sistemi: la circoscrizione Estero è divisa in ripartizioni, ciascuna delle quali elegge i deputati a lei assegnati con il sistema proporzionale puro, senza sbarramenti né premi di maggioranza. In totale la circoscrizione Estero elegge 12 deputati, come previsto dalla Costituzione; la Valle D'Aosta elegge un deputato col sistema maggioritario; per le altre 19 regioni, i partiti possono coalizzarsi fra loro e per l'assegnazione dei seggi la coalizione deve ottenere, sommando i voti di tutte le 19 regioni, almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e almeno una lista della coalizione deve ottenere un minimo del 2 per cento. Le liste non coalizzate devono invece ottenere almeno il 4 per cento dei voti. Per le liste coalizzate, esiste una soglia di sbarramento del 2 per cento: i seggi all'interno di ciascuna coalizione sono assegnati tra le liste che hanno raggiunto questa soglia, quelle sotto soglia ma rappresentative di minoranze linguistiche e la migliore lista sotto soglia. È previsto inoltre un premio di maggioranza che scatta nel caso in cui una coalizione o singolo partito abbia ottenuto, sommando i voti di tutte le 19 regioni, la

maggioranza relativa. Il premio prevede l'assegnazione ad essa di 340 seggi, se col normale criterio proporzionale i seggi assegnati sarebbero di meno. I rimanenti seggi sono assegnati proporzionalmente alle altre coalizioni e liste.

Anche per il Senato si distinguono tre sistemi: la circoscrizione Estero elegge 6 senatori, come previsto dalla Costituzione, con lo stesso sistema usato per i deputati; la Valle D'Aosta e il Trentino Alto Adige eleggono i propri senatori (la Valle D'Aosta ne elegge uno, come previsto dalla Costituzione) col sistema maggioritario, per preservare le minoranze linguistiche, come richiesto dalla Costituzione; le altre 18 regioni eleggono i propri senatori su base regionale con sistema proporzionale. I seggi sono ripartiti tra le regioni sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione; il numero esatto di seggi assegnati ad ogni regione viene emanato contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi. Fa eccezione il Molise, al quale la Costituzione assegna 2 senatori. I partiti possono coalizzarsi e per l'assegnazione dei seggi la coalizione deve ottenere almeno il 20 per cento dei voti validi espressi a livello regionale ed almeno una lista della coalizione deve ottenere un minimo del 3 per cento. Le liste non coalizzate devono invece ottenere almeno l'8 per cento dei voti validi espressi, sempre a livello regionale. Nella ripartizione dei seggi su base regionale all'interno delle coalizioni sono ammesse solo le liste collegate che abbiano conseguito almeno il 3 per cento dei voti validi a livello regionale. Anche il premio di maggioranza al Senato è su base regionale; la lista o coalizione avente la maggioranza relativa dei voti in una regione ottiene il 55 per cento (arrotondati per eccesso) dei seggi assegnati a quella regione, se col normale criterio proporzionale ne otterrebbe di meno.

Tale modifica del sistema elettorale prefigura, sì, un ritorno al sistema proporzionale ma la completa abolizione di preferenze riferite ai candidati, comporta un sostanziale limite alla possibilità del cittadino di esprimersi democraticamente. Questo sistema scoraggia di più la partecipazione popolare e diminuisce di fatto gli spazi di partecipazione democratica. Bloccando le liste si conferisce, di fatto, un potere di nomina ad un ristrettissimo numero di capi partito.

Il primo difetto di questa legge elettorale infatti si è presentato già nella fase della formulazione delle liste: assoluta irrilevanza dei livelli territoriali, scarsissimo peso degli organismi intermedi, per non dire di base, dei partiti e, di fatto, delega piena ad una ristrettissima oligarchia nella scelta dei futuri parlamentari. Il sistema si presenta praticamente come

una cooptazione rispetto alla quale nè l'elettore, nè i partiti, intesi come strumenti della partecipazione, possono influire.

La notevole riduzione di democrazia si ha soprattutto nella partecipazione interna ai partiti, i quali praticamente escono allo scoperto solo in quanto comitati organizzativi elettorali, senza rapporti diretti col territorio ed i suoi problemi nonché con la scelta delle stesse candidature, che sono frutto di contrattazioni di vertice delle segreterie e non coinvolgono la base elettorale.

Una volta scelti dall'alto i candidati, questi non hanno bisogno nemmeno di preoccuparsi dei problemi del territorio ma solo di raccattare voti, appoggiando il leader della coalizione nazionale. Si stabilisce così un rapporto di fedeltà politica rispetto ad alcuni capi da cui dipende anche la rielezione futura, con un effetto di burocratizzazione a scapito della rappresentanza politica.

Per questo, il presente disegno di legge introduce quello strumento di partecipazione popolare che è dato dalla preferenza. Ciascun elettore, oltre a poter scegliere il partito che più risponde alle proprie idee politiche, deve anche poter dare una preferenza al candidato al quale maggiormente crede e nel quale ha riposto fiducia.

Tutto ciò fa parte del principio di partecipazione democratica alla vita politica del Paese.

Il disegno di legge in oggetto è composto da due articoli che modificano il testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e il testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, come da ultimo modificati dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, laddove non era prevista la preferenza per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come da ultimo modificato dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, sono apportate le seguenti

modificazioni:

a) all'articolo 4, comma 2, dopo le parole: «in ragione proporzionale» sono inserite le seguenti: «e di un voto per indicare una preferenza» e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; in caso di preferenza attribuita ad un candidato non appartenente alla lista contrassegnata, il voto è attribuito alla lista cui appartiene il candidato stesso»;

b) all'articolo 31, comma 2, primo periodo, dopo le parole: «su un'unica colonna», sono inserite le seguenti: «, con uno spazio per l'attribuzione del voto di preferenza»;

c) all'articolo 77, comma 1, numero 2), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché infine il totale delle preferenze ottenute dai candidati di ciascuna lista»;

d) all'articolo 84, comma 1, le parole: «i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione» sono sostituite dalle seguenti: «i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze».

Art. 2.

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, come da ultimo modificato dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 11, comma 1, lettera c), numero 1), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, e lo spazio per l'indicazione della preferenza»;

b) all'articolo 14, comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero mediante l'indicazione di una preferenza, espressa scrivendo il nome del candidato appartenente alla lista stessa. Il voto si intende validamente espresso anche nel caso di segno apposto sul contrassegno e di contemporanea indicazione di una preferenza. Nel caso di indicazione di una preferenza attribuita ad un candidato non appartenente alla lista contrassegnata, il voto è comunque assegnato alla lista cui appartiene il candidato indicato»;

c) all'articolo 17, comma 7, le parole: «i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione» sono sostituite dalle seguenti: «i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze. In caso di parità prevale il più anziano d'età».

FUENTES CITADAS

-
- 1 Castiglioni, Franco. Reforma Electoral y gobierno: una mirada. Base de datos de la página Política.com. [en línea] visitada el 01-04-08. Disponible en:
http://www.politica.com.ar/Filosofia_politica/una_mirada_al_caso_italiano_castiglioni.htm
 - 2 Napolitano escucha las opciones de los jefes de los partidos pequeños. *EL MUNDO*. España, 26/01/2008. [en línea] Disponible en:
<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/26/internacional/1201359664.html>
 - 3 Los partidos italianos esperan divididos la solución a la crisis tras la dimisión de Prodi. *EL MUNDO*. España, 28/01/2008. [en línea] Disponible en:

- <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/28/internacional/1201534584.html>
- 4 Marco Agosta - Roma. [Elecciones en Italia](#). *Cafébabel.com*. *Revista digital*. 25.3.2008 [en línea]. Traducción: Fernando Navarro Sordo & María Rodríguez Silvan. Disponible en:
<http://www.cafebabel.com/es/article.asp?T=T&Id=14302>
- 5 Senato della Repubblica. N. 129 DISEGNO DI LEGGE. Disponible en la página oficial del Senado de Italia.
<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=15&id=208825>