

## ITALIA: UN SISTEMA POLITICO QUE CAMBIA \*

**Gianfranco Pasquino**

Universidad Johns Hopkins

---

### RESUMEN

El sistema político italiano, tras cuarenta años de inmovilismo, se está transformando de forma significativa y bastante rápida. Gracias a los cambios en las leyes electorales todas las fuerzas políticas se ven obligadas a redefinir su ubicación, a reformular sus programas y a buscar aliados. Los efectos de los cambios institucionales se manifiestan en tres niveles: los partidos entran en declive, son sustituidos por coaliciones, ceden poder por un lado a los candidatos y, por otro, a los electores. Los candidatos personalizan la política y renuevan la clase política. Desaparecen los políticos que viven de la política y aparecen políticos que viven para la política, dedicando sus competencias y tiempo, por un período determinado, a la actividad política. Tal vez la nueva política traiga también la alternancia en el gobierno.

### ABSTRACT

After forty years of political and governmental stagnation, the Italian political system is undergoing a major transition. The reforms of the electoral laws have obliged all political actors to redefine their positions, to transform their programs, and to search for allies. The consequences of the electoral and institutional changes are visible on three levels. Political parties are declining. They are replaced by coalitions and yield power on the one hand to candidates, on the to voters. Candidates personalize politics and renew the political class. Politicians who live of politics, and on resources extracted from politics, are disappearing. Politicians who live for politics, devoting to it their time and competence, make their appearance. The new politics may also bring governmental alternation.

---

### Introducción

La política italiana está cambiando: en contra de lo que muchos opinan tanto dentro como fuera de Italia, los cambios no han sido introducidos ni producidos por la magistratura y la ya famosísima investigación denominada «Manos limpias». Los jueces, especialmente los de Milán, aunque no

---

\*Nota del editor: Este artículo fue recibido en enero de 1994. Su versión castellana fue realizada por el Dr. Angel Rodríguez.

sólo ellos, están sacando a la luz fechorías de un decenio largo de corrupción política, de financiaciones ilícitas de los partidos gobernantes, de complicidad de políticos con empresarios en el Norte y de complicidad de políticos con el crimen organizado en el Sur. De este modo, los jueces están colaborando en la destrucción del viejo sistema político y de la partitocracia, y están participando en la eliminación de la clase política gobernante. Pero de ningún modo están construyendo un nuevo sistema político. No es cometido suyo y, de todos modos, no tienen capacitación ni política ni institucional para hacerlo. La magistratura sigue siendo un poder importante de control y de sanción en política, que es esencial. En suma, no hay probabilidad de que en Italia se establezca gobierno alguno de los jueces. Surgiría un gran problema si, una vez completada la destrucción del viejo sistema político, no se dispusiese aún de uno nuevo, o por lo menos de sus cimientos institucionales y protagonistas políticos. Es un riesgo posible. Sin embargo se están realizando importantes cambios políticos e institucionales que hacen que sea un riesgo muy limitado, y que sugieren que el nuevo sistema político está emergiendo rápidamente desde fuera del viejo sistema y contra él. En resumen, la transformación de la política italiana está en marcha. Es una transformación que no es fácilmente comparable con ninguno de los procesos de democratización producidos en el Sur de Europa entre finales de los años setenta e inicios de los ochenta, y en Europa oriental entre finales de los ochenta e inicios de los noventa. Italia no está saliendo de un régimen autoritario como Grecia, Portugal y España, ni está saliendo de un régimen comunista como los países de Europa oriental. Está saliendo de un régimen democrático –aunque de calidad muy mediocre– creado por partidos que se creían inamovibles y que han utilizado los recursos del Estado y de las grandes empresas privadas, bien para financiar sus campañas electorales, bien para enriquecer a sus dirigentes. Por su parte los empresarios pagaban a los partidos y a sus dirigentes ya para mantener alejado del gobierno al Partido Comunista, ya para obtener de los partidos gobernantes ventajas en forma de exenciones, favores fiscales y de contratos públicos. La investigación «Manos limpias» ha revelado la existencia de esa trama y ha sacado a la luz los mecanismos utilizados. Sin embargo, sólo cambios institucionales de gran calado pueden crear las condiciones para que nunca pueda volver a producirse algo semejante. Tales cambios, que en parte ya se han producido han sido queridos y producidos por el propio electorado italiano a través de los referendums electorales e institucionales que tuvieron lugar el 18 de abril de 1993. Hoy ya podemos decir que la transformación del sistema político italiano está produciéndose realmente. Las nuevas

reglas y las nuevas instituciones ejercen una influencia decisiva que alcanza también a la estructuración de la economía, como lo demuestran los procesos de privatización que están produciéndose ya y que están teniendo notable éxito (pero esto es tema de otro artículo).

### **Las nuevas normas electorales**

Facilitada por los cambios en las normas electorales (introducidos gracias al fuerte y reiterado impulso de los referendums, primero en 1991 y luego, decisivamente ya, en 1993), la política italiana se está redefiniendo según formas y modalidades nuevas, seguramente mejores. Una vez cambiadas las normas electorales, también han cambiado los comportamientos de los electores y de los partidos. Ha quedado así demostrado que tenían razón quienes defendían que las viejas reglas aprisionaban los comportamientos políticos y que para liberar a los electores y a los reformadores dentro de los partidos era imprescindible introducir nuevas reglas. Así mismo han cambiado considerablemente los efectos de tales comportamientos sobre la estructura y sobre el funcionamiento del sistema político. Pero muchos de los cambios importantes todavía están en curso y sólo hallarán su aprobación, aunque no definitiva, con las próximas elecciones. No obstante, vale pena ya desde ahora puntualizar y analizar todos y cada uno de estos cambios en sus componentes y en sus consecuencias.

Sin pretender restar valor a la magistratura en su papel de sacar a la luz la corrupción del viejo sistema político, es innegable que todos los cambios que se han producido hasta ahora han girado precisamente en torno a la reforma de los sistemas electorales. Por otro lado, como han puesto de manifiesto repetidamente también otras experiencias en el extranjero -en particular la francesa- los sistemas electorales ejercen una gran influencia sobre los actores y sobre las estructuras políticas. A través de sus mecanismos penetra, se plasma, se ejemplifica el poder de los ciudadanos, de los candidatos, de los que ostentan cargos electivos y de los partidos. Han sido precisamente los nuevos sistemas electorales los que han permitido a los electores traducir con mayor eficacia sus rabia política en comportamientos que han castigado a los viejos partidos corruptos. Por ahora conocemos con precisión empírica solo los efectos de los sistemas electorales utilizados para elegir a los alcaldes de municipios mayores o, respectivamente, menores de 15.000 habitantes. En el primer caso, gracias a las nuevas leyes electorales, se elige directamente como alcalde al primero de la lista que obtie-

ne la mayoría, aunque sea relativa, de los votos. A esa lista se le atribuyen el sesenta por ciento de los escaños del consejo municipal, de forma que el alcalde electo tiene en todo caso una sólida mayoría y puede gobernar o más bien debe hacerlo sin recurrir a ningún subterfugio. Los restantes escaños se distribuyen de forma proporcional entre las otras listas. En los ayuntamientos de más de 15.000 habitantes el sistema electoral es a dos vueltas. En la primera vuelta es elegido alcalde quien obtenga el 50% más uno de los votos, lo que sucede muy raramente; en caso contrario, a las dos semanas se procede a la «segunda vuelta» entre los dos candidatos mejor colocados. La lista o listas que apoyan al candidato se reparten el 60% de los escaños del consejo municipal. Además el alcalde tiene el derecho de elegir sus asesores fuera del consejo municipal. De este modo se ha creado una fuerte y positiva personalización de la política y se han constituido gobiernos locales políticamente estables, elegidos por los electores, con gran capacidad para tomar eficazmente las decisiones. La política local italiana está cambiando a mejor.

Aunque no sean perfectas, también de las leyes electorales para la Cámara y para el Senado cabe esperar mucho. Ambas constituyen una mezcla entre lo proporcional y lo mayoritario. Más exactamente, tres cuartos de los escaños se asignan por colegios uninominales al candidato o candidata que haya obtenido más votos, exactamente como sucede en el sistema electoral inglés. Para la Cámara de los diputados son 475 escaños y para el Senado 232. El resto de los escaños (155 para la Cámara y 83 para el Senado) se asignan proporcionalmente a los votos que no hayan sido ya utilizados para obtener escaños en los colegios uninominales. Sin embargo, para tener acceso a la distribución proporcional de escaños de la Cámara los partidos deben haber superado el umbral del 4% de los votos a escala nacional. Los nuevos sistemas electorales italianos son difíciles de explicar y tienen seguramente algún que otro inconveniente operativo; pero son incomparablemente mejores que la variante de representación proporcional utilizada hasta 1992, que había llevado a la fragmentación del Parlamento y a la imposibilidad de la alternancia, con lo que había creado grandes oportunidades para la propagación de la corrupción política.

Para describir con claridad las oportunidades que los nuevos sistemas electorales han brindado ya y seguirán brindando en el futuro, conviene distinguir dos tipos de efectos: los institucionales y los políticos. Para las ciudades los efectos institucionales consisten ante todo en la investidura directa del primer ciudadano, en la creación de gobiernos locales estables, con una mayoría sustanciosa en el consejo —al menos del 60% de los esca-

ños— con el papel del alcalde reforzado gracias, entre otras cosas, al poder que se le otorga de designar autónomamente los asesores de su equipo. Sabemos que la estabilidad institucional de un gobierno de dirección claramente monocrática, legitimada democrática y directamente por los electores, constituye la premisa esencial para la eficacia en las decisiones. Es decir, los nuevos alcaldes tienen realmente poder de decisión y por tanto están en condición de gobernar sus ciudades más y mejor que todos sus predecesores, especialmente si logran hacer funcionar la maquinaria burocrática municipal. De hecho, los antiguos alcaldes, aparte algunas preclaras excepciones, eran pactados entre los partidos con posterioridad a las elecciones, y constantemente tenían que pactar sus decisiones con mayorías inestables y litigantes. La gobernabilidad que han adquirido los ayuntamientos es, por fin, una gobernabilidad posible y practicable, más atenta a las preferencias de los ciudadanos y más sensible a sus aspiraciones. No menos significativos y hasta más evidentes, casi *llamativos*, han sido los efectos políticos del nuevo sistema electoral. Generalizando podríamos sostener que hemos asistido ya a una sustancial redistribución de poder por los partidos políticos a los candidatos y a las coaliciones. Al mismo tiempo, hemos de apuntar que los electores han sabido utilizar con eficacia la oportunidad que se les ha dado de elegir directamente al primer ciudadano. Entre otras cosas, cabe citar el hecho de que los partidos, se han visto obligados a ir más allá de sus organizaciones para localizar candidatos a alcaldes con alguna oportunidad de ganar las competiciones fuertemente personalizadas. Hablando en términos muy generales, ninguno de los alcaldes de las ciudades capitales de provincia es hombre de partido, con las dos únicas excepciones -que tienen diferente interpretación en cada caso- Milán y Nápoles. En Milán ha ganado Marco Formentini, candidato de un solo partido, la Liga. En Nápoles, se ha convertido en alcalde Antonio Bassolino, político de carrera del Partido Democratico della Sinistra, pero apoyado por una coalición que abarcaba a Rete y Rifondazione Comunista, además de una lista local. En el resto de las grandes ciudades, los candidatos vencedores no son políticos de carrera, lo cual significa que son *homines* completamente nuevos y todos tenían el apoyo de una coalición bastante amplia y diversificada. Tal es el caso de un ingeniero, Valentino Castellani, que ha ganado en Turín; un magistrado, Adriano Sansa, en Génova; un filósofo, Máximo Cacciari, en Venecia; un industrial, Ricardo Illy, en Trieste; un ambientalista, Francesco Rutelli, en Roma. El mapa del poder político local italiano se va remodelando con una preferencia por alcaldes que no provienen del tradicional curriculum político. Además son alcaldes que, por ley y en el mejor de los casos, podrán ser

reelegidos solamente una vez y por tanto durarán en su cargo un máximo de ocho años. Con ello resultará más difícil que se formen a nivel local peligrosas cristalizaciones de poder. Por fin, la formación de coaliciones para apoyar a alcaldes ha producido un sustancial remodelamiento del poder político de los partidos. Algunos partidos como, en concreto, los democristianos y los socialistas, incapaces de crear coaliciones, han desaparecido casi por completo de muchos de los escenarios locales que antes habían dominado y oprimido durante largo tiempo. Otros, como el Partido Democrático della Sinistra, si quieren ganar deben crear amplias coaliciones, guiadas por candidatos que no son de partido. Otros, finalmente, como el Movimento Sociale y la Lega, por razones diversas, no logran encontrar aliados y, por consiguiente, si bien consiguen reforzarse políticamente debido a la imagen de homogeneidad que proyectan, paradójicamente pierden con frecuencia en «la segunda vuelta» electoral. En las recientes elecciones administrativas, además, se ha puesto de relieve otro fenómeno importante y de gran significado.

En casi todos los casos, a excepción de los candidatos de la Lega, la aceptación del candidato a la alcaldía por los electores ha resultado superior a la de la lista o de la coalición que lo presentaba y apoyaba. El cargo monocrático conlleva un irresistible impulso a la personalización política. Es un impulso positivo en un sistema político como el italiano que con demasiada frecuencia ha asistido pasivamente a la emergencia de líderes producidos por organizaciones burocráticas como los partidos, los sindicatos, o los muchos otros grupos de interés. Es un impulso que se debe canalizar de modo que vaya acompañado por la responsabilización política. Es un impulso que debemos investigar si se trata de un producto exclusivo o casi exclusivo de la espectacularización de la política en las pantallas de televisión. En cualquier caso, los efectos políticos de la elección directa de los alcaldes, pueden entenderse como un proceso de redefinición de la política italiana que cada vez va más hacia una política de candidatos y de coaliciones, y cada vez menos hacia una política de partidos y de dirigentes de partidos. Hay que añadir que a nivel local están afianzándose unos procesos que darán vida a modos nuevos de relacionarse con la política tanto de los ciudadanos como de todos aquellos que se interesan por la política. Además, a medio plazo es probable que los alcaldes así elegidos, si han terminado su mandato con éxito, pasen a ser óptimos candidatos para otros cargos nacionales de gobierno. A la pregunta -pertinente e importante- de dónde vendrá la nueva clase política ahora que los partidos se autodestruyen y desaparecen, se puede contestar inicialmente haciendo referencia,

precisamente, a los resultados de las elecciones locales. Es decir, podemos afirmar con relativa seguridad que la renovación de la clase política local llevará en corto espacio de tiempo a la renovación de la política nacional. Además, muchos de los que están entrando en política a nivel local lo hacen no para vivir de la política, sino, según la distinción de Max Weber, porque quieren vivir para la política, precisamente porque tienen una profesión a la que podrán volver al final del mandato. Así que es muy probable que en Italia, dentro de pocos años, no habrá ya una clase política sin arte ni oficio, condenada, por decirlo así, a hacerse elegir y reelegir. Ciertamente seguirá habiendo políticos de profesión, pero constituirán la minoría de los parlamentarios y de los gobernantes. Baste pensar que ya en el último gobierno de esta fase, el gobierno dirigido por el ex-gobernador de la Banca de Italia, Carlo Azeglio Ciampi, que nunca había sido parlamentario, los profesores, tampoco parlamentarios y en su gran mayoría sin afiliación partidaria precisa, ocupaban hasta trece de los veintiséis cargos políticos ministeriales: exactamente la mitad. No será difícil renovar la clase política recurriendo a hombres y mujeres competentes, dispuestos a dedicar parte de su vida a la política y luego volver a sus profesiones. No va a ser difícil hacerlo mucho mejor que los llamados políticos de profesión, en su mayoría tan incompetentes como temerarios.

También los nuevos sistemas electorales para la Cámara y para el Senado —prescindiendo de ciertos preciosismos proporcionales que permiten a algunos parlamentarios concebir esperanzas en su reelección— van en la dirección general arriba indicada. Veamos qué componentes de los sistemas electorales aprobados el 4 de agosto de 1993 pueden facilitar que la nueva política se afirme y consolide. Como es sabido, después de que más del 80% del electorado italiano expresara su aprobación del referendium electoral celebrado el 18 de abril de 1993, se desencadenó en el Parlamento y en la Prensa una dura batalla entre defensores del sistema mayoritario a dos vueltas y defensores del sistema mayoritario a una sola vuelta. Paradójicamente fueron las elecciones de alcaldes de Turín y Milán, de Belluno y de Rávena, de Sena e de Ancona, las que resolvieron el conflicto. En efecto, por un lado, los democristianos y los socialistas, en contra de toda previsión, no solo quedaron excluidos de los puestos de alcalde de todas las citadas ciudades, sino que incluso quedaron fuera de la «segunda vuelta»; por otro lado los liguistas, primer partido en casi todas las ciudades del Norte, excepto Turín, consideraron que la vuelta única sería mucho más adecuada a sus intereses de partido que el sistema a dos vueltas, gracias al cual en algunas importantes ciudades como Turín y Belluno, los candidatos progre-

sistas que habían entrado en la «segunda vuelta» habían dado la vuelta a la situación y habían resultado vencedores. Basándose en este razonamiento de tipo particular y un poco miope, la mayoría de los representantes en la Cámara rechazó las dos vueltas, y aprobó las leyes arriba esbozadas. Recientemente, a la luz de los más que mediocres resultados electorales obtenidos, es decir, de la terrible constatación de que sus candidatos nunca han quedado primeros en ninguna elección local, democristianos y socialistas se han declarado dispuestos a revisar aquellas leyes electorales introduciendo las dos vueltas, a condición de que ambas sean abiertas; es decir, con tal de que sean admitidos a la segunda vuelta no sólo los dos candidatos mejor colocados, sino todos los que hayan obtenido un determinado porcentaje de votos. Los democristianos, más que los socialistas, que andan ya en desbandada, esperaban reconquistar un eficaz poder de coalición frente a la derecha y a la izquierda. Pero ya es demasiado tarde para cualquier reforma de las reformas. Las ya inminentes elecciones políticas se desarrollarán según las normas aprobadas el 4 de agosto. Veamos, pues, qué efectos tienen estas normas sobre los candidatos, partidos y coaliciones y qué consecuencias podrán tener para el Parlamento y el Gobierno. Veamos, en definitiva, de qué modo se está trasformando la política italiana.

Por lo que respecta a los candidatos, la elección de 707 candidatos para los 475 colegios uninominales de la Cámara y para los 232 colegios uninominales del Senado no podrá obviamente atraer la misma atención que se obtuvo en los cinco-diez alcaldes de las ciudades importantes. Algunos casos podrían resultar de gran interés si se recurriese a elecciones primarias; pero el tiempo es escaso y no han sido suficientemente pensadas las modalidades con las cuales proceder a primarias rigurosas, válidas y útiles en un sistema político todavía multipartido. No obstante, la atención del público será atraída, en primer lugar, por las candidaturas de los líderes políticos nacionales, que probablemente serán analizadas con lupa por los medios de comunicación. Naturalmente, gracias a uno de los salvavidas insertos en la ley electoral para la Cámara, los líderes políticos (que se consideran) más importantes siguen teniendo la posibilidad de apuntar a varias mesas. En efecto, pueden presentarse candidatos sea en un colegio uninominal sea en tres listas de distrito cerradas para el reparto proporcional. De este modo, por poner un ejemplo, elegido con aviesa intención, el empresario de televisión Silvio Berlusconi podrá salir derrotado en el colegio uninominal de Roma, pero si su lista, la denominada Forza Italia, supera el 4% de los votos a escala nacional, podrá ser elegido diputado gracias al reparto proporcional en la circunscripción de la Lombardía, más amplia y que incluye

también al colegio uninominal de Milán. En segundo lugar, en el ámbito de cada colegio uninominal los candidatos podrán ser examinados de cerca y, en el curso de la campaña electoral, se resaltarán debidamente sus biografías políticas y sociales, sus declaraciones programáticas, sus coaliciones de apoyo, sus compromisos en favor de una determinada composición del Gobierno y, eventualmente, del primer ministro designado. Es comprensible que la atención de los electores normales será con frecuencia atraída por el debate político nacional; no obstante, nunca como en esta ocasión electoral, en la que con frecuencia se tratará de duelos entre dos o de choques triangulares en cada colegio uninominal, tendrá el elector normal ocasión de acceder a toda la información que desee sobre los candidatos en liza. Además, siendo los colegios uninominales bastante restringidos (cien mil habitantes de promedio para la Cámara, y doscientos mil para el Senado), cada candidato tendrá la posibilidad de darse a conocer más de cerca mediante una intensa campaña electoral, incluso recurriendo al puerta a puerta, en los supermercados, delante del cine o de la iglesia, en las discotecas y en los hospitales, etc. Para este tipo de campaña electoral, el parangón a evocar no es el de los Estados Unidos, donde los colegios uninominales son de todos modos amplios —se olvida con demasiada frecuencia que la política norteamericana se desarrolla a escala continental—, sino el de Gran Bretaña, cuyos colegios uninominales son de dimensión muy similar a los italianos; de esta forma la relación entre electores y candidatos podrá ser realmente estrecha, permitiendo a los electores que lo deseen estar perfectamente informados acerca de los candidatos de los colegios uninominales, y de ser decisivos para su victoria/derrota. Además el Parlamento Italiano ha aprobado una ley de estricta disciplina para la propaganda electoral. La nueva ley prohíbe los spots en televisión y la campaña personalizada en los periódicos para todo el período electoral —en Italia dura entre cuarenta y cinco y setenta días—, permitiendo solamente los anuncios de debates y de otras iniciativas electorales, y fija el techo de los gastos electorales en unos ciento veinte millones de liras por candidato. Tratándose de una cifra más bien reducida y fácilmente alcanzable por todos los candidatos sin gran esfuerzo —por lo demás no muy diferente del gasto medio de los candidatos en Gran Bretaña—, el límite establecido representa un instrumento útil bien para favorecer la moralización de la vida política, bien para permitir la igualdad de oportunidades entre candidatos en la competición electoral.

## **Recambio de los candidatos, formación de coaliciones**

Es bastante probable que en la selección de candidatos, lo que queda de los partidos italianos y sus coaliciones procederán a una amplia renovación de los actuales parlamentarios y a un mayor reclutamiento de candidatos relativamente nuevos de la sociedad. Si a este proceso se añade el otro –imparable y desmesurado– del hundimiento de los partidos de centro y por tanto de derrota de sus –en todo sentido– viejos parlamentarios, es muy probable que por lo menos las tres cuartas partes del próximo Parlamento italiano sean diputados elegidos por primera vez. El recambio en cada colegio uninominal está asegurado por la fórmula mayoritaria. En cada lista, en efecto, ganará un solo candidato: el que obtenga simplemente más votos. Tal como están las cosas, la actual geografía política italiana permite afirmar con cierta seguridad, que el umbral de la victoria se sitúa en la gran mayoría de los colegios uninominales en torno al 35% de los votos. La identificación de ese porcentaje se basa en una evaluación de la fuerza inicial de los que parecen ser los tres competidores más importantes. En gran parte de los colegios uninominales del Norte: desde Varese (Lombardía) a Alessandria (Piamonte), desde San Remo (Liguria) a Venecia (Véneto), los candidatos de la Lega están en condiciones de llegar por sí solos al 35% de los votos. Por tanto el candidato que quiera derrotar a la Lega debe lograr crear una coalición que lo apoye y lo lleve a más del 35%. Desde la Emilia-Romaña al alto Lacio, son los candidatos del Partito Democratico della Sinistra los que están en situación de llegar con notable facilidad a ese umbral. Los eventuales rivales deberán, por tanto, crear una coalición capaz de atraer a un porcentaje semejante de electores. En el Sur la situación aparece un poco más diversificada; no obstante, en Roma y Nápoles y en diferentes colegios uninominales de Apulia, los candidatos del Movimento Sociale también han adquirido un zócalo de votos escasamente inferior al 30 ó 35%, con candidatos que no son especialmente fuertes. En algunas zonas de Sicilia, y no sólo en Palermo, son los candidatos de la Rete los que gozan de una aceptación electoral de ese nivel. La mayoría de los comentaristas políticos ha sacado de esta descripción de los hechos una serie de conclusiones erróneas. En una primera fase, entre otras cosas, habían llegado a afirmar que el Sur habría pasado a ser, o seguiría siendo, todo él democristiano. Más recientemente han corregido el tiro, pero de forma excesiva, atribuyendo victorias en todo el Sur al Movimento Sociale. Lamentando la desaparición del centro, o más bien y antes que nada, la de los partidos cen-

tristas y de sus ineptos candidatos a las alcaldías, esos comentaristas conservadores han preconizado una Italia electoral dividida en tres partes, al modo de la famosa Galia descrita por Julio César, y un Parlamento ingobernable por la imposibilidad de formar coaliciones homogéneas. La situación de hecho se presta a una lectura bastante diferente y mucho menos pesimista.

Empecemos diciendo que es verdad que la Lega parece confinada al Norte y el Movimento Sociale al Sur, pero existe una coalición nacional, representada por la Alleanza de los progresistas, que en las recientes elecciones a Alcaldías han obtenido por doquier en la primera vuelta porcentajes en torno al 35% o superiores; por consiguiente, en muchos colegios uninominales del Norte y del Sur pueden resultar competitivos. Es decir, que en éstos los candidatos de la Alleanza Progressista estarán en situación de disputar el escaño, según el caso, a los candidatos de la Lega y a los del Movimento Sociale. Por otro lado, todas las maniobras que se registran en el centro, con los diferentes intentos del líder de los Populares, Mario Segni, y del empresario de televisión Silvio Berlusconi, del secretario democristiano Mino Martinazzoli y del expresidente de gobierno, el socialista Giuliano Amato, de reconstruir un partido de centro están destinados a un clamoroso fracaso si tal partido no se presenta con capacidad para lograr, de entrada y como mínimo, un 35% de los votos en cada uno de los colegios uninominales. El sistema electoral, en efecto, condena a una derrota segura a todos los candidatos de un partido o coalición que quizás llegue a obtener el 25% de los votos, pero que, hallándose distribuido uniformemente a escala nacional, no tenga picos de porcentajes más elevados en cada uno de los colegios uninominales. Es verdad que ese partido centrista tendría acceso al reparto proporcional, pero no lograría elegir ni un diputado en los colegios uninominales. Además, en el caso de que los partidos de centro sean dos o incluso tres, irán, con toda certeza, hacia una gran dispersión de votos y obtendrán una representación puramente simbólica en el próximo Parlamento. Los dirigentes de las agrupaciones actuales y potenciales de centro parecen seguir sin entender algo que los electores italianos parecen haber entendido perfectamente en el «sistema a dos vueltas»: que la lógica de los nuevos sistemas electorales es, en todo caso, mayoritaria. Esa falta de entendimiento explica su derrota en las elecciones que se han celebrado con los nuevos sistemas electorales. Teniendo que presentar candidatos con gancho, capaces de lograr una cuota sustancial del voto de opinión, ni siquiera los diversos componentes de la Alleanza Progressista (Partito Democratico della Sinistra, Verdes, Rete, Cristiano-sociales, Socialis-

tas, Alianza Democrática), si se mantienen unidos, lo cual es condición esencial para su eventual victoria, podrán elegir candidatos de aparato en el sentido amplio. Los candidatos progresistas deberán, en todo caso, ser candidatos representativos de las diferentes vertientes que integran la alianza (democrática, ambientalista, reformista), que logren convencer a los electores centristas, y capaces de anticipar también la imagen de lo que será la acción del posible gobierno.

Entre los efectos de la competición electoral en los colegios uninominales deberían figurar dos fenómenos que son ambos positivos. Por un lado los partidos, los aparatos o, más probablemente, los comités electorales de los candidatos, se convertirán en estructuras de apoyo de cada candidato y de contacto con su electorado en los diferentes colegios uninominales. Por otro lado, quien resulte elegido parlamentario adquirirá notable visibilidad; se convertirá no sólo en representante de la coalición que lo ha elegido, sino también en representante de su colegio uninominal. No obstante, no deberá, y probablemente no podrá, convertirse, como se teme, en un representante localista. Es decir, los intereses locales no lograrán sofocar su actividad de representante, pues dicho candidato se ha comprometido a llevar a cabo el programa de la coalición triunfadora, a apoyar al primer Ministro. Este es el compromiso por el que se lo juzgará, sobre la base del cual se valorarán las posibilidades de una segunda candidatura y con referencia al cual también los electores de opinión mantendrán estable su voto o lo cambiarán. Cabe así mismo plantear finalmente la hipótesis de que el eje de la política se desplazará de forma significativa dentro del Parlamento. Ya no será el comadreo de los partidos lo que abarrotará las redes de comunicación, sino, al contrario, serán las declaraciones de los cabezas de grupo, de los presidentes de las Comisiones, de los ministros y del Primer Ministro las que darán el tono y el nivel del debate político, las que fijarán la agenda de la política y de la administración del país.

### **Las reformas ausentes**

Lamentablemente, el actual Parlamento no ha sido capaz de reformar su estructura bicameral paritaria que desde hace ya mucho se convirtió en obsoleta y disfuncional. Será asunto del próximo parlamento, justamente si es que llega a haber una mayoría relativamente compacta, el llevar a cabo esa delicada e importante reforma estructural. Es más, si los parlamentarios liguistas no se desmienten clamorosamente, es probable que haya una mayoría amplia para una reforma a fondo del Parlamento. En efecto, quien

deseo realmente el federalismo, tendrá que defender que la segunda Cámara sea elegida de forma distinta, goce de otros poderes, desarrolle funciones diferentes, represente las demandas de la periferia y de las autonomías. Un modelo a imitar podría ser el Bundesrat alemán, representante directo de los Lander y dotado de competencias exclusivas, frente al Bundestag, representante del electorado alemán en su conjunto, y lugar en el que se configura la política nacional. El próximo Parlamento italiano estará todavía inevitablemente fragmentado, entre otras cosas y en especial, gracias al reparto proporcional. No obstante, es posible e incluso probable –habida cuenta del estado de disgregación del centro y de los insuperables límites regionales de aceptación de la Lega y del Msi– que la Alleanza Progressista logre disponer incluso de la mayoría absoluta de los escaños o estar tan cerca de ello que no necesite más que unos pocos apoyos suplementarios en programas específicos, claros y de gran relieve; y quienes les den el apoyo podrán fácilmente converger en unos cuantos puntos programáticos, precisamente porque estarán en situación de poder explicar a sus electores los motivos de tal convergencia táctica, sin que signifique una conversión estratégica. A un Parlamento en el que haya una agrupación mayoritaria o le falte poco para serlo, no se lo puede definir como fragmentado. Sí está justificado lamentar la ausencia de una oposición (moderada) alternativa. Precisamente por la novedad de la situación, la mayoría (progresista) en cuanto que se compone de elementos heterogéneos, no podrá ejercer una especie de monopolio arrogante del poder y la oposición tendrá el tiempo que dura la legislatura para organizarse en el Parlamento y en el país.

En el contexto de una reforma institucional inacabada se sitúa la propuesta de elección directa del Primer ministro. No se la debe entender, tal como algunos discutiblemente la han presentado –empezando por el propio Mario Segni– como una especie de correctivo de una reforma electoral que se ha ido de las manos, ni siquiera como un atajo hacia la bipolaridad, y menos como un arma para recomponer el centro que ha quedado desperdigado. Al contrario, se puede aducir dos motivos de peso y convincentes en apoyo de la elección directa del Primer ministro; el primero es institucional: potenciar la forma de gobierno italiana para ponerla al mismo nivel operativo que la de Gran Bretaña y Alemania, la de Francia y España. El segundo es un motivo político: permitir a los electores que elijan directamente al Primer ministro y su mayoría. El traspaso de la elección del jefe del ejecutivo, que era cometido de los dirigentes de las diversas opciones políticas –empezando por la de la mayoría–, a manos de los electores, completa realmente el trayecto de la reforma, a condición de que la elección directa

del Primer ministro se haga de forma que tenga una influencia retroactiva coherente sobre la reforma electoral. En efecto, la elección popular directa del Primer ministro no basta ni para dar estabilidad a la política ni para garantizar eficacia en las decisiones. Podría suceder que un Primer ministro de centro-derecha, se viera obligado a convivir con una mayoría parlamentaria progresista, lo que tendría como consecuencia una perjudicial situación sólo desbloqueable mediante nocivas prácticas de transformismo. Unos opinan que el modelo a imitar sería el utilizado en la elección de los alcaldes de ayuntamientos de más de 15.000 habitantes: sistema a dos vueltas y recompensa de mayoría para la lista de la coalición del candidato así elegido. Naturalmente, lo que funciona en el gobierno de las grandes ciudades italianas no necesariamente debe funcionar para el gobierno de Italia. No obstante, el camino a seguir es justamente el de la recompensa de gobierno que asegure al Primer ministro elegido directamente por los ciudadanos una mayoría de gobierno. Todo el resto son recetas que llevan directamente al desastre institucional o a torpes estrategias electorales. De momento, lo que cuenta es que, por fin, también este problema figura en la agenda política y parlamentaria.

### **Finalmente: La nueva política**

La personalización de la política en el más alto puesto del gobierno, el mandato popular para el Primer ministro y su mayoría, su transparente responsabilización política son todos elementos positivos de la nueva política. Es la nueva política que se está afianzando. Por esta vez no tendremos elección directa del Primer ministro; pero ya tenemos candidatos autoproclamados como Mario Segni, que intenta recuperar visibilidad justamente en el momento en que no dispone de ninguna coalición que lo apoye. Dado que la Alleanza Progressista parece hallarse en vísperas de una clamorosa afirmación, se han hecho inmediatamente presiones sobre ella para que sean hechos públicos de antemano el nombre del candidato a Primer ministro y los de los ministros más importantes. La exigencia política es comprensible. Nunca como en esta fase puede depender tanto de los nombres, ya que por sí mismos equivalen a otros tantos programas. No obstante, es de justicia recordar que desde el punto de vista político, una coalición debe tener en cuenta a los miembros que la componen y quizás también la necesidad de adquirir apoyos suplementarios en el Parlamento. Por consiguiente, lo mejor que podría hacer es preparar un abanico de candidatos. Desde

el punto de vista constitucional, además, corresponde al Presidente de la república el nombramiento del Primer ministro, tras lo cual será competencia de éste nombrar a su vez, con total autonomía, a sus ministros. Aparecerá de este modo con claridad la condición de equipo del grupo gubernativo y resultará posible evaluar al Primer ministro no sólo por lo que hace, sino también por los colaboradores-ministros que haya elegido. También a través de este delicado paso que consiste en la elección de las personas, que ha tenido un interesante y reconfortante ejemplo en el gobierno de los profesores dirigido por el exgobernador de la Banca de Italia Carlo Azeglio Ciampi, se va consolidando la nueva política. No será en absoluto difícil hacerlo mejor que la vieja política que está siendo abandonada sin que nadie lo lamente, a excepción de los que han gozado de un poder desproporcionado al consenso electoral y que han abusado dramáticamente de él. En lo esencial, el sistema político italiano está siendo rediseñado prácticamente en la totalidad de sus elementos más importantes. La reforma de los sistemas electorales ha agilizado una considerable movilidad de los electores y ha provocado una masiva redistribución de poder. Por lo que respecta al aspecto electoral como tal, el poder se ha transferido de los partidos políticos a los candidatos y a las coaliciones por un lado, y de los partidos a los electores, por otro. En cuanto al aspecto gubernativo, el poder se ha transferido de los secretarios de los partidos en declive a quienes ostentan cargos monocráticos: hoy los alcaldes, mañana también el Primer ministro, mientras que los parlamentarios elegidos en los colegios uninominales, a su vez, tendrán la posibilidad y el deber de votar según su mejor saber y su conciencia. Siguiendo con el aspecto gubernativo, es posible que el sistema político se apreste finalmente para la alternancia si, además del polo progresista, va dándose vida al polo moderado y moderno. La democracia italiana se hace más transparente, simplifica sus instituciones, otorga mayores recursos políticos a sus ciudadanos. Naturalmente, es posible que emerjan algunos inconvenientes también en la nueva política: problemas imprevistos de funcionamiento y del carácter democrático o no de los nuevos mecanismos y de las nuevas estructuras. Pero aunque así fuese, la mayor transparencia en general del sistema señalará los inconvenientes más rápidamente que en el pasado, y el aumento de poder de los electores contribuirá a hacer que se resuelvan más rápidamente. En definitiva, los riesgos de la nueva política son, con mucho, menores que las oportunidades. En conclusión, podemos afirmar que el sistema político italiano se está transformando positivamente, está haciéndose, por decirlo así, más europeo; lo que no significa sin más que la transformación política vaya a continuar con rapidez y sin en-

contrarse con obstáculos. Al contrario, se ha abierto una fase de lucha política y de choques institucionales de gran intensidad. Aun así, los cambios que están ya en marcha apuntan, lo cual es ya mucho, que empiezan a existir ocasiones concretas para hacer de Italia una democracia íntegra, para mejorar la calidad de la democracia italiana.

### **Nota bibliográfica**

La rapidez y la entidad de las transformaciones políticas, sociales y económicas experimentadas en Italia impiden hacer referencia a obras que inevitablemente resultarían pronto obsoletas. Permítame el lector que me remita a los anuarios que he editado en los últimos años con Stephen Hellman: *Politica in Italia*, edición de 1992, y *Política in Italia*, edición de 1993, publicados en italiano por Il Mulino, y en inglés: *Italian Politics*, volumen 7, e *Italian Politics*, volumen 8, publicados por Frances Printer. Además está en prensa *Politica in Italia*, 1994, de la que soy coeditor con Carol Mershon. Por fin, el lector interesado en las elecciones, incluida la del presidente de la República, y en la formación del gobierno de Amato (junio de 1992 - abril de 1993), podrá consultar con provecho el volumen que he editado con Patrick McCarthy, *The End of Post-war Politics in Italy, The Landmark 1992 Elections*, Boulder Co, Westview Press, 1993.