

## SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y REFORMA ELECTORAL EN ITALIA

Deseo fervientemente que este escrito sirva para ampliar la información que, sobre las instituciones y el sistema de gobierno de Italia ya poseen, y reafirmar las relaciones amistosas y de proficuos intercambios más trascendentales, de interés para el estudioso extranjero. rencia, que aquí tengo el privilegio de representar.

Italia, como también México, atraviesa por un momento de evolución política y cultural de máximo interés para el estudioso del derecho y de las instituciones políticas.

Trataré aquí de presentar un cuadro, aunque aproximado, de los cambios más trascendentales, de interés para el estudioso extranjero.

Hoy, en Italia, en el ámbito del debate político y cultural, el problema de las reformas institucionales es medular; se vislumbran grandes y pequeñas reformas a través de una revisión de la Constitución o, simplemente, en algunos casos, por medio de reformas reglamentarias, todas con la intención de recuperar la eficiencia y transparencia de las instituciones republicanas.

Maranini sostenía, en su lúcido y muy actual análisis de la historia del poder en Italia, que la democracia no puede lograrse por medio de fórmulas matemáticas, sino a través de instituciones eficientes y sustancialmente representativas.

En Italia, la aplicación del sistema proporcional, casi perfecto, que ha fraccionado excesivamente las fuerzas políticas dificultando mucho la integración de gobiernos homogéncos, por una parte y, por otra, la presencia en nuestro ordenamiento constitucional de demasiados mecanismos de frenos y contrapesos tendentes a respaldar al máximo a las minorías, han acabado por escayolar el sistema político-institucional.

El gobierno, constantemente al borde de crisis extraparlamentarias, ocasionadas no por falta de votos de confianza al Parlamento, sino simplemente por la amenaza de abandono de uno de los partidos que lo integraban, había logrado una duración promedio de tan sólo ocho meses, a causa de la falta de homogeneidad entre las numerosas fuer-

zas políticas que lo constituían (hasta cinco o seis) y no tenía la posibilidad de desarrollar el plan con base en el cual se había integrado. Un Parlamento demasiado lento y sobrecargado de reglamentos parlamentarios excesivamente garantizadores con respecto a las minorías más exiguas, ya no lograba desempeñar otras actividades, excepto la de modificar los decretos-ley del gobierno y una ley financiera que, cada año, tomaba tiempos cada vez más largos y era continuamente degenerada, con respecto al texto gubernamental, por los continuos y pesados condicionamientos y negociaciones con la oposición.

Los *lobbies* (grupos de poder) presentes en el Parlamento dentro de los partidos políticos, aprovechándose de la norma reglamentaria por la que, en la Cámara de Diputados, las leyes se votaban por escrutinio secreto, con frecuencia convertían en letra muerta el principio parlamentario por el cual la mayoría es la que aprueba las leyes del gobierno y la oposición desempeña correctamente la función de control.

El partido llamado de los "francotiradores", es decir, de aquellos diputados pertenecientes a partidos de la mayoría de gobierno quienes, amparados por el secreto de la urna, votaban contra los decretos o proyectos de ley del gobierno, ponían al gobierno mismo en la condición de negociar a trasmano con la oposición los votos que le faltaban para llevar a efecto su programa.

El resultado era que casi todas las leyes importantes podían ser aprobadas sólo con el consenso de la oposición, esto es, del Partido Comunista, y frecuentemente eran enmendadas de manera tan desordenada, en relación con el texto original, que bien podemos aseverar que la función de las mayorías se nulificaba. Habíamos llegado a una especie de gobierno definido como "consociativo" para connotar que, en realidad, también el principal partido de oposición, el Partido Comunista Italiano, era llamado a compartir, aunque informalmente, las responsabilidades y decisiones del gobierno.

Esta situación institucional fue favorecida también por el nacimiento del terrorismo que, al tener como origen el movimiento del sesenta y ocho —el cual había trastornado casi a toda Europa occidental—, terminó por condicionar fuertemente, en Italia, la vida del país. Emanaron las leyes de "emergencia" que, teniendo que defender al Estado de este partido armado que mataba a jueces y a altos exponentes de la clase política (acuérdense del secuestro y asesinato de Aldo Moro, líder reconocido de la Democracia Cristiana, el partido más fuerte), terminaban necesariamente por coartar los derechos de libertad del ciudadano garantizados por la Constitución.

Los llamados "años de plomo", la década más triste para la joven República italiana, fueron superados con el esfuerzo conjunto, al menos en la fase decisiva, de todas las fuerzas políticas e institucionales del país y por la eficacia de normas especiales que, al permitir al juez negociar con los terroristas capturados su libertad o una pena muy leve a cambio de la denuncia de correligionarios aún libres, posibilitaron, por fin, el desmantelamiento casi total de la organización terrorista, que se había vuelto todavía más peligrosa porque se había aliado con el terrorismo internacional y con la delincuencia organizada.

Con el advenimiento del primer gobierno laico, encabezado por el líder del Partido Republicano, Giovanni Spadolini, después de más de treinta años de ininterrumpida conducción democristiana y con el desmantelamiento, esperemos, definitivo del terrorismo, Italia pudo centrar su atención en todos aquellos problemas que habían quedado en segundo plano a causa de la emergencia y que ahora presionaban cada vez más.

El ciudadano, madurado cultural y políticamente a través de crisis económicas e institucionales, había tomado conciencia —motivado también por las luchas por los derechos civiles, promovidos por un partido joven, pequeño y combativo, el Partido Radical— de sus derechos y demandaba instituciones activas y eficientes, en consonancia con la evolución evidente e incontenible que la sociedad civil había promovido en todos los sectores de la vida del país.

Las grandes luchas, que habían enfrentado a las conciencias, laica y religiosa, en choques, a menudo violentos, y en contraposiciones radicales, como la institución del divorcio y la legalización del aborto, en un país como Italia, de antigua y reconocida tradición católica, se concluyeron con la victoria de las fuerzas laicas y progresistas en el Parlamento. Los electores, convocados posteriormente a pronunciarse sobre estas dos leyes, con referéndum abrogativos, promovidos por los católicos, en cambio, confirmaron definitivamente, con su respuesta, el predominio de una moral laica cimentada en la libertad de conciencia y en la autodeterminación.

Un periodo de relativa estabilidad gubernamental comienza con el gobierno de Spadolini y se consolida con el gobierno de Bettino Craxi, el primer gobierno en Italia de guía socialista, que durara ininterrumpidamente cuatro años, rebasando, en duración, inclusive a los primeros gobiernos de De Gasperi, en los que la Democracia Cristiana era la única que gobernaba teniendo la mayoría absoluta en el Parlamen-

to. Esta estabilidad política permitirá al gobierno adoptar, en el campo económico, normas como el bloqueo de las "*escalas móviles*", las cuales ajustaban automáticamente los salarios a los incrementos inflacionarios y establecían las premisas para un nuevo *boom* económico que, para Italia, significó abatir la inflación del 22%, al 4%, y convertirse en la cuarta potencia industrial, superando al Reino Unido y elevando su nivel de vida para situarlo entre los más altos del mundo.

La discusión sobre las reformas que llevarían a las instituciones a estar en posición de adecuarse a este crecimiento político, cultural y económico del país, ya no podía ser aplazada.

Ya en 1978 el Partido Socialista había anunciado un plan de grandes y pequeñas reformas institucionales que, sin embargo, aún no habían madurado en la clase política y en la opinión pública.

En el gobierno de Craxi, con la resolución de las emergencias debidas a una crisis de las mayores confederaciones sindicales, con las mejoras al bienestar de la población y con el logro de la "paz social", se replanteó con mayor énfasis la necesidad de las reformas.

Un concordato celebrado por el gobierno de Craxi, entre Iglesia y Estado, que modificaba sustancialmente los Pactos Lateranenses —estipulados en 1929 entre Mussolini y la Iglesia católica—, reiteró definitivamente la laicidad del Estado italiano e hizo que la Reforma sobre la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobada hacía algunos meses, se encaminara a su conclusión; esta reforma se caracteriza por su tendencia a devolver cierta centralidad y un mayor poder de intervención y de coordinación al presidente al interior del Consejo de Ministros y a racionalizar, con fines funcionales, la total estructura organizativa del gobierno.

El meollo del problema seguía siendo, sin embargo, aquel relativo a la posibilidad de aglutinar las fuerzas políticas en instituciones que fueran, simultáneamente, representativas y eficientes.

Se requerían reformas electorales que redujeran el número de partidos y también el fraccionamiento excesivo de las fuerzas políticas que, durante ese tiempo, habían visto añadirse el Partido de los "Verdes" y proliferar listas vinculadas con la representación de fuerzas sectoriales o locales.

Se reconocía que el sistema proporcional, casi perfecto, y la dificultad de constituir gobiernos con fuerzas homogéneas, era poco funcional para el sistema parlamentario.

Se reconocía la exigencia de recuperar la capacidad de intervención y dirección política al gobierno, pero llevándolo de nuevo a un uso

constitucional correcto del "decreto-ley" que, habiéndose ya convertido en su instrumento principal de intervención, había terminado por humillar la actividad legislativa propia del Parlamento.

Empezaron los debates entre los estudiosos y en el seno de los partidos, sobre cuáles eventuales reformas electorales hubieran podido resolver el problema, devolviendo a las instituciones, principalmente al gobierno y al Parlamento, representatividad y eficiencia.

Se comenzó de nuevo, como se hizo en tiempos de la Constituyente, a mirar a los ordenamientos de los Estados occidentales más similares a nosotros por tradición política y cultural, especialmente los de Francia y los de Alemania Federal.

La cláusula de contención, presente en la ley electoral de Alemania occidental, que les impide el acceso al Parlamento a los partidos que no hayan alcanzado el 5% de los votos emitidos, pareció a algunos partidos, en especial al Partido Socialista, un instrumento adecuado para reducir el número de los partidos y obligarlos a fusionarse entre sí o con aquellos más afines.

El sistema electoral francés, por mayoría de votos, fue tomado en consideración como idóneo para la asociación de las fuerzas políticas a nivel de colegio electoral.

Sin embargo, en un país como Italia, en donde cuarenta y cinco años de Constitución republicana han creado una conciencia garantizadora al máximo, sobre todo con respecto a las minorías, tradición minuciosamente captada también en los reglamentos parlamentarios, y en donde no existe, por las razones ya expuestas, una verdadera mayoría parlamentaria, sólida y homogénea, no es fácil cambiar las reglas del juego mientras este se esté efectuando.

Se había engendrado, precisamente por aquella cultura de "gobierno consociativo", del que hablaba anteriormente, la convicción compartida más o menos por todos, que sobre las reformas, electorales o no, todas las fuerzas políticas debieran estar de acuerdo.

Por otra parte, está demostrado que los efectos de eventuales reformas electorales son distintos y perturban las diversas formaciones políticas. Algunos partidos pueden ser favorecidos; en cambio, otros son irremediablemente arrollados y arrasados.

Así, por un lado era evidente que la fórmula de contención del 5%, eliminaría a partidos pequeños, pero de antigua tradición histórica, como el Liberal, el Republicano y otros, más jóvenes pero ya arraigados, como el Social Demócrata, el Radical y el de la Democracia Proletaria. Por otro lado, no se podrían valorar razonablemente los efec-

tos del sistema mayoritario por vueltas, sobre los principales partidos, como el de la Democracia Cristiana, el Partido Comunista y el Partido Socialista, que, de por sí, ya estaban en fase evolutiva o recesiva.

Un giro político del sistema partidario italiano se tuvo con la crisis del Partido Comunista Italiano, la cual habiéndose iniciado con las elecciones administrativas de 1985, después de la derrota en el referéndum abrogativo sobre la escala móvil (que vio ásperamente contrapuesto al Partido Socialista, que detentaba en ese tiempo la Presidencia del Consejo), aparece cada vez más como un *trend* histórico imparable.

El mayor partido de izquierda perdió casi diez puntos porcentuales en el curso de las últimas cuatro consultas electorales que redundaron en ventaja para el Partido Socialista, el cual, a pesar de no haber captado todos los votos perdidos por el primero, de todos modos ocupó ampliamente su espacio político y se situó como el único interlocutor necesario ante la Democracia Cristiana para las posibles alianzas de gobierno, al menos por un largo periodo. La alternativa de la izquierda parece haber sido diferida hasta el momento en que las fuerzas de izquierda se hayan equilibrado nuevamente, en apoyo del Partido Socialista.

La Democracia Cristiana, por otra parte, definitivamente ha superado la crisis que la había hecho sucumbir con el 33%, aunque por un margen pequeño, en las elecciones políticas de 1983 ante el Partido Comunista, el cual había logrado el 33.03%. De hecho, en las últimas sesiones electorales ha recuperado, casi por completo, los sufragios perdidos anteriormente, mientras que los partidos pequeños, que también habían desempeñado un papel importante dentro de los últimos gobiernos tetrapartitos y pentapartitos, sufrieron fuertes pérdidas.

El Partido Republicano, que con las políticas de 1983 había duplicado sus votos bajo el liderazgo de Giovanni Spadolini —quien se convirtió en el primer presidente del Consejo laico en junio de 1981—, llegando a 5%, una vez pasado el llamado “efecto Spadolini” volvió al 3%, y parece estar destinado a seguir bajando todavía.

El Partido Liberal ya ha llegado al límite de la sobrevivencia: abajo del 2%; hay quien estima que para las próximas elecciones políticas pueda desaparecer. El Partido Radical —que en las últimas décadas ha desempeñado en Italia un papel importantísimo de sensibilización de la opinión pública y de iniciativa en las luchas por los derechos civiles, promoviendo referéndum abrogativos que constituyeron indicadores en el desarrollo de la conciencia laica y libertaria del país— arriesgó irremediamente los votos de su principal fuerza electoral:

jóvenes y mujeres, a consecuencia de las extravagancias de su líder Marco Pannella, de sus preferencias políticas, cada vez más incomprensibles y, finalmente, de la inclusión de una actriz porno en sus listas para la elección al Parlamento italiano.

En este marco político, que ha cambiado tan rápidamente en los últimos años y que se presume todavía en evolución hacia una ulterior mengua del Partido Comunista en favor del Partido Socialista —que se ha convertido en el partido indispensable y condicionante de toda posible coalición de gobierno—, se puede considerar superada la hipótesis de un bloque laico-socialista, el cual era visto por Giovanni Sartori<sup>1</sup> como posible alternativa a la Democracia Cristiana, por la pérdida de terreno de los “laicos”; se puede decir que se alejó en el tiempo la hipótesis de un gobierno alternativo de izquierda, no sólo por la crisis del Partido Comunista, sino también por los conflictos, cada vez más concurrentes, con el Partido Socialista, el cual parece destinado a asumir definitivamente el liderazgo de las izquierdas, como ya ha sucedido en todas las democracias occidentales.

Mientras tanto, como decía, el único gobierno posible es el formado por la Democracia Cristiana —siempre central ante cualquier definición, en virtud de que es el partido principal de la mayoría relativa— y por el Partido Socialista, que bajo el liderazgo de Bettino Craxi —sobre todo después de su larga permanencia en la presidencia del Consejo (de 1983 a 1987)—, se ha afirmado como el partido que asegura la gobernabilidad y que quiere el cambio, habiendo tomado la iniciativa en la proposición y prosecución de las reformas institucionales.

La formación de este eje preferencial entre la Democracia Cristiana y el Partido Socialista Italiano, con la presencia reducida y sin influencia de los partidos laicos, produjo otra importante novedad: el rendimiento de las relaciones entre la Democracia Cristiana y el Partido Comunista, el cual anteriormente había sido aceptado o llamado a compartir, aunque trasmano, las responsabilidades de gobierno y con frecuencia acompañado en su función antisocialista, inclusive con el apoyo de alianzas en el gobierno local.

La primera reforma institucional que aceleró y sancionó, tanto por las modalidades de su adopción, como por sus efectos, este nuevo marco de alianzas políticas, fue la abolición del voto secreto en el Parlamento, que ocurrió el 14 de octubre de 1988.

<sup>1</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Teoría política e il caso italiano*, 1979.

Esta reforma —que formalmente es sólo una modificación a los reglamentos parlamentarios de las modalidades de votación—, tenazmente perseguida por el Partido Socialista por ser perjudicial para el plan de gobierno sobre las reformas institucionales, y posteriormente compartida por la Democracia Cristiana misma (que se había percatado de su importancia para la recuperación de la funcionalidad del gobierno, cuyo secretario, Ciriaco de Mita, era presidente), produjo y sigue produciendo grandes trastornos en el sistema de gobierno italiano.

Con respecto a este asunto, Gianfranco Piazzesi, uno de los comentaristas políticos italianos más autorizados, escribió en el *Corriere della Sera*, el catorce de octubre pasado:

El 14 de octubre de 1988 ha comenzado la era del voto manifiesto. Un Parlamento, aun perplejo y dividido, encontró la fuerza de modificar un reglamento que permitía, a cada diputado, realizar negocios turbios o celebrar alianzas inconfesables. El partido del voto manifiesto prevaleció por un estrecho margen; sin embargo, este éxito tan dudoso demuestra toda la importancia de lo que se pone en juego. Después de cuarenta años de República, estamos en el comienzo de un nuevo ciclo. Se han establecido las premisas para otra forma, ya sea de gobernar como de hacer política.<sup>2</sup>

La abolición, si bien no total, del voto secreto, requerida con el fin de devolver al gobierno una posición central de conducción en el interior del sistema parlamentario, para quitar de en medio al partido de los "francotiradores" (que ponía en crisis a la mayoría, a la que además pertenecían, votando en su contra al amparo del secreto de la urna y obligándola a pactar con la oposición), ha desempeñado un papel decisivo en devolver al sistema italiano a la lógica parlamentaria, por lo cual la mayoría y la oposición tienen que desempeñar un papel diferente y muy distinto.

El redescubrimiento de la regla, mientras, por una parte, deja atrás definitivamente a la democracia consociativa (en donde mayoría y oposición gobiernan sustancialmente juntas), por otra, hace que se redimensione también el concepto, antes aceptado universalmente, por el cual para cada cambio de las reglas del juego o reformas de grande o pequeña magnitud, se requiere, de cualquier forma, del consenso del mayor partido de oposición, el Partido Comunista Italiano.

<sup>2</sup> Cfr. Piazzesi, Gianfranco, *Corriere della Sera*, 14 de octubre de 1988.

Así como en 1985, en la Comisión Bicameral para las Reformas Institucionales, el diputado por el Partido Socialista, Labriola, sostuvo que “el único consenso suficiente es el mayoritario”, el senador Fabri, jefe del grupo socialista en el Senado, al día siguiente de la introducción del voto manifiesto en la Cámara y en la víspera del voto para la introducción del voto manifiesto en el Senado, dijo textualmente:

La gran novedad del voto en la Cámara se constituye por esto: se afirmó el principio de mayoría y se dio un sentido claro al careo. Carearse significa dialogar también con las oposiciones, aceptar de sus indicaciones las que se consideren positivas; pero no significa decidir sólo si hay un acuerdo *ecuménico*, porque esto equivaldría a dar el derecho de veto a la oposición.

También podemos no estar totalmente de acuerdo con la opinión expresada por Carlo Fusaro en su interesante libro sobre la *Riforme istituzionali* (que está por aparecer en Florencia entre las publicaciones del Instituto de Derecho Público de la Facultad “Cesare Alfieri”), por la cual las duras luchas sostenidas por el Partido Socialista, para lograr la abolición del voto secreto, aun en el interior de la alianza de gobierno, hayan sido funcionales para el nuevo papel de este Partido dentro del Ejecutivo.

Desde hace una década —escribe Fusaro— la política socialista prevé, en defensa de su actuación y de sus perspectivas en el panorama político nacional, la interrupción sistemática de cualquier forma de enlace entre el actual aliado democristiano y el contrincante comunista, hoy opositor y mañana potencial aliado alternativo a la Democracia Cristiana. Por otra parte, en lo que toca al Partido Socialista, se trata de demostrarle a la opinión pública que en la relación con el partido de mayoría relativa, la Democracia Cristiana, junto con el Partido Socialista, alcanza logros, mientras que con el Partido Comunista no los alcanza; y para este fin, el redescubrimiento de la regla mayoritaria en el Parlamento resulta funcional, es más, indispensable. Es la regla mayoritaria, en efecto, que exalta el papel de los que tienen la responsabilidad del Ejecutivo; mientras módulos decisionales diferentes reduzcan, a cambio de involucrarse, el costo de estar en la oposición.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Cfr. Fusaro, Carlo, *Riforme istituzionali, forma di governo e sistema politico istituzionale*, Florencia, 1989, p. 33.

No hay duda que a partir de este resultado se reanude también la discusión sobre las otras reformas institucionales, entre las cuales se encuentran las electorales y la Gran Reforma de las Instituciones.

Ya ha cambiado el procedimiento para afrontarlas y decidir las.

Si hasta ayer era válida la convicción por la que una nueva ley electoral debía tener el consenso de por lo menos los tres partidos mayores, hoy prevalece el principio de un acuerdo en las mayorías y de un careo posterior con las oposiciones. "Hasta ayer —dice Piazzesi— no se había logrado ningún resultado. Con el nuevo método, hay una esperanza, aunque vaga, de liberar la situación."

En este punto se puede prever también que la evolución posterior, con la ayuda de eventuales reformas electorales que propicien la agregación bipolar de las fuerzas políticas, sea la de un gobierno ya no de tendencia asambleísta, como los que hasta ahora hemos conocido, sino la de un gobierno que, aunque esté vinculado al Parlamento por la relación de confianza, se convierta en el eje de rotación de un sistema parlamentario adecuado.

Sólo si el gobierno recupera esta función central podrán darse las respuestas, en tiempos hábiles, a las preguntas cada vez más apremiantes y exigentes de una sociedad italiana, ya madura y consciente, que ve en la funcionalidad y en la transparencia de sus instituciones políticas el instrumento para lograr una democracia total y feliz.

LAURA STURLESE

Traducción de Marina CATTANEO GASPARINI