

## **El Sistema Electoral Italiano a diez años de su reforma.**

### **Reforma Política**

Enviado por : CIUDAD POLITICA

Publicado el : 30/8/2004 0:13:27

### **Las reformas al sistema electoral italiano de 1993 para la elección de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores introducidas por la vía de referéndum, cambiaron aspectos importantes de la política en Italia.**

Por Fernando BARRIENTOS DEL MONTE\*

Pero sobre todo influyeron en el comportamiento de los partidos políticos tanto en la arena electoral como en la parlamentaria. Resulta interesante que se considere que Italia ha entrado en una Segunda República no obstante que no se cambió "ni una coma de la constitución de 1948". Este es un aspecto significativo, pues muestra el grado de influencia que las reformas han tenido para el sistema político italiano.

Dichas reformas cambiaron el sistema de elección proporcional vigente desde 1948 e introdujeron un sistema mixto, casi mayoritario conocido en forma despectiva como *Mattarellum* ii. No obstante, no ha operado de la forma que esperaban quienes las impulsaron. Como se sabe, la importancia del sistema electoral radica en que es uno de los factores, junto con la cultura política, que incide irremediamente en la configuración del sistema de partidos. Los sistemas electorales se encuentran regularmente bajo tensión, ya que se espera por un lado que representen coherentemente los principales intereses de la sociedad, legitimidad y, que por otro lado produzca gobiernos estables, es decir, gobernabilidad.

Según Giovanni Sartori, el sistema de partidos italiano configurado después de la posguerra era uno de los factores principales de la continua conflictividad en los gobiernos, de los largos y complejos procesos parlamentarios, y de la reducida capacidad del ejecutivo para llevar a cabo la implementación de políticas de largo plazo. En gran parte, el sistema electoral se reformó para tratar de incidir en la solución de estos problemas que entre la década de los años ochenta y noventa se agudizaron. Ahora bien, el sistema de partidos que se ha configurado después de tres elecciones bajo el nuevo sistema electoral (1994, 1996 y 2001) a primera vista no dista de ser diferente y ello ha llevado a considerar que por lo tanto aquél no ha logrado sus objetivos. Una afirmación de este tipo le exige mucho al sistema electoral y no considera la naturaleza misma de los partidos.

El objetivo de este artículo es describir el nuevo sistema electoral italiano que nació en 1993 y explicar porqué a pesar de que no ha operado como se deseaba, que era reducir principalmente el número de partidos, ha sentado las bases para una competencia electoral de tipo bipolar beneficiando sobre todo al electorado. La cuestión central a es ¿Cómo entender la competencia bipolar en un sistema de partidos fragmentado? La respuesta tentativa que trata de dar coherencia a este trabajo es que este comportamiento no ha sido efecto directo -condicionado o no- del (nuevo) sistema electoral, sino de la interrelación de éste con dos factores centrales: el primero, la permanencia de estructuras político partidistas, disgregadas, y muchas de ellas configuradas bajo el anterior sistema electoral, y segundo, del nacimiento de fuerzas políticas out-sider que han sabido maximizar a su favor el uso de las reglas electorales vigentes.

## 2. Crisis política y cambio institucional

Hasta antes de 1994, el sistema de partidos italiano era considerado como de "pluralismo polarizado", lo que traía consigo gobiernos débiles e inestables en manos de un partido de centro (Democracia Cristiana, DC) condenada a gobernar con alianzas heterogéneas e inestables. En parte, ello se debía a la imposibilidad de la oposición (liderada por el Partido Comunista Italiano PCI) de ser una alternativa de gobierno viable, y partidos pequeños sin la capacidad individual de ganar por sí mismos mayores espacios. Este pluralismo polarizado se había acentuado con el tiempo por el funcionamiento del sistema electoral tanto para la Cámara como para la del Senado que, respecto a aquellos aplicados en otros países europeos, era altamente proporcional. En las elecciones de 1992, por ejemplo, 16 partidos obtuvieron escaños en la Cámara, 6 de los cuales obtuvieron menos del 2% de los votos a nivel nacional. Mientras que en el Senado, fueron 18 partidos, de los cuales 8 obtuvieron menos del 1% de los votos. Para Pasquino, esta fragmentación en Italia hacía a los gobiernos inestables, las políticas públicas inconsistentes, y la imposibilidad del electorado de expresar claramente con su voto que partido debería gobernar.<sup>iii</sup>

En los primeros años de la década de los noventa se presentó la necesidad de impulsar reformas institucionales principalmente por la creciente serie de críticas al sistema político italiano que habían aparecido a finales de la década de los ochenta. No solo los partidos estaban desacreditados; en un nivel más amplio, este contexto además se caracterizó por una crisis en las finanzas del gobierno, un elevado déficit público, una reducción del gasto gubernamental, entre otros, lo que hacía a Italia un actor débil dentro del conjunto de países europeos. La creciente desconfianza social hacia el sistema político fué agravándose cuando el sistema judicial comenzó a someter a los principales jefes de las fuerzas políticas en un proceso conocido como Mani pulite. En este periodo aparecieron actores que desafiaron y pusieron en conflicto la continuidad del sistema. De forma resumida, se encontraban por un lado, el movimiento a favor de referendums para las reformas electorales, el partido de protesta de naturaleza territorial (la Lega), y algunos sectores del sistema judicial, y poco a poco se fueron sumando empresarios y los medios de comunicación. De éstos, los más importantes fueron los tres primeros, pero ninguno con la capacidad de prevalecer sobre los otros ni ocupar un espacio como oposición real, tanto por su naturaleza como por su forma de actuar en el contexto político.<sup>iv</sup>

Para superar la crisis en el sistema político italiano, la forma más lógica fué influir en el sistema de partidos y por lo tanto modificar el sistema electoral. Ello se reforzó por el impulso a los referendums donde el electorado italiano prácticamente rechazó la permanencia del sistema proporcional. En el debate parlamentario para llevarlas a cabo la palabra clave fué la búsqueda de la "governabilidad". En resumen, los objetivos que buscaban las reformas al sistema electoral eran tres: a) Estabilidad del gobierno en turno basados en una mayoría parlamentaria, e implícitamente la alternancia de gobiernos, no solo de ministros, sino de coaliciones gobernantes; b) Que sus efectos redujeran la fragmentación partidista, pero además coadyuvaran a renovar la clase política introduciendo nuevos elementos en el Parlamento; y c) Aumentar la relación de responsabilidad entre los electores y los representantes. Estos objetivos eran entre sí incompatibles para llevarse a cabo bajo el sistema proporcional vigente en esa época, por el hecho de que en un sistema parlamentario un gobierno fuerte difícilmente puede coexistir con agregaciones políticas débiles. Pero por otro lado, eran incompatibles con los intereses personales y organizativos de varios partidos y sus líderes.<sup>v</sup> De allí que el impulso de los resultados de los referendums de abril y junio de 1993 fué lo que en gran medida llevó a aceptar por parte de los actores parlamentarios las reformas al final adoptadas.

Con las reformas aprobadas en 1993 se adoptó un sistema mixto: la Cámara quedó conformada por

630 diputados elegidos por medio de dos listas: 475 (75%) son electos por igual número de circunscripciones por mayoría simple; los restantes 155 (25%) son elegidos por el sistema proporcional, dichos escaños son asignados a los partidos tomando como base los votos obtenidos a nivel nacional y a través de listas "sin preferencias" o cerradas. Para la Cámara de Senadores la distribución es similar: 232 escaños (75%) son asignados por la vía mayoritaria y 83 (25%) de forma proporcional. Uno de los elementos de singular naturaleza es la figura del "scorporo" que trata de compensar los efectos del sistema mayoritario a favor del proporcional.

### 3. Nuevas reglas y competencia entre viejas y nuevas estructuras

Como consecuencia de la crisis del sistema político, uno de los cambios más importantes fué la mutación del PCI en PDS. Pero además se configuraron fuerzas políticas de tipo antisistema (out-siders) que posteriormente y en parte por el descontento, se convirtieron en partidos catch-all: Verdi, LegaNord, ex-DC y Forza Italia, que encabezada por Silvio Berlusconi es quizá el más representativo de estos casos (obtuvo el 21% en las primeras elecciones con éste sistema). Por otro lado, salieron de la escena otros partidos como el PSI, DC, PSDI, PLI y PRI.

En las elecciones de 1994 el nuevo sistema tuvo su primera prueba. En la arena de la competencia electoral los partidos se presentaron con características novedosamente excepcionales ya que no se desenvolvían de forma individual, sino en una inédita competición entre coaliciones.<sup>vi</sup> Así el primer efecto del sistema mayoritario respecto de las campañas electorales del pasado, fueron las alianzas entre partidos. Se presentaron tres coaliciones heterogéneas: 1) centro-derecha (al Norte: Forza Italia, Lega Nord, CCD; en el centro-sur: Forza Italia, MSI, AN, CDD); 2) de centro-izquierda (RC, PDS, Verdi, PSI, Rete, AD), y 3) Pacto por la libertad (P. Segni, PPI). Los líderes las dos primeras, y en especial Forza Italia, supieron leer la necesidad de formar coaliciones bajo las condiciones que imponía el nuevo sistema electoral. 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.<sup>vii</sup>

Estas alianzas, de acuerdo con Brand y Mackie, sirvieron para "maximizar las oportunidades para la competencia electoral dentro del sistema mayoritario y menos para configurar un futuro gobierno, ya que no se fundaron sobre acuerdos precisos sobre programas a realizar por la coalición que venciera, y los eventos sucesivos lo confirman"<sup>viii</sup> Sin embargo no trajeron consigo un cambio significativo en el parlamento ya que los partidos tuvieron un comportamiento conflictivo, característico del sistema anterior y que era lo que se trataba de evitar. No hubo una simplificación del sistema de partidos sino todo lo contrario. La coalición vencedora (Lega y Forza Italia) se disolvió en poco tiempo a causa de su falta de homogeneidad ideológica, ya que lo único elemento que los unía era no haber sido acusados de corrupción como si lo estuvieron los principales líderes de los partidos tradicionales.

En las elecciones de 1996 una vez más se presentó una competencia bipolar entre la centro-izquierda y la centro-derecha, con excepción de la Lega, que decidió competir por sí misma. Nuevamente dos grandes coaliciones absorbieron en general el espectro de los partidos existentes. Quizá el aspecto más relevante es que uno de los incentivos de la coalición de izquierda (Ulivo y RC-progresistas) era impedir que la coalición de centro-derecha encabezada por Berlusconi volviera a capitalizar las oportunidades del sistema mayoritario, por lo que trataron de construir una coalición lo más amplia posible. Se puede afirmar que es en esta segunda elección donde se presenta características competitivas muy claras de tipo mayoritario, similar a aquellas en Inglaterra y

España. Así se busca un candidato a primer ministro que encabece la coalición y una propuesta de gobierno convincente.

Los candidatos seleccionados para competir por el puesto de primer ministro y el programa de gobierno crean un efecto arrastre entre los electores al momento de votar; por esto los resultados electorales claramente muestran resultados con menos diferencias porcentuales entre las dos coaliciones a diferencia de las elecciones anteriores. El dato más interesante fué el porcentaje que la Lega obtuvo por si sola (más del 10%). Es en éstas elecciones que se comienza a simplificar del mapa político bipolar al menos al nivel competitivo, pero no se puede decir lo mismo a nivel de partidos ya que aumentaron los partidos y los grupos Parlamentarios tanto en el Senado como en la Cámara.<sup>ix</sup> Esta fragmentación permaneció por la deliberada formación de las coaliciones entre los partidos para no verse afectados por el sistema mayoritario, pero menoscabó el proceso de gobierno, ya que el Primer ministro no llegó con el apoyo de un partido fuerte, sino con una coalición heterogénea y débil que se fragmentó cuando a algunos de sus integrantes ya no les convino mantenerse en la misma.

Las elecciones del 2001 confirmaron la competencia entre grandes coaliciones con un líder a la cabeza como candidato natural a ocupar el puesto de Primer Ministro. La Lega, apartada del extremismo se integró de nuevo a la coalición de centro-derecha la cual se ve favorecida por los votos que ésta le ofreció. Pero la fragmentación partidista fué es mucho más elevada, una coalición de ocho (DS, Margarita, Girasol, CI, y cuatro más), y otra de cinco (FI, Lega, AN, CDD y CDU). Ésta última, de centro-derecha, afirmó su capacidad de formar una coalición más determinante por el papel de un líder que las unificó. Mientras que la fragmentación en la centro-izquierda fué más clara al integrarse dos nuevas fuerzas (Margarita y Girasol). De allí que, según Cotta, venciera la coalición más simple, con el líder más consolidado y con el partido mayoritario al interior.<sup>x</sup>

Es a partir de los resultados de las tres elecciones se puede observar claramente que uno de los efectos indirectos del sistema electoral ha sido producir la proliferación y aumentar la fragmentación del sistema de partidos. Pero ello se explica porque los partidos políticos italianos se desarrollaron en un contexto de proporcionalidad puro, lo que les permitía mantenerse con poca votación. Al pasar a una competencia mayoritaria y menos proporcional, permaneció su lógica de hacer política, y se convirtieron en partidos con alto poder de chantaje, y muchas veces se convierten en fieles de la balanza al momento de presentarse ante los electores.

Las estrategias de los partidos de forma individual se han encaminado a evadir deliberadamente la volatilidad del voto en el sistema de circunscripciones y muchas veces no presentar candidatos para las uninominales, donde no tienen la posibilidad de vencer, y por lo tanto no han tenido que pagar el precio de ningún "scorporo". También, aprovechar los huecos y las virtudes del sistema proporcional ha significado una oportunidad de garantizar un escaño por la lista plurinomial, es decir, asegurar un lugar a los hombres más potentes dentro de un partido político.

Si es relevante para el sistema político italiano que sea en las coaliciones pre-electorales donde se prefigure el próximo primer ministro que se elegirá en el parlamento, una diferencia muy clara respecto al pasado. También se ha consolidado el papel del líder (natural en la coalición y en el gobierno) del cual depende la estabilidad de la coalición y de las relaciones al interior de ésta y entre las otras fuerzas para la estabilidad del sistema. Mientras que en el periodo anterior las coaliciones eran inestables en el parlamento, y aún hoy lo son, el que se configuren antes le ofrece al electorado la posibilidad de evaluar desde que se presentan a las elecciones hasta cuando terminan su periodo en el parlamento.

#### 4. Epílogo

Existe la percepción de que el sistema electoral italiano no ha logrado sus objetivos, sin embargo ello se debe primordialmente a que las expectativas se fundaron en la idea de que funcionaría de manera mecánica; es decir de forma causa-efecto. Con los resultados de las experiencias de tres procesos electorales (1994, 1996 y 2001), se puede afirmar que su funcionamiento ha sido condicionado por la lógica de la composición anterior del sistema de partidos. Lo cual se debe no solo a la aparición de nuevas fuerzas políticas, muchas de las cuales reciclaron algunos elementos de la clase política en descrédito. Sino que los partidos aprendieron a competir buscando no verse afectados por los efectos del sistema mayoritario. Es en la formación de las coaliciones donde han visto premiados sus esfuerzos, lo que los incentiva a volver a competir de la misma forma. Esta lógica de alianzas entre partidos se afianza por la necesidad evitar los efectos reductivos y/o "negativos" del sistema mixto, pero también por la falta de partidos de carácter nacional propios de un sistema mayoritario.

Este comportamiento de los partidos ha configurado una competencia bipolar y no tripolar como en el pasado. La experiencia de las últimas tres elecciones indica que la coalición de centro ha sido superada y se han afirmado la centro-izquierda y la centro-derecha.<sup>xi</sup> Tal bipolaridad es uno de los aspectos más importantes y novedosos de la competencia electoral;<sup>xii</sup> no obstante, dado que no es partidista sino de coaliciones, es débil y a la larga se puede convertir en un problema por la fragmentación natural existente a su interior, a menos que la lógica partidista se mantenga y debido a la fuerza centrífuga de las coaliciones éstas se conviertan en partidos más grandes y de carácter nacional.

Quienes se han beneficiado con éste sistema (aunque podría argumentarse que de forma relativa) han sido los electores. El elector tiene frente así a diversos actores en una misma arena: coaliciones, partidos, líderes y programas de gobierno; lo que significa que tiene mayores elementos para evaluar y de esta forma expresar un voto estratégico en la medida que el sistema se lo permita. Esto se observa claramente en la elección para la Cámara, donde el elector cuenta con dos boletas para expresar sus preferencias. De esta forma el mecanismo electoral está contribuyendo a renovar el sistema político por medio de la posibilidad de una real alternancia, cosa que no se había presentado en el pasado.

Según Sartori -uno de los más ácidos críticos del actual sistema electoral- la eficacia reductiva (sobre el sistema de partidos) del sistema uninominal es posible si existe un sistema bipartidista y si estos (dos partidos) están en condiciones de vencer en todas las circunscripciones. Esta condición no es posible porque el sistema de partidos italiano se ha desestructurado y la fragmentación partidista se mantiene. Y se verifica porque ningún partido por si mismo tiene la capacidad de vencer por si mismo en un colegio uninominal. Por tanto, el sistema mayoritario (a un turno) no solo mantiene la fragmentación de los partidos, sino que también la fortalece. En general, la noción de "mayoría" denota un partido que obtiene una mayoría en el parlamento.

Por el contrario, en Italia han vencido mayorías multipartidistas y es aquí donde la noción de mayoría pierde sentido, pues éstas son débiles estructural e ideológicamente lo que pone en duda su funcionamiento en el gobierno. En este sentido, Sartori argumenta que para poder reducir la fragmentación partidista, el sistema electoral actual debería introducir el ballotage porque solo de esta forma los partidos pequeños tendrían a desaparecer o a fundirse con otros partidos más fuertes. De esta forma, es el sistema uninominal en un solo turno, con la representación proporcional, lo que mantiene la fragmentación, porque no existen los incentivos para castigar a los

partidos más pequeños y por lo tanto las alianzas tenderán a ser frágiles.<sup>xiii</sup> Pues como ha señalado Pasquino, un sistema electoral por si mismo no puede reestructurar un sistema parlamentario; para él, el sistema actual es imperfecto, porque produce una mayoría artificial que no es suficiente para cambiar la naturaleza y funcionamiento del gobierno parlamentario.<sup>xiv</sup>

El sistema electoral (casi mayoritario) no puede convertir a Italia en una democracia mayoritaria porque no es parte de su "naturaleza"; resulta extraña a su cultura política, y esto lo muestra el comportamiento de los líderes de los partidos y las coaliciones. Las críticas al sistema electoral italiano están fundadas en una perspectiva de corte neo-institucional,<sup>xv</sup> ocupándose de las disposiciones electorales como si éstas fuesen una variable independiente, con una influencia determinante sobre la estabilidad del sistema político. La misma experiencia de las tres últimas elecciones muestra que el sistema electoral ha reconfigurado la competencia electoral, pero los actores, nuevos y viejos, juegan con estrategias predefinidas culturalmente en el sistema anterior.

\* MIEMBRO de CIUDAD POLITICA, Politólogo, Universidad Autónoma Nacional de México.

Contacto: [fbarrien@correo.unam.mx](mailto:fbarrien@correo.unam.mx)

#### Bibliografía

1. Brand, Jack y Thomas Mackie (1995), "Le elezioni del 1994" en Política in Italia. Istituto Cattaneo, Il Mulino, pp. 121-138
2. Castiglioni, Franco (1995), "Reforma electoral y gobierno: una mirada al caso italiano", en Sociedad, Buenos Aires, UBA.
3. Chiamonte, Alessandro y Roberto D'Alimonte (2004), "Dieci anni (quasi) maggioritario. Una riforma (quasi) riuscita" en Salvatore Vassallo y Stefano Ceccanti (eds.), Chiudere la transizione, Bologna, Il Mulino.
4. Cotta, Maurizio (2002), "Dopo tre elezioni: il sistema politico italiano a dieci anni dalla crisi" en Roberto D'Alimonte y Stefano Bartolini (eds.) Maggioritario finalmente, Il Mulino.
5. Monsalve, Sofía y Susana Sottoli (1998), "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico empírico: enfoque sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), El presidencialismo renovado, Caracas, Nueva Sociedad.
6. Nohlen, Dieter (1998), Sistemas electorales y partidos políticos, México, F.C.E.  
Pasquino, Gianfranco (2000), La transizione a parole, Bologna, Il Mulino.
7. \_\_\_\_\_ (2003), Sistemi politici comparati, Bologna, Bononia University Press.
8. Sartori, Giovanni (1996), Ingegneria costituzionale comparata, Bologna, Il Mulino.

#### Notas:

- i. Sartori (1996) "L'Italia tra sbagli e abbagli costituzionali", en Ingegneria costituzionale comparata, p. 221
- ii. Pasquino (2000), p.121
- iii. Pasquino (2003), pp.134-135
- iv. Cotta (2002), pp. 23-25
- v. Richard S. Katz, p. 162

- vi. Cotta (2002), p. 28
- vii. Castoglioni (1995), p. 12
- viii. Pasquino (2000) "Le elezioni del 1994" pp. 124-125
- ix. vid. Pasquino (2000), "Elezioni 1996", pp.83-92
- x. Cotta (2002), p. 37
- xi. Cotta (2002), pp. 28-29
- xii. Chiaramonte y D'Alimonte (2004), p. 106
- xiii. Sartori (1996), pp.221-225
- xiv. Pasquino, sistemi politici comparati, p.135
- xv. Cfr. Monsalve y Sottoli (1998), pp. 43-45