

Ejecutivo y Parlamento en Italia después de 1994: ¿Que ha cambiado con respecto a la “prima” Repubblica ?

Por Mag. Leandro Venacio

Italia de la Primera República

La política de coalición de la Italia pre – 1992 es normalmente descrita en base a la diversa composición partidaria asumida por los gobiernos en las diversas fases temporales. Se distingue, desde este punto de vista, el centrismo, el centro - izquierda, la solidaridad nacional y el pentapartido. En cada una de estas fases, las relaciones entre los actores políticos fueron mutando.

Sólo la primera legislatura republicana constituyó una parcial excepción. Desde el 1953 en adelante, cuando la Democracia Cristiana (DC) pierde la mayoría absoluta, las formaciones de los gobiernos son inciertas. Dada la posición central de la DC, la presencia de un fuerte partido comunista a la izquierda (Pci) y de un partido neo – fascista a la derecha, el desarrollo de la política de coalición fue en gran parte obligado. La lenta erosión del consenso en a la torno la DC, en presencia de un sistema electoral largamente proporcional, imponía que nuevos “partners” vayan entrando en la órbita del gobierno.

La conveniencia de los actores a las reglas institucionales, favorables a la estabilización de las relaciones de fuerza, eran suficientes a inhibir cualquier cambio de la estructura del sistema de partidos. El carácter insustituible y necesitado de las coaliciones de gobierno es exactamente el factor que mejor explica la fuerte inestabilidad y debilidad de los ejecutivos de la Primera República.

A cada elección, la formación del gobierno rotaba inevitablemente entorno al partido de mayoría relativa. Dado el carácter fraccionario de la DC, la cual no podía imponer un líder fuerte, el acuerdo entre “partners” podía ser logrado sólo con la condición que el Presidente del Consiglio fuese un hábil y creíble garante del equilibrio entre partidos, más que el verdadero jefe de la mayoría parlamentaria.

Desde el punto de vista del gobierno, la experiencia italiana post – bélica, ha estado caracterizada por gobiernos inestables. Entre 1945 y 1989 hubo 43 gobiernos, con una media al cargo de 12 meses. Sólo Bélgica supera a Italia en la brevedad de los cargos gubernamentales.

Los gobiernos no están caracterizados por tener un programa a realizar, sino de objetivos sectoriales a cumplir. El rol del Presidente del Consiglio no ha podido

satisfacer las expectativas. Ha tenido que obrar de mediador entre los partidos de la coalición para disminuir la tensión al interior de estos partidos. Es más, la práctica post – bélica ha impuesto una rígida separación entre el cargo del Presidente del Consiglio y la de secretario del partido. Por otra parte, la presidencia del consiglio, se basó, en una pequeña secretaría y un gran gabinete de estructura organizativa restrictiva e insignificante. Tanto una como otra, constituyen una organización privada de competencia política.

Además, la Constitución de 1948 tiene una arquitectura institucional fundada sobre la dispersión de poder. Es decir, que no hay institución donde el poder se concentre. Esto hizo que el gobierno sea una institución débil, porque está sujeto totalmente al Parlamento. El gobierno es débil y el Parlamento es fuerte. Fuera de la Constitución pero ligada a ella esta la Ley Electoral que es perfectamente proporcional. Todo ello acompañado de una extraordinaria estabilidad electoral.

Dado un contexto así desfavorable a la concentración significativa del poder en el Presidente del Consiglio, no es sorprendente, que la misma institucionalización a continuado a ser débil por buena parte de la segunda posguerra.

Así, por más de 40 años, no cambia nada. Partidos, ministros, y elecciones son siempre iguales. Hay una política bloqueada. Se gobierna en coalición a través de la táctica, que es un juego de tiempo breve sin proyección futura. El rendimiento del gobierno es muy bajo, aplica políticas tardías, es decir, que las políticas siguen los problemas, pero no se les anticipan. Desde 1948 hasta la crisis de 1992, este fue el escenario político.

Crisis y caída de la Primera República. Transición hacia la Segunda República

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.

Pero es, entre 1989 y 1992, que se produce la crisis final, caracterizada por: a) el nuevo cuadro internacional cuyo efecto directo es el fin del Partido Comunista, b) la crisis financiera y crecimiento de la deuda, c) el desafío judicial, en pocos meses de desintegran por corrupción, todos los partidos italianos (menos el Movimiento Social Italiano) d) el desafío de la política de masa (Referéndum 1991 y 1993, elecciones locales 1992-93) y mutación de las reglas del voto (Comunes, Regiones y Parlamento)

Esta situación trae aparejada la crisis de los viejos partidos, la formación de un nuevo sistema electoral con base mayoritaria y otros cambios. Cuyos objetivos son: la gobernabilidad, estabilidad del gobierno y representatividad.

Cambio en el Sistema Parlamentario: la política de las alianzas

El sistema aprobado en 1993 fue 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% de los votos. Se aplica la interdependencia entre el mayoritario y el proporcional a través del sistema de "scorporo".

Se intentaban crear las condiciones para una alternancia en el gobierno de estas dos formaciones convertidas en mayoría y oposición, es decir, que el nuevo sistema electoral ha contribuido a aplicar una dinámica bipolar. Los objetivos principales son: establecer elecciones decisivas, producir un gobierno estable, un gobierno de legislatura y reducir el número de partidos. Además, a los interiores de cada polo había surgido un líder, así los electores podrían elegir el gobierno querido, y también podían en las elecciones sucesivas, premiarlos o castigarlos, reduciéndolos a sus propias responsabilidades.

Pero mientras la presencia dominante del sistema uninominal por sobre la cuota proporcional generó condiciones para que los actores buscaran alianzas, partidos y candidatos, perseguirán dos intenciones diversas: sobrevivir al mayoritario, atenuando la rudeza de la competición multipartítica a turno único; y vencer la competición mayoritaria en los colegios construyendo una oferta competitiva. En suma, los partidos han construido coaliciones, tanto para acercarse al espíritu de las nuevas reglas, como para adaptarse a ellas.

En la formación de las alianzas, podemos distinguir dos momentos:

- 1) Las elecciones 1994: puede ser vistas como un primer pasaje del proceso de aprendizaje de los actores políticos hacia el alineamiento a una dinámica bipolar de competición. En aquella ocasión, la competición política tenía una estructura difícil de definir. Las urgencias eran otras, sobre todo ocupar el campo, o bien seleccionar las políticas y estrategias electorales para establecer las alternativas efectivamente posibles.

Los actores políticos han tenido que metabolizar todo muy rápidamente. Por ello, la ausencia de preocupación por la cohesión pos electoral de las alianzas se tradujo en un giro amargo: el primer gobierno de Berlusconi permanece a cargo del gobierno apenas 7 meses, la alianza electoral formada se descompone quitándole el total apoyo.

- 2) Las elecciones del 1996 en adelante: las alianzas se presentarán al voto con un candidato premier y un programa político propio. Esta innovación intenta robustecer la alianza que se instala en el gobierno y prevé una mayor duración del ejecutivo. El refuerzo de las alianzas habrá reducido el poder de interdicción del partido de posición más extrema. Aunque, en 1998, Refundación comunista retiró el apoyo al gobierno de Prodi, perdiendo la mayoría por un voto.

La formación de alianzas ha traído más de una implicación. Desde 1994, las alianzas se han vuelto más competitivas, más disciplinadas y han optimizado la capacidad de aprovecharse lo mejor posible del área de referencia, o bien, de la porción de espacio político a la cual la alianza puede alcanzar, modulando extensión y coherencia.

Por otra parte, si bien hay una indudable tendencia hacia la estabilización, el verdadero aspecto problemático está en la gobernabilidad pos electoral de las alianzas: los incentivos positivos a la agregación pre - electoral, se contraponen, después de las elecciones, los incentivos negativos, que llevan a los partidos aliados a diferenciarse en posiciones propias y, en determinadas concisiones, a practicar el *free riding* pos electoral. El problema está, en que después de las elecciones, las alianzas permanecen poco cohesas. La cohesión pos electoral de las alianzas, resiente negativamente al Parlamento, privándolo de mayoría o dividiéndolo, o formando una mayoría parlamentaria escasa y fragmentada.

Todo esto, afianza la idea, que la política de las alianzas parece destinada a oscilar entre estabilidad y *free riding*.

Refuerzo y estabilidad del ejecutivo:

Teniendo en cuenta, que la competición multipolar y la elección del "capo del governo" es independiente de la elección de los electores, la estabilidad del gobierno depende de su relación con el Parlamento. No es un caso que todos los proyectos de reforma propuestos en los últimos veinte años han tenido, como objetivo explícito e implícito, favorecer una mayor estabilidad al ejecutivo.

Todos los gobiernos constituidos después de 1993 han adquirido la

característica de “governi a guida esplicita”¹ por lo tanto, gobiernos guiados por los primeros ministros, cuyo rasgo es la voluntad de dar una dirección al ejecutivo, más que mediar al interior de este.

La progresiva afirmación de “governi a guida esplicita” estuvo precedida, y acompañada, por un progresivo reforzamiento del gobierno como institución. En particular, una serie de reformas institucionales, algunas de las cuales vienen de los años ochenta y otras en los años noventa, empujadas por la crisis del sistema pos bélico y por la presión proveniente de Europa de la moneda única.

Se han reforzado en Italia los factores políticos e institucionales que, en otros países, han favorecido la estabilidad gubernativa. En el plano institucional, diversas reformas administrativas y proceduales, introducidas en el transcurso de los años noventa, han modificado sensiblemente, tanto la relación entre el Parlamento y el gobierno, como al interior de éste último, la relación entre ministros y el Presidente del Consiglio. En el plano político, la lógica mayoritaria activada por la reforma electoral de 1993, ha terminado por favorecer una estructura bipolar de sistema de partidos.

La crisis del sistema de partidos y el empuje dado por Europa han terminado por combinarse, abriendo una oportunidad sin precedentes para reorganizar el proceso de gobierno, y crear un contexto favorable al crecimiento del rol del gobierno.

De esta manera, el gobierno se ha impuesto como el actor principal del proceso legislativo. El “capo del governo” se impone como el líder del ejecutivo. Tal tendencia ha sido confirmada por los últimos gobiernos, ya que a través del “decreto delegado”, el gobierno logró progresivamente neutralizar los vetos cruzados en el Parlamento, logrando así promover la propia agenda legislativa.

Tal refuerzo del ejecutivo en el proceso de gobierno, no ha impedido a los líderes de los partidos y de los grupos de partidos parlamentarios a retomar el control de la política del ejecutivo. En suma, los mismos (o casi) factores políticos e institucionales que en otro lugar han favorecido una alta estabilidad gubernativa, no ha logrado el mismo éxito en Italia.

Otros cambios se han aplicado durante los años noventa para acrecentar la capacidad gubernativa del ejecutivo y para proteger las propias políticas en el Parlamento. Tal es el caso de la reforma de los reglamentos de la Cámara de diputados introducida a partir de 1998, en materia de programación de trabajos, aprovisionamiento del presupuesto, de política comunitaria y de conversión decretos – ley. También la “legge delega n.59/1997” la Presidencia del Consiglio ha sido dotada de una propia autonomía financiera y organizativa, que da al primer ministro la estructura de soporte para sus propias preferencias personales y sus propias visiones

¹ Fabbrini, Sergio. Rafforzamento e Stabilità del Governo, p. 206

estratégicas.

Se puede decir que el ejecutivo italiano se ha acercado al modelo organizativo de la dirección justa y centrada de los ejecutivos de las democracias competitivas. Luego de acercarse a este modelo, se ha intentado reforzarlo y consolidarlo. Así, el Presidente del Consiglio italiano se ha transformado en un verdadero y propio primo ministro.

Es verdad también, que tal supremacía ha sido periódicamente amenazada al interior de la coalición. La falta de cohesión al interior de las coaliciones se debe a factores diversos: a la ley electoral de 1993, al modo en que esa ley ha sido interpretada por los actores políticos, y a la cultura política persistentemente proporcionalista. Por lo tanto, la fragmentación y la rivalidad interna entre las dos coaliciones principales constituyen una amenaza permanente contra la estabilidad del gobierno.

Conclusión:

Los cambios operados luego de la crisis de la Primera República, han tenido diferentes consecuencias en el Ejecutivo y en el Parlamento.

Por el lado del Parlamento, los cambios se orientaron a 3 objetivos claros que aseguren la gobernabilidad: estabilidad, reducción del número de partidos y mayor influencia de las elecciones.

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.

En cambio, los resultados no han sido tan positivos, ya que se crearon amplias coaliciones (para ganar en los colegios es necesario presentar candidatos apoyados por amplias coaliciones), las coaliciones que vencen son frágiles (cuanto más amplia es la coalición, resulta menos compacta y homogénea) y la necesidad de agregar más "partners" termina por aumentar el número de partidos (pese a la cláusula de exclusión del 4 por ciento, el sistema electoral no logró eliminar las formaciones más pequeñas). Por lo tanto, la reforma electoral no logró su principal objetivo político, nada menos que el de asegurar la gobernabilidad.

Si bien, ha crecido el rol decisorio del gobierno, la relación entre gobierno y Parlamento no tiene más las características horizontales del pasado, y el sistema de gobierno no es más policéntrico, finalmente, el gobierno y la oposición continúan a ser sostenidos por coaliciones fragmentadas (en el plano organizativo) y con poco contenido (en el plano programático). A pesar del bipolarismo, sus propios

componentes continúan a utilizar la lógica proporcional y amenazan con utilizar el poder de veto para establecer relaciones de fuerza recíprocas al interior de la coalición. Se ha disciplinado el comportamiento de los partidos durante las elecciones, pero aún no se ha logrado con el comportamiento luego de las elecciones. La democracia competitiva es aún lejana.

A todos estos cambios, se le suma que, con una Constitución invariable, el reforzamiento institucional del gobierno no se tradujo en una mayor estabilidad política.

Creo, que la razón que explica este déficit de gobernabilidad se remite fundamentalmente al turno único. 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 ballottage, en estas condiciones políticas, hubiese permitido medir fuerzas, tan inciertas, en el primer turno. La selección entre elegidos y no elegidos habría probablemente habilitado la posibilidad para que los italianos reorientaran sus indicaciones políticas en el segundo turno. 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 insignificante.

Finalmente, para promover la estabilidad del gobierno, es necesario formalizar un sistema para no incentivar la rivalidad interna entre las principales coaliciones.

Bibliografía:

- Cartocci, R. (2006) "Concetti e valori, doni e merci", Buenos Aires.
- Cartocci, R. (2006) "Alle origini dello sviluppo italiano: 1861-1922", Buenos Aires.
- Rokkan, S. (1980) "Territori, nazioni, partiti: verso un modello geopolitico dello sviluppo italiano" in Revista Italiana di Scienza Politica. Vol. X.
- Trigilia, C. (1986) "Grandi partiti e piccole imprese", Bologna: Il Mulino, Cap. 2
- Tullio-Altan, C. (1999) "Gli italiani in Europa", Bologna: Il Mulino. Cap. 3
- Tullio-Altan, C. (1999) "Gli italiani in Europa", Bologna: Il Mulino. Cap. 4
- Vassallo, S. (2005) "Sistemi politici comparati", Bologna: Il Mulino. Caso Italiano