

# ELECCIONES PRIMARIAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DEBATE\*

*Silvio Gambino*  
*Universidad de Calabria*

## SUMARIO

- 1.- *Calidad de la oferta política, elección de las candidaturas y “mercado de segunda mano”: La importancia del debate sobre las elecciones primarias*
- 2.- *Reforma electoral, sistema político, ciudadanos*
- 3.- *Reformas institucionales-constitucionales y partidos políticos*
- 4.- *Elecciones primarias y recualificación de la representación política: una posibilidad que no debe ser minusvalorada.*

### *1.- Calidad de la oferta política, elección de las candidaturas y “mercado de segunda mano”: La importancia del debate sobre las elecciones primarias*

Mi idea de estimular una reflexión sistemática sobre las elecciones primarias, que pueda servir para una eventual recualificación de la representación política, nace en el contexto de un debate público (desarrollado en una ciudad meridional de nuestro país) centrado en la temática de la democracia en los partidos a la vista de las opciones impuestas por la nueva ley electoral. El secretario local de

\*Texto publicado originalmente con el título “Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive”, en el volumen colectivo, editado por Silvio Gambino, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995.

una importante fuerza política del «polo democrático»<sup>1</sup> sostuvo en su intervención en tal debate, con un énfasis que debe subrayarse, la necesidad de adoptar decisiones políticas congruentes con el objetivo de favorecer la formación de *bloques* políticos alternativos y, en ese contexto, la de recurrir al «mercado de segunda mano» en la elección del personal político para las candidaturas parlamentarias. Lejos de plantearse el objetivo de formar una clase política alternativa, que pudiera constituirse en expresión de las nuevas expectativas de la representación política, se explicitaba con esa terminología el intento de seguir, en la medida de lo posible, una estrategia de revalorización del personal político proveniente de la preexistente forma de expresión del sistema político-partidista. La tesis le pareció al autor de estas páginas un tanto extravagante, hasta el punto de considerar oportuna y de cierta utilidad la reflexión que sigue a continuación, una reflexión que no tiene otro objetivo que el de poner a debate un examen crítico sobre algunos de los límites de una estrategia como la indicada. Pese a reclamar sobre esta cuestión una legítima preocupación, expresada ya por uno de los estudiosos más autorizados en la materia, debe observarse, de inmediato, que este trabajo no pretende, en modo alguno, configurarse como una especie de defensa militante en favor de la difusión generalizada de elecciones primarias para la selección de las candidaturas, bien sea en el interior de los propios partidos, bien dentro de los bloques electorales en liza<sup>2</sup>. Una tal tesis, que sostuviera la necesidad de la difusión de las elecciones primarias en todos los terrenos,

1. Lo que resulta clara expresión de una forma de pensar bastante extendida entre las fuerzas políticas que se alinean en el llamado polo democrático. En el ámbito de las fuerzas que se proclaman parte del llamado polo de la libertad y del buen gobierno faltan de momento ese conjunto de reglas estatutarias mínimas capaces de asegurar el respeto a la regla constitucional del «procedimiento democrático» en los partidos. En tal contexto, y sobre la base de la escasa información de la que se dispone, la selección de las candidaturas parece haberse atribuido exclusivamente a la capacidad-responsabilidad de los *leaders* del grupo.

2. Cfr. G. Pasquino, “Le Primarie? Lasciamo perdere”, in *Reset*, junio, 1995. Sobre el tema de las primarias, desde una perspectiva general, cfr. también E. Somaini, “Elezioni primarie e coalizione elettorali”, en *Il Mulino*, 1993, n. 5; y, del mismo autor, “*Como selezionare un Cancelliere*”, en *Reset*, junio, 1994; C. Trigilia, “L'altra faccia del buon governo. Perché non basta cambiare le regole elettorali”, en *I democratici*, junio, 1995. Por otro lado no puede dejar de subrayarse que las observaciones críticas de Pasquino, frente a las primarias (“Le primarie impossibili”, en *Il sole-24 ore*, 11/5/1995, para quien “la sabiduría de bastantes funcionarios de partido, de algunos políticos y de algunos intelectuales [habría] permitido la selección de buenos candidatos, que hubieran vencido en las elecciones municipales, provinciales y regionales sin necesidad de primarias, candidatos que no es del todo seguro que hubieran vencido en las primarias”) podrían resultar convincentes en la medida en que se limitasen al análisis de los comportamientos pre-electorales de los partidos en las regiones del norte del país, pero parecen desatender casi por completo los problemas producidos en materia de formación de los bloques y de selección de las candidaturas en las regiones del centro y del sur del país. Cfr. también sobre esta cuestión, en general, O. Massari, “La selezione dei candidati”, en VV.AA. (edición de G. Pasquino), *L'alternanza inatessa*, Soveria Mannelli, 1995.

no forma parte, en efecto, de los objetivos de estas páginas, en las cuales, por el contrario, podrá, quien lo desee, encontrar más de una duda sobre la conveniencia de esa modalidad de selección de los candidatos, y ello tanto por lo que se refiere a las candidaturas de las autoridades supremas más significativas (presidencia del Consejo de Ministros; autoridades supremas de los ejecutivos regionales y locales; alcaldes, cuando menos los de las ciudades medio-grandes) como, sobre todo, a las candidaturas correspondientes a la cuota mayoritaria de los miembros del Parlamento.

En un proceso que debe asegurar con toda claridad no sólo las exigencias de una reforma de los partidos (o de su democratización interna), sino también las relativas al mantenimiento de los bloques políticos (tanto de centro-izquierda como de centro-derecha), resultaría, de hecho, totalmente incongruente una selección que demostrase que los nuevos partidos (salidos de la redefinición del previo orden partidista) seguían la misma estrategia e incurrían en las mismas limitaciones, ya conocidas, del sistema de partidos que funcionó a lo largo de los años 80 y sobre todo en los inicios de los 90. Aunque sería, de cualquier modo, una importante limitación política en la medida en que se la observase en una óptica de medio-largo plazo, es cierto que tal selección podría quizás adoptarse por aquellas nuevas fuerzas políticas que todavía no se han asentado de forma estable y definida y que parece no tienen la intención de buscar su consolidación en las tradicionales formas asociativo-organizativas, fuerzas cuyas políticas de selección de la clase política e incluso cuyas funciones de representación se definirían sobre la base de las técnicas del *marketing* político. Para las otras fuerzas políticas, que aparecen como expresión de un importante esfuerzo de revisión programática e ideológica, así como de readecuación de las estructuras políticas a las nuevas exigencias representativas de la sociedad contemporánea (lo que puede decirse del bloque de fuerzas políticas que han personalizado en Prodi al *leader* para la *premiership* gubernativa), una estrategia como la referida al principio, de escasa ambición de cambio en la selección de la clase política, podría resultar vencedora a corto plazo, pues permitiría la competencia con las fuerzas políticas de centro, pero resultaría indudablemente perjudicial a la hora de asegurar aquellas necesarias cualidades representativas que pueden hacer a tales fuerzas candidatas a la confianza -difusa, pero otorgada con convencimiento- para acometer una forma de gobierno del país que se funde en la superación de toda preexistente práctica de reparto y en la cualificación y la responsabilidad de la selección que se haya realizado.

A la luz de estas consideraciones, que encuentran su origen en el difícil proceso de realineamiento que se viene produciendo en el sistema político de

nuestro país, creo que cualquier reflexión que pretenda encuadrar correctamente el tema objeto de discusión ha de hacerlo observando la evolución actual de nuestro sistema político a la luz de los principios constitucionales sobre la participación política (como el de libertad y el de procedimiento democrático), y llamando la atención sobre la propia problemática constitucional derivada del *déficit* de garantías constitucionales para las minorías parlamentarias que se ha generado, como consecuencia de la reciente reforma electoral mayoritaria, tanto en el ámbito del proceso legislativo como en el de la función de control parlamentario. Además de la necesaria revisión del *quórum* estructural para la elección de las cuotas parlamentarias en los órganos de garantía (Corte Constitucional, Consejo Superior de la Magistratura) y para recurrir al referéndum constitucional (en el sentido del artículo 138 de la Constitución), una reflexión sobre las garantías constitucionales debe tener en cuenta, muy particularmente, el régimen de las candidaturas, desde el punto de vista de las incompatibilidades y de las inelegibilidades, o el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas y la necesidad de introducir contrapoderes en ese campo, bien sea a través de la limitación de la concentración de aquéllos en manos privadas, bien a través de un régimen -a establecer- que asegure a todos los candidatos -aunque no sean propietarios de cadenas de televisión- una *par condicio* en el acceso a tales medios, etc.<sup>3</sup>

Parece fácilmente defendible, sin embargo, que un tema central en el proceso de readecuación de la participación política es el de la democracia en la vida interna de los partidos y el del establecimiento de una disciplina diferente en sus relaciones con los órganos y poderes constitucionales del Estado, cuestión esta última que exigiría una puntual reglamentación legislativa de las más significativas actividades con relevancia pública realizadas por los partidos políticos<sup>4</sup>. De hecho, es de sobra conocido cómo los partidos se han transformado desde los inicios del presente siglo, de forma embrionaria, y con posterioridad, en la presente fase de reafirmación de la democracia posterior a la ruptura autoritaria del fascismo, de una forma progresivamente más clara, en máquinas organizativas

3. Cfr., también, sobre la cuestión, S. Gambino y G. Moschella, "Regole elettorali, sistema politico e forme di governo: il caso italiano", así como G. Moschella, "Forma di governo, riforme elettorali e garanzie costituzionale in Italia", ambos en VVAA (edición de S. Gambino), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padua, 1995.

4. Entre la amplia bibliografía sobre la cuestión cfr. también V. Atripaldi, "Sul procedimento di scelta di candidati nelle elezioni della Camera dei deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori", en *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro*, Milán, 1968, Vol I; S. Gambino, "Sovranità popolare e rappresentanza politica", en *politica del diritto*, 1983; el *dossier de Mondoperaio* (1992, n. 7): "Risanare il sistema dei partiti"; A. Di Pace (editor), *Questione istituzionale e questione morale*, Milán, 1992 (Cuaderno n. 3 del Circolo Rosselli).

cada vez más cerradas sobre sí mismas y concentradas en su propia estructura burocrática. Los hechos penalmente relevantes desvelados a partir de los primeros años 90 (y en vía de averiguación judicial) confirman como ese tipo de máquinas habían acabado por perder gran parte de su capacidad de representación, para dirigir su actividad a la búsqueda del consenso según modalidades que tenían poco que ver con la función propia de los partidos, que no es otra que la de la representación de los intereses de los ciudadanos dirigida a asegurar la concurrencia en la determinación de la política nacional.

En contraste con algunas tesis pesimistas sostenidas por autorizados especialistas<sup>5</sup>, el horizonte de fondo en el que se inscriben estas reflexiones, según las cuales la legislación electoral mayoritaria habría venido a destruir por sí misma a los partidos de masas (por lo menos tal y como los habíamos conocido en la segunda mitad de la presente centuria) es, sin embargo, muy diferente del consistente en sostener que las funciones representativas de los partidos han cedido en favor de presuntas modalidades de representación que se asegurarían mediante el papel desarrollado por el *leadership*, modalidades que encontrarían su *pendant* constitucional en la propuesta de una solución presidencialista para el gobierno del país. Por más que el debate sobre esta cuestión continúe abierto entre las diversas fuerzas políticas y los estudiosos de las instituciones -pese a conocer la grave crisis en la que se encuentran aún los partidos políticos-, quien esto escribe está lejos de creer que se hayan agotado las funciones de representación desarrolladas por estructuras organizativas del tipo de la de los partidos<sup>6</sup>. Respecto a tales propuestas de reforma institucional-constitucional, hoy en discusión, e inspiradas por la solución presidencialista de modo más o menos radical, creo, por el contrario, totalmente «inexportable» a nuestro país una forma de gobierno presidencial que, verdaderamente, una parte muy significativa de los propios estudiosos norteamericanos considera ampliamente inadecuada para las propias exigencias locales de «governabilidad». Desde este punto de vista, un politólogo comprometido en la actividad política bajo la bandera del llamado «polo de la libertad y del buen gobierno» ha realizado una valoración plenamente convincente según la cual “el denominado modelo americano [...] es un modelo de Estado que no ha funcionado nunca en ningún país de cultura latina.

5. Entre los que destaca, particularmente, G. U. Rescigno, de quien debe verse, cuando menos, “Democrazia e principio maggioritario”, Ponencia presentada en el Congreso A.I.C. (Siena, 3-4 de diciembre de 1993) y “A proposito di prima e di seconda Repubblica”, en *Studi Parlamentari e di politica Costituzionale*, 1994, 27.

6. Por otro lado, no carece de significación en tal sentido el proceso, todavía en curso, de proliferación de partidos, cuanto más en presencia de una legislación electoral que en teoría habría debido desalentarla para favorecer, bien al contrario, tendencias de tipo bipolar.

Por el contrario, en todos estos países, ha naufragado siempre de forma completa, preparando el terreno a algunas de las peores degeneraciones de la democracia política: personalismo, populismo, corporativismo, autoritarismo (difuso en ocasiones, peligrosamente concentrado en otras)<sup>77</sup>.

En conclusión, si la propia perspectiva de la confusa fase política actual no parece dejar abiertas muchas salidas para una ingeniería constitucional que se fundamente sobre la introducción de formas de gobierno presidencialistas, con la consecuencia derivada de una acentuación del personalismo en los cargos institucionales (supremos o no)<sup>8</sup>, se confirma que los partidos políticos, en la medida en que procedan a redefinirse oportunamente a la luz de las nuevas exigencias representativas impuestas por la legislación electoral (en gran parte mayoritaria), constituyen instrumentos cualificados e insustituibles para asegurar la representación política y la necesaria mediación entre el cúmulo de intereses representados en el Parlamento, por más que los mismos no puedan reivindicar la exclusividad en el ejercicio de tales funciones. La crítica a los partidos no se refiere, por tanto, a sus funciones para la concurrencia a la formación de la política nacional por parte de los ciudadanos -que constituía y constituye todavía un modelo muy avanzado de democracia política- sino, más bien, al proceso de condicionamiento de los órganos constitucionales de gobierno operado por los partidos y, sobre todo, a lo que se denomina «la fusión partitocrática del ejecutivo y el legislativo»<sup>9</sup> (con lo que ello significa en términos de irresponsabilidad y de confusión institucional), a la difusión de un sistema de «clientelismo de masas» y, *last but not least*, al sistema de ilegalidad masivo en que ha desembocado todo ello. Ese es, en gran medida, el punto de vista en el que se sitúan estas reflexiones.

## 2. Reforma electoral, sistema político, ciudadanos

Lejos de cualquier pretensión de infravalorar las más recientes manifestaciones de concurrencia de los ciudadanos a la formación de la política nacional, tal orientación intelectual asume que el principio participativo y democrático debe difundirse más profunda y adecuadamente, tanto en el ámbito de las organiza-

7. Cfr. G. Urbani, "Il modello Casa Bianca non s'addice a Roma", en *Il sole-24 ore*, 18/7/1995; cfr. también del mismo autor "Tutti i limiti del presidenzialismo", en *Ideazione*, 1995, n. 1.

8. En la amplia bibliografía sobre la cuestión cfr., al menos, S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma, 1994 y, más recientemente, el dossier de la revista *Liberal* (1995, suplemento al n. 4) enteramente dedicado a *Un premier scelto dal popolo*.

9. En tal sentido M. Calise, *Dopo la partitocrazia*, Turín, 1994, p. 52.

ciones partidistas, como a través de la utilización de nuevos y más eficaces instrumentos de formación de la voluntad política. Ello es más evidente tras la opción operada con la reciente ley electoral que, a su vez, debería ser (antes que nada) reformada si se quiere estar en condiciones de asegurar los objetivos sistémicos para los cuales fue prevista<sup>10</sup>. Esta visión parte de que el sistema electoral -entendido no simplemente como instrumento técnico-jurídico para la traducción de votos en escaños, sino como un elemento fundamental de redefinición de la representación política-, está en condiciones de desenvolver una, tan delicada como fundamental, función institucional susceptible de desembocar en la transformación de la propia forma de gobierno en la dirección del modelo prevalente en las democracias representativas contemporáneas, un modelo fundado en el recambio de la clase gubernativa y en la alternancia en el poder entre partidos (o coaliciones de partidos) alternativos, todo ello legitimado por la existencia de un gobierno, lo que daría lugar a la realización de una democracia «efectiva» y «gobernante».

Ha de destacarse, sin embargo, a tal respecto, que el acercamiento con el que, durante mucho tiempo, ha sido afrontada la cuestión electoral, tanto por la doctrina constitucional como (sobre todo) por los partidos políticos, se ha revelado –en contraste con el énfasis y el valor casi mítico que algunos le han atribuido – totalmente instrumental e insuficiente<sup>11</sup>. Sólo en el más reciente debate teórico y parlamentario la reforma de la representación política ha sido, de hecho, tomada en consideración no únicamente por su valor en sí mismo, sino como un elemento que presenta una estrecha correlación con el objetivo sistémico identificable en la definición de una forma de gobierno que se inspire en el principio de la alternancia y en el, correlativo, de la efectiva responsabilidad política de la clase política (de gobierno o de oposición) ante al cuerpo electoral. Responsabilidad esta última que puede conseguirse también a través de una revalorización del peso decisional del voto (no sólo para la selección de la representación parlamentaria, sino para la investidura casi directa del propio gobierno y por el «voto-sanción»).

Según una línea de pensamiento que ha sido mayoritaria en el país (y que se plantea en la actualidad las graves limitaciones de reformas electorales que no vayan acompañadas de reformas institucionales y constitucionales dirigidas a

10. Para profundizar en tal orientación cfr., también, VV.AA. (edición de S. Gambino), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padua, 1995.

11. Cfr. al respecto, cuando menos, F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bolonia, 1981 y G. Moschella, *Sistema elettorale e Costituzione «reale» in Italia*, Cosenza, 1988.

garantizar los derechos de las minorías y la *par condicio* en el acceso a los medios de comunicación de masas) las distorsiones presentes en el sistema político, cuyas manifestaciones más evidentes se han puesto de relieve en la crisis de la representación, en la ausencia de funcionalidad de los aparatos institucionales de gobierno (circuito Parlamento-Gobierno) y, sobre todo, en la ocupación partidista del Estado, serían combatibles mediante la superación de la democracia bloqueada e ineficaz establecida en nuestro país (y de la denominada «práctica consociativa»), inspirándose para ello en la democracia de tipo sistémico. Para la opinión mayoritaria, tal «pacto de compromiso», pese a haber garantizado en la fase crucial de la historia político-constitucional republicana el funcionamiento de las instituciones representativas, habría acabado privilegiando el método de la cogestión frente al ejercicio del control democrático del Gobierno y a la elaboración de proyectos alternativos y habría impedido, en consecuencia, una nítida imputación diferenciada de las respectivas responsabilidades y competencias institucionales de la mayoría y de la oposición, del Parlamento y del Gobierno.

Al subrayar los riesgos plebiscitarios que el desarrollo de las formas de «democracia referendaria» lleva aparejados<sup>12</sup> (frente a los cuales se habrían previsto correctivos adecuados, como un aumento de las firmas exigidas para la solicitud del referéndum abrogativo), puede recordarse como uno de los objetivos fundamentales del movimiento referendario había sido, justamente, el de conseguir un pleno despliegue del modelo democrático-parlamentario, mediante la trasposición de reglas institucionales propias de los regímenes constitucionales con alternancia, que se caracterizan por una abierta competitividad entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento (generalmente se trata de sistemas bipartidistas o con tendencia al bipartidismo) y por la función de crítica, control y representación de posiciones alternativas sobre *issues* concretos desarrollada por la oposición, a la que se garantiza institucionalmente la posibilidad real de sustituir al/los partido/s mayoritario/s (derrotándolo/s en las elecciones políticas) en el gobierno del país. En tal contexto, la puesta en marcha de un proceso de reforma electoral en Italia se había propuesto el objetivo de superar los procesos consociativos y, con ello, los límites que, en la última mitad del siglo, habían caracterizado la forma de gobierno del país en sede de «constitución real». En efecto, en el ámbito concreto del desarrollo de las relaciones entre representación política y órganos de gobierno, la ausencia de alternancia entre fuerzas políticas y, en

12. Sobre lo que debe verse, entre otros, M. Fedele, *La democrazia referendaria*, Roma, 1994 y, más en general, S. Rodotà, «La sovranità nel tempo della tecno-politica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa», en *Politica del Diritto*, n. 4.

particular, la eficacia de pactos de exclusión respecto de alguna fuerza política, a la izquierda y a la derecha del arco parlamentario, se había visto acompañada de prácticas consociativas, tanto en el campo legislativo como en la propia administración. Corresponsabilizando impropiamente (aunque en diverso grado) a las fuerzas parlamentarias del gobierno y de la oposición, tal perspectiva (de naturaleza consociativa) había hecho difícil al ciudadano-soberano el ejercicio del voto-directivo y del voto-sanción, voto, este último, que se reducía a expresar, sustancialmente, un mero voto-mandato al partido (y al sistema de partidos). Los límites de un «gobierno de reparto» de tal clase, conjugados con la rigidez impuesta por la «crisis fiscal del Estado» y con la resistencia del sistema político-institucional a aprobar reformas orgánicas dirigidas a la racionalización de las instituciones públicas, habían alimentado un convencimiento difuso sobre las ventajas de una reforma electoral que se propusiera conseguir el objetivo de una mayor responsabilización de la representación política y que respondiese mejor a las exigencias de desenredar los principales nudos evidenciados por el sistema político-institucional. Los términos de la cuestión se habían identificado, así, en la necesidad de individualizar nuevos y más eficaces instrumentos de representación y de gobierno en un panorama institucional capaz de dar savia nueva y adecuado desarrollo al esquema clásico de la democracia representativa, con una clara distinción entre el papel y la responsabilidad de la mayoría y de la oposición parlamentaria. De hecho se podía pensar, razonablemente, que tales elementos podrían tender a reforzar, incluso en la cultura y práctica internas de las propias fuerzas políticas, una tendencia hacia la transformación de la vigente democracia representativa y una reforma del sistema institucional que pudiese certificar el paso «de la cultura de la coalición a la cultura de la alternancia», lo que constituye la regla de fondo de la transparencia y de la responsabilidad política de las instituciones representativas y de gobierno. La cuestión electoral se afrontaba por tanto, como puede verse, haciendo referencia a las condiciones reales del sistema político y a la que se había definido como la «constitución material» puesta en práctica por los más importantes centros de poder político-comunitario, los partidos políticos *in primis*. En tal clave interpretativa, la revisión del sistema electoral se colocaba, en consecuencia, como un elemento de asentamiento institucional frente a los profundos cambios registrados en el plano de la «constitución material», cambios que se reconducían, fundamentalmente, a la crisis de la concepción de exclusividad en la representación política mantenida, incluso mas allá de la previsión constitucional, por los partidos políticos y a la inadecuación del modelo consociativo para definir una forma efectiva de democracia parlamentaria. Estos análisis, en suma, llevaban a subrayar como - frente a la naturaleza peculiar de la crisis institucional que vivía el país (consistente, más que en la debilidad del ejecutivo, en la completa transformación del

sistema constitucional de gobierno por el impacto del sistema político-partidista)- se imponía una estrategia institucional dirigida a restablecer la certeza de las reglas, la autoridad, funcionalidad y capacidad decisional de las instituciones constitucionales de gobierno. Es justamente en ese sentido en el que se había destacado que la cuestión crucial no venía dada sólomente por la modificación de la forma de gobierno sino, sobre todo, por la previsión de un sistema electoral capaz de permitir a los ciudadanos influir directamente sobre la selección de sus representantes (representantes y partidos), sobre las políticas (programas políticos) y sobre las alianzas (alternativas). En una palabra, la reforma electoral constituía un argumento central porque estaba llamada -según la filosofía institucional en la que se inspiraba- a producir una nueva legitimación de las instituciones de la representación y del gobierno, a través de una mayor responsabilización de las fuerzas políticas (en la dinámica mayoría-oposición) y de una posibilidad real, garantizada a los ciudadanos-electores, de sancionarla políticamente.

### ***3. Reformas institucionales-constitucionales y partidos políticos***

La reflexión sobre como encuadrar nuestra tema en el marco más amplio del debate sobre las reformas institucionales y la propia valoración de las propuestas de reforma institucional-constitucional que están actualmente en discusión, tanto entre las fuerzas políticas, como entre los estudiosos de las instituciones, imponen la necesidad de subrayar un dato de naturaleza metodológica sobre el que desde hace mucho están de acuerdo los especialistas en derecho constitucional: el de la superación de la propia validez científica y hermenéutica de los análisis sobre las formas de Estado y de gobierno que se fundamentan sobre el principio tradicional de separación de poderes<sup>13</sup>. Aunque, ciertamente, un discurso de naturaleza análoga podría hacerse para todos los ordenamientos constitucionales europeos, la evolución del constitucionalismo italiano, desde sus orígenes hasta la actualidad, exige aceptar -junto a la disciplina de las relaciones Estado-ciudadanos (protectora de las libertades civiles y políticas) y de las diversas relaciones entre los sujetos constitucionales- la presencia y operatividad de actores sociales diferenciados, de centros de poder político-comunitarios que organizan, haciéndolo eficaz, el ejercicio de la libertad de participación política, pero que, en todo caso, ponen en cuestión, condicionándola significativamente,

13. El análisis más lúcido sobre la cuestión es todavía el propuesto por L. Elia en un ensayo publicado en los primeros años 70 ("Governo [forme di]"), en *Enciclopedia del diritto*, Milán.

la propia actividad de dirección de los órganos constitucionales de gobierno. Dado el tipo de relaciones que han ido entretejiendo con el Estado y vista la manifestación social y pública de sus poderes, esos centros de poder -entre los que los partidos políticos constituyen la más cualificada manifestación- podrían definirse perfectamente como órganos auxiliares del Estado, sino como auténticos órganos estatales<sup>14</sup>, como, he hecho, han sido definidos por sectores muy autorizados de la doctrina. En las formas de gobierno de los Estados contemporáneos -de modo embrionario en su fase originaria y pleno en la más reciente (como la delineada por la Constitución italiana de 1948)-, los partidos políticos se han convertido cada vez más, aunque solo sea de hecho, y a través del desarrollo de las funciones conectadas a la representación política (y a la mediación entre los intereses sociales), en órganos de relevancia constitucional capaces de determinar, o de incidir de forma determinante, en la formulación y el ejercicio de la función de dirección política. Pero los partidos son, de forma simultánea, asociaciones de tipo privado que, como tales, están fuertemente asentadas en la sociedad, motivo éste por el que resulta difícil una recomposición estructural y funcional que pase por una definición lineal, y al tiempo satisfactoria, de su naturaleza jurídica.

Es posible, por tanto, apuntar como indicación introductoria a una toma de posición general sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos, el hecho de que el retraso de una parte significativa de la doctrina en considerar al partido desde su aspecto funcional como «elemento conformador del sistema de gobierno», sirve también de explicación a la dificultad general para entender su configuración «prevalentemente pública» y, en consecuencia, su naturaleza como parte integrante fundamental del modelo de democracia y de la forma de Estado hoy en vigor. Forma que ha sido definida como «Estados de los (de) partidos», en la medida en que caracteriza el funcionamiento del modelo de democracia previsto por la carta constitucional sobre la actividad de los partidos, en cuya configuración jurídica, como ya se ha señalado, se pone de relieve tanto una naturaleza asociativa, como una, contextual, de carácter orgánico-público.

La reconstrucción doctrinal en tales términos constituye una premisa obligada, incluso a los fines del propio tratamiento del problema de la legitimidad y/o pertinencia de una eventual regulación legislativa de los partidos políticos que

14. Para una reconstrucción de este debate, consientaseme reenviar al lector, dentro de la amplia bibliografía existente, a mis trabajos *Partiti politici e forma di governo*, Napoles, 1977 y *Crisi istituzionale e riforma delle Costituzione*, Pisa, 1983.

tuviera por finalidad delimitar el monopolio partidista de la representación política. En efecto, quien defiende, a partir de la exégesis del artículo 49 de la Constitución, que los partidos son asociaciones de carácter privado, no puede sino oponerse a cualquier forma de intervención legislativa sobre los partidos. Incluso prescindiendo de la problemática de los órganos encargados del control (legislativos, ejecutivos, jurisdiccionales), tal intervención comportaría, en efecto, una no improbable delimitación de su autonomía política, que constituye, en cambio, una expresión necesaria de la libertad de asociación política tutelada por el artículo 49 de la Constitución. Una limitación de autonomía que puede significar un riesgo efectivo de «estatalización» de la sociedad, entendiendo por tal la oferta de programas y de procedimientos de puesta en marcha de los mismos que no tuviera su nacimiento ni fuera expresión de la polimorfa realidad social, sino que partiera desde arriba para imponerse a la sociedad. Ello significaría, para volver a la previsión normativa del artículo 49 de la Constitución, la crisis definitiva de la función representativa de los partidos y su subsunción en funciones meramente mediadoras-integradoras: en una palabra, su transformación de estructuras organizativo-asociativas de la sociedad en elementos integrantes del conjunto de autoridades del Estado. El que, por el contrario, sostiene una concepción diferente del partido político, fundada sobre su naturaleza prevalentemente pública, tiene buenas razones para concluir que el mismo “se transforma en una de las instituciones del derecho (de hecho en la institución de mayor peso) a través de las cuales se posibilita el ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos y su concurrencia en la determinación de la política nacional o, en otros términos, su participación en el gobierno del Estado”<sup>15</sup>. Subrayados con esta brevedad los términos jurídicos de la cuestión, se puede incluso estar de acuerdo con quien considera que la naturaleza jurídica-privada de tales instrumentos no constituiría un obstáculo insalvable para el legislador actual. Piénsese, en efecto, en todos los entes que, en el ámbito del derecho positivo, gozan de un régimen jurídico-privado y que están, sin embargo, orientados, controlados y conducidos por el poder público o, viceversa, en los entes que “pese a la naturaleza privada de sus actos, adquieren un carácter público sustancial cuando se convierten, de hecho, en necesarios y operan como sujetos dotados de autoridad”<sup>16</sup>. Tal orientación doctrinal subraya, por tanto, la conveniencia de que los partidos mantengan su autonomía privada, pudiéndose prever controles jurisdiccionales más o menos profundos sobre su actividad allí donde se lle-

15. Cfr. M. D’Antonio, “La regolazione del partito politico”, en *Studi sulla Costituzione*, Milán, 1958, Vol II; VV.AA. (edición de M. Basani, V. Italia y C.E. Traverso), *I partiti politici: leggi e statuti*, Milán, 1966 (con una introducción de S. Galeotti); VV.AA. (Ufficio Studi Legislativi della Camera dei Deputati), *Il diritto dei partiti (1945-70)*, Roma, 1971.

16. Cfr. G. Guarino, *Dalla Costituzione alla Unione europea*, Napoles, 1994.

que al acuerdo de aprobar una legislación específica que los diferencie de otras formas de asociación reguladas por el Código Civil. Una tendencia ésta que consistiría, así, en prefigurar una limitación de la prepotencia partidista y que supondría una forma de intervención (aunque legislativa) de carácter indirecto<sup>17</sup>.

Tal reconocimiento de la naturaleza jurídica del partido y del lugar constitucional del sistema de partidos, dirigido a encuadrar la cuestión de la legitimidad y la oportunidad de una limitación de la situación de «privilegio de los partidos» en el sistema de representación y participación política, ha evidenciado, como consecuencia directa, un problema de fondo: el de la peculiar transformación de las formas y de los institutos de la democracia representativa italiana, que han hecho de la misma «un caso» aparte entre las democracias contemporáneas. Esta tesis, coherente con un ya antiguo acercamiento doctrinal, parte del reconocimiento de la superación (que hoy parece irreversible) de la democracia representativa tradicional, sistema que, sobre todo con las Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se ha transformado en una forma peculiar de democracia de masas basada en los partidos políticos, sin las ligaduras, pero también sin las garantías, previstas por el constitucionalismo clásico. La democracia del «Estado de los partidos» conserva de la forma precedente algunos elementos residuales. Piénsese en la función desarrollada en tal sentido por la prohibición del mandato imperativo del artículo 67 de la Constitución, en las prohibiciones análogas de otras Constituciones europeas o, también, en algunas normas reglamentarias protectoras del secreto de voto en las labores parlamentarias<sup>18</sup>. Tal tesis supone el reconocimiento de la actual vigencia del «mandato de partido» como un dato fáctico. Los electores no votarían ya tanto a candidatos individuales sino directamente a un partido, en razón de su programa político-ideológico y/o por la seguridad o los contenidos económicos ofrecidos por aquél, en un contexto que la moderna politología define como de «voto de intercambio». Los elegidos se convierten, por su parte, sólo en la *longa manus* de los partidos en las asambleas legislativas (nacionales y locales). Y aunque todavía permanezca vigente la garantía del artículo 67 de la Constitución, rige además un «mandato de partido» más eficaz que los vincula a una disciplina tan rígida que cualquier negativa a seguir las instrucciones recibidas prelude con casi total certeza la no renovación de la candidatura.

El cuadro referido, relativo a las aproximaciones doctrinales centradas en la

17. Conserva todavía actualidad, sobre esta cuestión, el debate relativo a “Sistema dei partiti: limiti e controlli”, publicado como número monográfico por *Critica del Diritto*, 1983 nn. 27-28; cfr., también, G. U. Rescigno, “Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano”, en *Politica del Diritto*, 1984, n. 1.

18. Cfr., entre otros, sobre esta cuestión G. Moschella, *La riforma del voto segreto*, Turín, 1991.

naturaleza del partido, expuesto hasta ahora en sus términos más fundamentales, puede ser de utilidad tanto para iluminar la investigación sobre el proceso de transformación de los partidos, situada en Italia en primer plano desde hace mucho tiempo, como, más en general, las propias propuestas de reforma institucional-constitucional que están siendo objeto de debate dentro y fuera del Parlamento. En tal ámbito pueden destacarse algunas observaciones destinadas a subrayar (más que a argumentar) la estrecha interconexión existente entre el sistema político y las reformas institucionales, debiendo ponerse de relieve, bajo tal perspectiva, más que el cambio de reglas formalizadas (constitucionales o no), los datos fácticos o, si se prefiere, las modificaciones tácitas de la Constitución por obra de convenciones que exceden -frecuentemente- las previsiones constitucionales<sup>19</sup>. Ya con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, pero sobre todo durante la Resistencia y tras la última guerra, se registra en nuestro país una maduración del proceso de agregación política de los diversos intereses presentes en la sociedad italiana por medio de una generalización del modelo de organización del «partido militante», utilizado por todos los partidos de masas. Esta opción organizativa, muy arraigada socialmente, ha determinado también que los partidos aspiren -con resultados cada vez mejores desde el punto de vista de la puesta en práctica de sus respectivos programas político-ideológicos- a la dirección formal y sustancial del gobierno del país y, aun en mayor

19. En una aproximación reciente de tipo histórico-politológico se subrayan los límites de la “transformación de la Carta republicana en relación con una serie de valores simbólicos, de la cual los partidos de masas fueron artífices y beneficiarios”. La consecuencia (que el autor afirma, ciertamente, de forma muy enfática, pero que no demuestra en ningún momento) sería que al haber recargado “con símbolos ligados a los partidos políticos el sistema constitucional, la propia pérdida de «identidad» de los partidos ha hecho perder la suya a las instituciones constitucionales, que no han vuelto a tener una legitimación autónoma” (cfr. G. Rebuffa, *La Costituzione impossibile*, Bolonia 1995). Una tesis de infravaloración de la Constitución ésta que parece sintonizar, con excesivo realismo, con algunos análisis simplificadores que, por más que reivindicados hasta ahora por algunos *leaders* políticos individuales del bloque del centro-derecha, no han sido aún asumidos en documentos oficiales de los partidos de este bloque. Una aproximación similar (acompañado de una extemporánea polémica contra los «cultivadores del *latinorum* jurídico) ha sido replanteada, más recientemente, por el autor citado en “Apología del presidencialismo” (en *Liberal*, 1995, n. 5), cuando afirma que “...existe en todo caso una cosa segura. Y es una lección que debería servir para todos, profesores de derecho constitucional...no existen ya -desde hace mucho tiempo- reglas que aseguren una marcha previsible de la vida pública. Es inútil decir: «Yo aplico la Constitución», porque todos tienen derecho a preguntar «¿Cuál?». Es mejor, mucho mejor, decir que no existen ya reglas aplicables y que, consecuentemente, nadie, cuando menos desde la perspectiva del derecho, tiene razón”. A afirmaciones como estas se podría contestar que en teoría todo se puede sostener, al ser la libertad ideológica un bien fundamental. Lo que es más difícil de entender es la razón que explica la pretensión de obtener un acuerdo sobre tal forma de pensar (“cuando menos desde la perspectiva del derecho”) cuando lo cierto es que el derecho no tiene nada que ver con afirmaciones de ese tipo, negadoras de las funciones fundamentales de certeza y previsibilidad de los comportamientos, que son propias de derecho en general y del constitucional en particular (como, por otra parte, saben muy bien los estudiosos de la sociología y de la filosofía del derecho).

medida, a la consolidación y la defensa de la democracia, tras los decenios de ruptura que significó el fascismo. La peculiaridad de la forma de Estado y de gobierno italiana, en la última mitad de la presente centuria, ha venido dada, así, por el hecho de que el sistema político-institucional se ha fundamentado sobre los partidos políticos, que se han presentado a sí mismos como los auténticos garantes de la democracia.

Los partidos han constituido, por tanto, y constituyen todavía hoy, aunque de forma y con intensidad diversa, la clave de arco de la democracia<sup>20</sup>. En consecuencia, cuando se habla de crisis de los partidos, es necesario subrayar las manifestaciones de la misma, pues un error de perspectiva podría, de hecho, falsear peligrosamente, a causa de la opción que se hubiera adoptado, el cuadro de referencia de las garantías democráticas. La crisis de los partidos es una crisis que concierne, primordialmente, a la concepción de los propios partidos sobre su poder y su capacidad para colmar, de forma exclusiva, las complejas y, muy frecuentemente conflictivas, expectativas del cuerpo social. En términos político-institucionales, tal convencimiento se ha traducido hasta ahora, y se traduce aún, día tras día, en políticas legislativas inspiradas en la centralidad del sistema de partidos en el ejercicio de la función de representación; es decir, en la afirmación del monopolio representativo de los partidos. Por no alejarnos demasiado en el tiempo, tal actitud puede ser confirmada históricamente observando las dificultades de los partidos frente a la contestación juvenil, estudiantil y obrera de fines de los años 60 o frente a las demandas de defensa «radical» de los derechos y de las libertades (referéndums sobre el divorcio y sobre el aborto, etc.) a lo largo de los años 70; es decir, frente a todas las manifestaciones de los movimientos colectivos surgidos en Italia a lo largo del tiempo para la defensa de intereses (más o menos) difusos o (más o menos) sectoriales. La estabilidad de la democracia dió lugar, en suma, a que las exigencias de cambio no encontrasen una atención inmediata y puntual, de forma que las mismas debieron ser canalizadas por medio de movimientos colectivos a los que se debe una parte muy importante de los elementos de modernización de la vida política (e incluso institucional) de nuestro país. La manifestación fundamental del proceso que he apuntado consiste en la gradual desvalorización de la función de representación de los partidos en favor de funciones de mediación (que son propias de las instancias parlamentarias). Se trata, por decirlo en una palabra, del proceso de institucionalización de los partidos políticos como sujetos *materialiter* constitucionales de dirección política, proceso que se puede resumir en los términos de una preva-

20. Para una convincente aproximación a la cuestión desde una perspectiva histórico-política, cfr., entre otros, P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Bolonia, 1991.

lencia de la problemática de la representación y de la integración social sobre la de la decisión-oposición (que es más relevante desde el punto de vista de la modernidad y de la funcionalidad del Estado y de la máquina administrativa), es decir, sobre la de la capacidad de suministrar respuestas institucionales adecuadas, tanto por sus contenidos como por su rapidez, a los problemas planteados por una sociedad profundamente articulada y en vías de creciente modernización y por un sistema productivo privado, fuertemente competitivo, por más que obstaculizado en su funcionamiento por una economía pública, cuya dirección y cuyos resultados han estado ampliamente condicionados, en el pasado reciente, por la opción en favor de la *lottizzazione*\* que se ha operado en relación con los puestos directivos, tanto burocráticos como empresariales. El tema de esta auténtica deslegitimación del sistema de partidos se ha conjugado, sirviendo para confirmarla, con la dificultad registrada en el debate parlamentario, pero sobre todo partidista, para encontrar un razonable punto de encuentro entre las diversas exigencias contenidas en las propuestas de reforma institucional, que fuera capaz de dar estabilidad, autoridad y funcionalidad a las instituciones constitucionales. Fenómenos electorales como el abstencionismo, el liguismo o las coaliciones pro referéndum, ponen de relieve, antes que ninguna otra cosa, una voluntad evidente del cuerpo electoral de superar las discriminaciones ideológicas en favor de enfoques de la reforma inspirados en una revitalización de la política que se entienda como la eficiencia de los aparatos estatales encargados de elaborar las decisiones políticas y de los que han sido previstos para atenuar las adoptadas. Es lo que se quiere dar a entender cuando, con una terminología ciertamente aproximativa, se habla de garantizar la «gobernabilidad».

Es justamente en este nivel en el que se está produciendo en los últimos años -como ha sido observado con acierto- una verdadera y auténtica lucha de tipo clasista, en contra de un sistema de partidos «conformado como una corporación de propietarios»<sup>21</sup>, como una clase de profesionales de la política que hostiga o, en la versión más dulcificada, se mantiene indiferente frente a cualquier propuesta de reforma que ponga en cuestión su propia supervivencia, su legitimidad o su cualidad representativa. A esta clase se contraponen, actualmente, más que un movimiento colectivo de contornos bien definidos, un complejo movimiento

\*He preferido mantener, dada su especial significación, el término original italiano. *El Vocabolario della lingua italiana* de Nicola Zingarelli la define como la actividad consistente en asignar cargos de importancia, sobre todo en el ámbito de los entes públicos, repartiéndolos entre las fuerzas políticas, en menoscabo del criterio de la profesionalidad. Cfr. edición de 1995, p. 1016 (N. del T.)

21. Cfr. P. Flores D'Arcais, "Contro la partitocrazia: política come bricolage", en *Micromega*, 1992, n. 4.

de modernización, que alberga en su interior exponentes de mundos políticos distintos, y cuyos límites concretos vienen dados por la existencia de formas espontáneas de agregación-expresión de sus demandas de representación y, todavía más, de definición de sus objetivos parciales y coyunturales. Existe, en todo caso, otra explicación de la crisis de los partidos, que pivota sobre su esclerotización política como un efecto inducido por la práctica fallida de la alternancia en el Gobierno durante el último medio siglo. Aunque no se pueda (ni se deba) cuestionar, bajo tal perspectiva, la legitimidad de la libertad de elección de los propios *partners* en la formación de las coaliciones de gobierno, no se puede tampoco dudar que tales acuerdos, preclusivos en la confrontación entre las fuerzas políticas, han conducido, en la forma de gobierno concretamente conocida en Italia, a una «implausibilidad de la rotación democrática» y, en consecuencia, a una alternancia fallida entre las fuerzas políticas y a una competencia efectiva igualmente fallida entre los partidos, ambas indispensables para espolear las funciones de selección del personal representativo y para mejorar la función representativa y de gobierno. La escasa permeabilidad de los partidos a las nuevas demandas sociales está, a su vez, profundamente condicionada por las diversas modalidades organizativas de los partidos, así como por las modalidades y los límites conocidos de las formas de competición existentes en los sistemas basados en partidos<sup>22</sup>.

Esta observación exige, no obstante, una aclaración que podría ser de utilidad incluso para reflexionar sobre las propuestas de reforma institucional-constitucional actualmente en discusión. El convencimiento general que se deduce de las acciones y de los hechos en relación con la existencia de un pacto constitucional implícito en la Constitución, que habría sido estipulado en los momentos fundacionales de la República democrática por los partidos políticos más importantes y que se habría fundamentado sobre los valores referenciales centrales en la sociedad italiana (cultura marxista, católica y laica), lleva a la conclusión de que así como la Constitución se fundó sobre un acuerdo, su eventual modificación no podría sino fundamentarse sobre una reestipulación de aquel pacto, llevado a cabo por los actores y los sujetos políticos operantes y aceptados como tales en la vida política nacional, aunque puesto al día mediante la adecuación de los citados valores a las orientaciones mayoritarias de la conciencia civil y política del país. Como corolario de esta observación, es posible afirmar con cierta prudencia que no se producirá reforma institucional-constitucional alguna que no se fundamente o que no refleje los intereses representados por los partidos<sup>23</sup>.

22. Dentro de la amplia bibliografía sobre la cuestión cfr., cuando menos, el reciente estudio contenido en VV.AA., *L'Italia fra crisi e transizione*, Roma-Bari, 1994.

Aunque no sea cuestión de llevar a cabo aquí una distinción entre intereses tácticos e intereses estratégicos, no hay duda alguna de que no es posible (cuando menos de manera útil) discutir sobre reformas institucionales si no se admite la necesidad de poner en evidencia y discutir los intereses políticos implícitos en cada una de las propuestas de reforma.

Aceptada, como se apuntaba más arriba, la mayor practicabilidad (la propia posibilidad) de una reforma institucional-constitucional por medio de la vía partidista-parlamentaria -no resultando, sino de modo excepcional, plausibles otras hipótesis (como la de una Asamblea constituyente) fundadas sobre una grave crisis de deslegitimación del sistema político-constitucional-, el problema central que se plantea y que, sin embargo, no ha resultado hasta ahora correctamente afrontado es el de saber si existe un interés común y si es posible perfilar una alternativa representativa sólida o, cuando menos, tendencialmente unitaria, tanto por parte del conjunto del centro-izquierda, como por parte de las fuerzas del centro-derecha. Como puede verse, la decisión a adoptar no se refiere tanto a las técnicas o a las soluciones institucionales-constitucionales que deben perfilarse, en el sentido de una evolución mayor o menor hacia modelos de alternancia bipolar o de corrección tripolar de la sobre-representatividad, cuanto, sobre todo, a la precisión en la selección de los valores (ideales) constitucionales, además de a los pactos políticos implícitos que se estipulan entre los grupos y las clases sociales de un país, y que constituyen el auténtico fundamento de las constituciones. Una opción incorrecta a este respecto convierte el conjunto del debate sobre las reformas constitucionales en lo que Giuliano Amato definiera en otro momento, y con un propósito bien distinto, simplemente como un «pas-tizal de palabras».

#### ***4. Elecciones primarias y recualificación de la representación política: una posibilidad que no debe ser minusvalorada.***

El tema de la recualificación de la representación política en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, y particularmente en el italiano, presenta una doble vertiente: por un lado, la de la redefinición del sistema electoral en sentido estricto, es decir, la relativa a los mecanismos de traducción de votos

23. Cfr., sobre la cuestión, entre otros, C. Fusaro, *La rivoluzione costituzionale. Alle origine del regime post-partitocratico*, Soveria Mannelli, 1994 y la introducción al mismo de A. Barbera, “Dentro la «rivoluzione costituzionale»”.Cfr. igualmente sobre el tema mi trabajo “Le riforme istituzionali fra patto costituzionale e crisi dei partiti”, en *política del diritto*, 1991, n. 1.

en escaños (paso del sistema proporcional al mayoritario); por otro, la de la denominada «legislación electoral de contorno» (garantías del procedimiento electoral, reglamentación de las campañas electorales, régimen de inelegibilidades e incompatibilidades) y, más en general, la del denominado «derecho de los partidos», con especial mención a las cuestiones centrales de la financiación y la democracia interna. Por otra parte, en un escenario político-institucional prevalentemente mayoritario, estas últimas cuestiones influyen hasta tal punto en la cualificación del sistema de representación política, que una parte de la doctrina ha llegado a sostener que una falta de énfasis en tal plano de análisis llevaría aparejado el riesgo de producir una reducción de los propios *standards* de democracia y de eficiencia en la representación.

En tal contexto se sitúa la propuesta de introducir el sistema de elecciones primarias para la designación de las candidaturas en el interior de los partidos y en el ámbito *de los bloques electorales*, con la finalidad de asegurar la «concur-rencia» de los ciudadanos a la potestad de iniciativa en la función electoral hasta ahora monopolizada por los partidos políticos. Tal exigencia resulta todavía más evidente si se tienen en cuenta algunos elementos de gran importancia que contribuyen a caracterizar el vigente sistema representativo. A saber: a) que entre los objetivos primarios de la reforma electoral se encontraba el de lograr un acercamiento y una más estrecha relación entre representantes y representados; b) que en el ámbito del sistema electoral para el Parlamento el 75% de los asientos se atribuyen a colegios uninominales *limitados*; c) que, en el nivel local (municipios, provincias) la nueva legislación electoral prevé la elección directa de la cúpula de los órganos ejecutivos. Considerando que la reforma mayoritaria ha originado en el sistema de partidos una tendencia, sino hacia un modelo bipartidista, sí cuando menos hacia un sistema bipolar de tipo coalicional, la introducción de un mecanismo de elecciones primarias debe prever la existencia de un circuito de selección de los candidatos que se articule mediante un conjunto de reglas y garantías que aseguren transparencia y un alto nivel de participación y representatividad y limite el poder de decisión de los partidos mayores de la coalición, pero que al mismo tiempo acreciente las posibilidades de victoria de la propia coalición en la competición electoral.

El sistema de elecciones primarias para la selección de candidatos a las elecciones en los diversos niveles de gobierno nace en los Estados Unidos y se difunde sobre todo en los estados en los que se había producido un monopartidismo efectivo, estados en los cuales las elecciones suponían sustancialmente una ratificación de las candidaturas seleccionados en el interior de los partidos. Tal situación se había traducido en la existencia de fuertes tendencias oligárquicas

en el partido dominante, con una inmutabilidad sustancial de las candidaturas y, en consecuencia, de las respectivas posiciones de poder. En algunos estados se habían formado *élites* cerradas en el interior de los partidos, auténticos grupos de poder que se postulaban como entidades totalmente separadas de la sociedad. En un escenario como ese, los partidos tendrían a abandonar su carácter instrumental de medios para promocionar la participación de los ciudadanos en la vida política y sufrirían procesos de aislamiento frente al exterior, con lo que su atención se volvía hacia sus propios intereses, coincidentes, en sustancia, con los intereses de los dirigentes del propio partido. Para oponerse a tales tendencias oligárquicas apareció a finales del siglo pasado, y se difundió rápidamente en casi todos los estados, un movimiento de reforma que perseguía encomendar directamente a los electores la selección de las candidaturas. Se quería obstaculizar, de esta forma, el absoluto dominio de las organizaciones de los partidos, las denominadas *máquinas*, a la hora de llevar a cabo la selección para el acceso a los cargos públicos, colocando al elector en una posición de predominio que se derivaría de su potestad para seleccionar directamente a los candidatos para las elecciones generales. La regulación del proceso electoral en los Estados Unidos, del cual la elección primaria constituye sólo su primera fase, se atribuye a la legislación estatal, habiendo los legisladores de los estados aplicado a lo largo del tiempo diversos modelos de elecciones primarias (abiertas, cerradas, neutras) en los que se establecían diferentes requisitos de participación. En la actualidad casi todos los estados han adoptado ese sistema de selección de los candidatos, bien sea para la elección del gobierno *federal*, bien para los estatales o locales, habiendo adquirido su difusión tal amplitud que en la campaña para las elecciones presidenciales de 1992 fueron elegidos a través de primarias más del 80% de los delegados en las *conventions* de los dos partidos que procedieron a designar los respectivos candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia.

En los Estados Unidos, por tanto, las primarias, aunque abiertas, continúan siendo primarias de partido; en Italia, por el contrario, se iría hacia la configuración de primarias en el ámbito de los bloques, “con todos los problemas, no sólo técnicos, sino políticos, que conlleva la organización de primarias, no por un partido”, sino por una coalición que presenta en su interior uno o más partidos, política y numéricamente dominantes<sup>24</sup>. Por tal motivo, sería adecuado encaminarse hacia un sistema de primarias abiertas también a los sujetos que pertenecen a grupos, movimientos, sindicatos y asociaciones que aun no estando necesaria-

24. Cfr. G. Pasquino, “Le primarie impossibili”, en *Il sole-24 ore*, 11/5/1995.

mente inscritos en las organizaciones partidistas que conforman la coalición, estén ligados a la misma por medio de un vínculo de afinidad político-programática y sean, por tanto, portadores de intereses comunes desde la perspectiva representativa. Frente al modelo de las primarias cerradas, es decir, las reservadas únicamente a los inscritos, el sistema de primarias abiertas exige, sin embargo, una reglamentación más exhaustiva, quizás a través de una definición normativa de los principios de carácter general y de la reserva a la autonomía de cada bloque, sobre la base de un acuerdo entre los partidos de la coalición, de la normativa electoral concreta. Al propio tiempo, es necesario garantizar la máxima corrección de las operaciones de votación, por medio del establecimiento de mecanismos que aseguren que los electores participen en las primarias de un único partido o de una única coalición. Dado que el método del auto-registro, utilizado en los Estados Unidos, no parece exportable, pues resultaría claramente ventajoso para los aparatos partidistas mejor organizados, la solución podría consistir en expedir a cada elector un especie de pre-certificado electoral utilizable para una sola elección primaria.

Por lo que se refiere a la determinación de quienes podrían ser candidatos, sería indispensable que participaran en las primarias sólo aquellos que compartiesen una dirección político-programática común y estuviesen ligados por un acuerdo implícito que comprometiese a los derrotados a no presentarse a las elecciones auténticas y a apoyar en todo caso al candidato vencedor y a la coalición (pacto de desistimiento). Por más que, tal como aconsejan las últimas tendencias en favor de la formación de coaliciones contrapuestas, sea preferible ir hacia primarias abiertas, el problema más complejo resulta ser, sin embargo, el de definir modalidades de votación que den las mismas garantías a todos los componentes de la coalición y reduzcan la influencia de los grupos más fuertes y organizados, excluyendo, aún en un marco de principios de fondo simples y seguros, regulaciones estándar de carácter rígido de las técnicas electorales que, por el contrario, han de ser diferentes según el tipo de competición de que se trate en cada caso. Para la selección de candidatos en los colegios uninominales para la Cámara de Diputados y el Senado o para la elección directa de la cúpula de los ejecutivos a nivel local se podría pensar en un sistema de primarias con *ballotage* entre los dos candidatos más votados, dado que tal opción acabaría asegurando una gran movilización en la primera vuelta y, consecuentemente, una alta capacidad de representación del candidato preseleccionado para la segunda vuelta. Por el contrario, en el caso de que las primarias quisiesen también extenderse a la formación de las listas «cerradas» para el reparto de los escaños correspondientes a la cuota proporcional (25%) o a la formación de las listas regionales para la atribución de la prima mayoritaria para la elección de los con-

sejos regionales, sería posible prever listas abiertas con el número de puestos disponibles, que se irían cubriendo progresivamente con los candidatos más votados o, alternativamente, listas de candidatos designados parcialmente o en su totalidad por los partidos y/o por la coalición, que pudieran ser, sin embargo, modificadas y completadas en el curso de elecciones primarias abiertas. Tanto en la primera como en la segunda hipótesis el problema más relevante es el de hallar mecanismos y reglas adecuadas que limiten el poder de influencia de los grupos más numerosos, organizados y fuertemente estructurados, dejando espacio a lo largo del proceso de designación para candidaturas que sean la expresión de grupos no organizados, pero muy representativos y que puedan incrementar las posibilidades reales de victoria de la coalición, lo que constituye el objetivo básico de las primarias. Queda clara, en suma, la necesidad de limitar el circuito de las primarias a los casos que han sido examinados (elecciones generales, designación de la cúpula de los ejecutivos locales, regionales y nacionales, listas cerradas) excluyéndolas, por el contrario, para los otros tipos de elección (organismos representativos de los entes locales, 4/5 de los asientos para los consejos regionales), exclusión que tiene por finalidad el evitar un exceso de personalización de la política y la reproducción en el interior de los partidos o de las coaliciones de la práctica de los acuerdos o de las «cordadas» de candidatos que tan negativamente caracterizó al sistema de las preferencias múltiples en la competición electoral.

*(Traducción: Roberto L. Blanco Valdés)*