

Italia frente al referéndum constitucional: ¿reforma o 'estatus quo'?

[Andrea Betti](#)

La duplicidad de funciones de la Cámara de Diputados y del Senado italiano, sumada a la dificultad de formar gobierno por la fragmentación del Parlamento, lleva a Italia a celebrar un referéndum para reformar el sistema político. ¿Será este un precedente para otros Estados de Europa?

El próximo otoño, los ciudadanos italianos serán llamados a las urnas para expresar su posición sobre las recientes reformas del sistema político aprobadas por el Parlamento. Se trata de una cita electoral particularmente importante tanto para el país, como para la Unión Europea en su conjunto. Italia, como demuestra el auge del Movimiento Cinco Estrellas, también es hoy teatro de esa dinámica de choque entre opciones reformistas y alternativas críticas del sistema que parece haberse convertido en la regla del juego político en el viejo continente.



Matteo Renzi preside hoy un Ejecutivo de gran coalición apoyado por el Partido Democrático y

algunas formaciones de centro-derecha. Dicho Gobierno, que vio la luz después de las convulsas elecciones de 2013, apareció como la única solución posible, dado el sustancial empate a tres y el rechazo por parte del Movimiento Cinco Estrellas de cerrar acuerdos con las otras fuerzas políticas. El pacto *antinatural* y necesariamente transitorio entre antiguos enemigos políticos se selló para alcanzar un objetivo fundamental: aprobar una reforma capaz de dar estabilidad al sistema político después de unos años de gobiernos de coalición caracterizados por su breve duración y una sustancial incapacidad de realizar políticas públicas eficaces. La propuesta del Ejecutivo se ha concentrado en dos aspectos fundamentales. Por un lado, la aprobación de un sistema electoral que permita identificar a un claro ganador tras las elecciones, capaz de dar vida a un gobierno estable y no sujeto a los continuos chantajes de formaciones menores. La ley electoral, denominada *Italicum*, diseña un sistema proporcional, parecido al español, basado en circunscripciones relativamente pequeñas que tienden a premiar a los partidos mayores. La novedad principal reside en que si una formación política alcanza el 40% de votos obtendrá, gracias a un *premio de mayoría*, el 55% de los escaños en la Cámara de Diputados. En el caso de que ningún partido alcance dicha cota, la nueva ley prevé la convocatoria de una segunda vuelta en la que los electores podrán elegir entre los dos partidos más votados en la primera. El que gane consigue el 55% de los escaños. En Italia, a diferencia de lo que ocurre en España, la ley electoral no es materia constitucional. El *Italicum* ha sido aprobado por una ley ordinaria del Parlamento y, por lo tanto, no será tema del referéndum del próximo otoño.

Por otro lado, la propuesta incluye la reforma de la segunda parte de la Constitución, la que tiene que ver con la organización de los poderes en la República y que estará sujeta al voto popular en dicho referéndum. El aspecto más importante de la reforma, que elimina las administraciones provinciales y recentraliza varias competencias de las regiones a favor del Estado central, es la eliminación del llamado “bicameralismo perfecto”. Se trata de una expresión para identificar un sistema en el cual las dos ramas del Parlamento, la Cámara de los Diputados y el Senado, tienen las mismas funciones, incluyendo la de otorgar o quitar la confianza al gobierno. Por décadas, esta situación de indiferenciación entre las dos cámaras ha significado una duplicidad de los procedimientos necesarios, por ejemplo, para aprobar una ley. Hasta el día de hoy, cualquier proyecto legislativo para transformarse en ley debe ser aprobado de manera idéntica tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado. Si una de las dos cámaras modifica el más mínimo detalle, el texto debe volver a la otra para que sea otra vez discutida y aprobada. Además, la necesidad para el gobierno de contar con la doble confianza de la mayoría de ambas cámaras hace que, a falta de la confianza de una de ellas, éste deba presentar sus dimisiones. La reforma se centra, por lo tanto, en remodelar el bicameralismo, convirtiendo el Senado en una cámara de representación de las instancias regionales y

municipales. El nuevo Senado perdería el poder de otorgar o quitar la confianza al gobierno y vería limitada su competencia legislativa a algunas materias, como las reformas electorales y constitucionales, las leyes relacionadas con la Unión Europea u otros asuntos de carácter regional.

Tras la aprobación parlamentaria de la reforma, será el pueblo el responsable de su aprobación definitiva en un referéndum. Varias fuerzas políticas se oponen. La Liga Norte y buena parte de la centroderecha *berlusconiana* ven una excelente oportunidad para derrotar a Renzi y recuperar centralidad política. Silvio Berlusconi y su movimiento apoyaron estas reformas hasta la mitad de su camino parlamentario, para luego abandonar el proceso a causa de varios enfrentamientos con el presidente Renzi. A la izquierda del Partido Democrático, movimientos como Sinistra Italiana o Possibile, denuncian que la reforma otorgaría excesivo poder al Ejecutivo reduciendo los espacios representativos. Se trata de una tesis que ha desatado un gran debate, sobre todo a nivel intelectual, y que ha llevado a la publicación de diferentes manifiestos tanto a favor del SI como del NO. Sin embargo, es el Movimiento Cinco Estrellas el adversario más temible para el Gobierno, debido a su extraordinaria capacidad de coagular los sentimientos de descontento por la crisis económica y la ineficiencia política. Su posición sobre el referéndum no está del todo clara. Por un lado, está el objetivo de debilitar al Partido Democrático, creando así las condiciones ideales para derrotarlo en los comicios generales de 2018. Por el otro, la ley electoral y la reforma constitucional propuestas, por sus muy probables efectos mayoritarios, ofrecerían la mejor posibilidad de conquistar en solitario el gobierno italiano.

El sistema electoral, además de favorecer resultados políticos razonablemente claros, puede representar una manera de mejorar el vínculo representante/representado aumentando el poder del elector de influir en el resultado de los comicios. Cuando la ley electoral no permite identificar a un claro vencedor, se hacen necesarios acuerdos entre partidos a menudo poco transparentes o difíciles de comprender. En tales situaciones, el poder de intervención del elector es bajo, lo cual puede aumentar la sensación que su voto haya tenido poco impacto.

Por otra parte, los mayores problemas para una democracia se materializan cuando la articulación del sistema político dificulta la toma de decisiones eficaces. Una de las características del sistema político italiano que más frustración ha creado en la sociedad es la incapacidad de intervenir con eficacia y tempestividad en términos de políticas públicas. Gobiernos débiles compuestos por muchos partidos, a veces poco o para nada afines entre sí, han producido frecuentemente medidas de poco calado, resultado de acuerdos a la baja entre muchos actores, cada uno con poder de veto. Sin mayorías que garanticen un mínimo de estabilidad, la eficacia de la política está destinada a ser deficiente, impidiendo además a los

electores identificar con claridad a los responsables de la misma. En este sentido, las reformas mejorarían la *accountability*, entendida como la posibilidad para el elector de asignar las responsabilidades de las políticas públicas y de premiar o penalizar al gobierno y a la oposición dependiendo de sus resultados.

En conclusión, los desafíos de la Europa contemporánea requieren de gobiernos razonablemente fuertes que sean a la vez representativos y capaces de producir decisiones eficaces y efectivas. Si Italia quiere aumentar su capacidad de influir en el juego europeo debe dotarse de un sistema político más racional, entendible y transparente. El tema se relaciona, además, con el amplio debate sobre el funcionamiento de las democracias europeas en esta particular coyuntura de crisis que caracteriza la política nacional de varios Estados. La necesidad de hacer funcionar mejor sistemas políticos que presentan dificultades en términos de representatividad, formación de gobiernos estables y producción de políticas efectivas constituye uno de los desafíos más relevantes de esta época.

Fecha de creación

12 agosto, 2016