

## REFERÉNDUM EN ITALIA: ¿reducir el parlamento para mejorar la democracia?

**Andrea Noferini**, Universitat Pompeu Fabra y Universitat Autònoma de Barcelona

*Los italianos se preparan para votar una reducción de parlamentarios de 945 a 600 con la esperanza de mejorar el funcionamiento y la calidad del sistema democrático del Bel Paese. Sin embargo, ningún referéndum, si no es acompañado de una serie coordinada de reformas, puede brindar una solución instantánea y cien por cien efectiva. ¿Es la reducción del número de parlamentarios per se garantía de una mejor democracia?*

636

SEPTIEMBRE  
2020

**T**erminadas las vacaciones, y con el temor a una segunda oleada de la Covid-19, los italianos volverán a las urnas los días 20 y 21 de septiembre para confirmar si quieren o no reducir su parlamento. Si gana el Sí, como es probable, a partir de la próxima legislatura podrían desaparecer 345 representantes, entre senadores y diputados.

La reducción de los parlamentarios, caballo de batalla de la anti política y de la lucha contra la 'casta' impulsada por el M5s (Movimiento 5 Estrellas), ya fue aprobada por la Cámara el 8 de octubre de 2019 (553 votos a favor, 14 en contra y 2 abstenciones). Pero 71 diligentes senadores (42 de Forza Italia y 9 de la Lega) solicitaron de inmediato que todo el país se pronunciara sobre el tema apelando al artículo 138 de la Constitución, que prevé la posibilidad de un referéndum para las leyes de reforma constitucional. Gracias, por tanto, a tal espíritu cívico y sentido de la responsabilidad - y dada la imposibilidad de votar el pasado mes de marzo por la pandemia - el referéndum se ha fijado para el 20 y 21 de septiembre. Como las urnas ya están instaladas, algunos italianos (unos 20 millones) aprovecharán la jornada también para votar por la renovación de 7 consejos regionales y casi 1200 ayuntamientos.

La consulta se centra en un tema importante: el funcionamiento del parlamento italiano y, en última instancia, la calidad de nuestra democracia. Por su carácter maniqueo, la fórmula elegida, la del referéndum, no es probablemente la mejor. ¡Pero bendita sea la democracia directa y bienvenidos sean los referendos y las consultas populares (como enseñan Escocia en 2014, Reino Unido en 2016 y Cataluña en 2017)!

Según los partidarios del Sí, la reducción de parlamentarios de 945 a 600 debería tener un impacto positivo en la calidad de la democracia italiana,

incluyendo algunos (pocos) ahorros en los costes de la política (**entre 1 y 2 euros menos por persona**) y una mayor rapidez en la realización de las actividades parlamentarias. Los opositores a la reforma argumentan lo contrario, replicando que, además de la pérdida de representatividad, un parlamento más exiguo también sería más débil en el ejercicio de sus principales funciones.

***Italia tiene una proporción significativamente mayor de parlamentarios por población adulta (es decir, con derecho a voto) que muchos otros países: 1,9 por cada 100.000 adultos.***

Las razones a favor y en contra del recorte de parlamentarios se injertan en un debate más complejo, que involucra a toda la estructura institucional de la República tal como surgió de la Constitución de 1948. En primer lugar, cabría repensar el bicameralismo paritario, defendido por Togliatti y De Gasperi a la luz de los desastres de la dictadura fascista, pero menos comprensible en el contexto actual de los sistemas políticos multinivel (desde la UE al renovado papel de los parlamentos regionales). O buscar los mecanismos institucionales para reducir la dramática inestabilidad de los gobiernos italianos insertando, por ejemplo, elementos del presidencialismo, que no se materialicen, sin embargo, en forma de cheques en blanco a favor de la mayoría de turno. En tiempos de creciente populismo, el riesgo sería aún mayor. Por no hablar, por último, del continuo vaivén entre malas leyes electorales, hoy un poco más mayoritarias, mañana un poco más proporcionales, y con nombres inverosímiles (Porcellum, Mattarellum, Italicum, Rosatellum, etc).

Mejorar la calidad de nuestros sistemas democráticos es una tarea loable. Sin embargo, ningún referéndum puede brindarnos una solución instantánea y cien por cien efectiva. Es por esta razón que menos parlamentarios *per se* no es garantía de una mejor democracia (si la reforma no va acompañada de una serie coordinada de intervenciones). Sobre las consecuencias directas de los resultados del referéndum, vale todavía la pena compartir algunas reflexiones.

Actualmente, Italia tiene una proporción significativamente mayor de parlamentarios por población adulta (es decir, con derecho a voto) que muchos otros países: 1,9 por cada 100.000 adultos. Según un **estudio reciente** del Servicio de Estudios de Cámara y Senado, y el cálculo de dos reconocidos economistas **Tito Boeri e Roberto Perotti**, con la victoria del Sí en el referéndum, la proporción bajaría a 1,2 parlamentarios por cada 100.000 votantes. Aun así, la ratio sería superior a Alemania e igual a la del Reino Unido. También es cierto, sin embargo, que, en lo que respecta a la nueva composición del Senado, algunas regiones italianas estarían infrarrepresentadas en comparación con otras.

En segundo lugar, no es del todo claro que la disminución del número de parlamentarios aumente el grado de responsabilidad de los mismos ante los electores. Si es cierto que, según la lógica de la acción colectiva de Man-

cur Olson, cuanto mayor sea el grupo, menores son los incentivos para participar, es igualmente cierto que, mientras las listas electorales estén controladas por los partidos, los parlamentarios responderán a los intereses de sus líderes políticos antes que a los votantes. Con un sistema de listas cerradas, un número menor de candidaturas disponibles fortalecería el poder de los líderes de los partidos políticos a expensas de la autonomía de los parlamentarios. En este sentido, sin cambios en el rol de intermediación de los partidos, la reducción del número de parlamentarios no garantiza en absoluto que representantes y representados tengan una relación más cercana. En todo caso, al contrario.

En términos de eficiencia y control democrático – tercera reflexión - un parlamento funciona bien si es capaz de promover leyes adecuadas en tiempos razonables, promover un debate plural y abierto y, sobre todo, monitorear de cerca las actividades del ejecutivo. Está por demostrar que un recorte en el número de parlamentarios pueda tener efectos positivos en la velocidad de los procesos legislativos (en particular, si los reglamentos internos que regulan la organización de las dos cámaras no cambian). Si bien es cierto que menos diputados y senadores, más presentes y más productivos, pueden desempeñar sus funciones de manera eficiente, también está por ver cómo, por ejemplo, un Senado de 200 miembros puede desarrollar eficazmente el trabajo de hasta 20 comisiones. Como señalan Boeri y Perotti, el Senado de Estados Unidos tiene 24 comités y solo 100 miembros, y nadie en ese país ha planteado nunca un problema. ¡Pero aquí estamos en Italia y la productividad es otra!

Finalmente, durante estas últimas décadas se ha acelerado una especie de inversión de roles entre el parlamento y el gobierno. Con mayor frecuencia, el gobierno ha interferido en gran medida con las prerrogativas legislativas del parlamento, recurriendo a menudo a la moción de confianza y/o empleando masivamente los decretos legislativos para poder legislar. En virtud de esto, es difícil de creer que un parlamento reducido pueda mejorar el ejercicio de sus funciones de control.

¿Quién tiene razón y quién no? Lo sabremos la noche del 21, una vez cerradas las urnas. En estos casos, el pueblo nunca se equivoca. Pero podemos intentar ilustrar algunas contradicciones de la reforma y anticipar una predicción gattopardiana: sea cual sea el resultado de las votaciones, poco cambiará. Ni el ya problemático modelo de democracia representativa italiana se derrumbará ante una reducción del 37% de sus parlamentarios, ni pronto encontraremos 600 voluntariosos representantes que se arremangarán para completar el trabajo que hasta ahora hacían los 900 electos.

Una última advertencia: si por casualidad ganara el No (y se mantiene el *statu quo* de 900 parlamentarios), se confirmaría la tendencia de que las reformas constitucionales son rechazadas por la población. Malas noticias para los pocos atrevidos que deseen avanzar reformas más útiles y urgentes en el futuro.