



El sistema político Italiano

Mileva Chialvo

Sistemas políticos comparados. Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Santa Fe. Año 2020.

Profesores: Magín Ferrer y Martín Soto Payva

Índice

Introducción.....	2
Marco teórico	3
Siglo XX.....	4
Tangentopoli y el Mattarellum.....	4
Nuevo Milenio y la porcellum.....	5
El Rosatellum bis.....	8
Estructura del sistema político.....	8
Grupos de presión.....	10
Conclusiones.....	12
Bibliografía.....	13

Introducción

El sistema político italiano es tan complejo y fluctuante que merece un análisis particular. No es común en ningún otro país europeo que los gobiernos tengan duración de apenas un año y algunos pocos días y que les sea tan dificultoso conseguir apoyos en el parlamento. Pero para comprender mejor esta situación, es necesario revisar algunos acontecimientos históricos que se fueron sucediendo dentro del país, luego de la caída del fascismo.

Italia es una república parlamentaria, por ende, la función de legislar y de formar gobierno recae en el Parlamento. Éste está compuesto por dos cámaras, la cámara de diputados, electos por sufragio universal por la totalidad de los ciudadanos italianos que gocen de derechos políticos, y la cámara de senadores, electos con base regional. El Senado tiene miembros vitalicios: los ex presidentes de la República y cinco senadores que el Jefe de Estado tiene la facultad de nombrar entre aquellos ciudadanos que sobresalgan en los distintos sectores sociales, artísticos, científicos y literarios. El poder ejecutivo es bicéfalo: un Jefe de Gobierno, llamado Presidente del Consejo de Ministros, que es designado por el Jefe de Estado con mayoría del Parlamento, cuyas funciones son equivalentes a las de un Primer Ministro - dirige la política general del Gobierno- y puede ser removido cuando el Parlamento lo desee, siempre y cuando se presente una moción de “desconfianza”. Por otro lado, el Jefe de Estado, llamado Presidente, es el encargado de representar la unidad nacional, y mantener el orden y la estabilidad de las instituciones políticas italianas. Es designado por el Parlamento por un período fijo de siete años. El presidente, además, puede disolver las cámaras y llamar a elecciones cuando no sea posible llegar a la mayoría requerida para formar gobierno.

La incapacidad para **conformar esta mayoría** y acordar un gabinete estable ha sido una constante en la República Italiana, ya que el Parlamento se ha caracterizado por un multipartidismo y una fragmentación interna de los partidos tradicionales tan grande que se debe recurrir a formar coaliciones para garantizar la elección de un Presidente del Consejo de Ministros. En el presente trabajo se

busca repasar las principales características del sistema político italiano, para comprender mejor por qué y desde cuando funciona de dicha manera.

Marco teórico

Según David Easton (1965) ,el sistema político es el conjunto de interacciones mediante los cuales se asignan valores a una sociedad con autoridad. El sistema puede verse como una gran “caja negra” que es configurada y se mantiene en funcionamiento gracias a los inputs (demandas de la sociedad) y outputs (respuestas del sistema). Este proceso genera un flujo constante de retroalimentación (feedback).

Los deseos, aspiraciones y metas de una sociedad se traducen en demandas, que dependerán de apoyos que se consigan, por parte de actores como partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, que a su vez actúan como filtro para que el sistema no se “sobrecargue”: En el interior del sistema, las demandas son procesadas y expulsadas en forma de políticas públicas, leyes, decisiones, normas asignadas a la sociedad con autoridad.

A resumidas cuentas, este sistema político contiene además a la comunidad política, al régimen político y a distintos niveles de estructuras de autoridad.

Tomando **los conceptos que propone Easton intentaremos analizar la caja negra italiana**, así como sus inputs y outputs, y cómo éstas modificaron su contenido a lo largo de los años. Debemos tener en cuenta que existen una multiplicidad de factores que influyen en el sistema político de Italia, y que tratar de enumerarlos en su totalidad sería imposible. **Sin embargo, es nuestra intención describir y analizar los principales componentes que posee, así como su comportamiento y su relación con la sociedad.**

Siglo XX

La dolorosa experiencia del fascismo llevó a que los italianos creyesen que la mejor manera de fortalecer la democracia en el país sería creando un Parlamento en el que, básicamente, la izquierda y la derecha se bloquearan mutuamente. Lejos de ello, la Democracia Cristiana logró imponerse de manera significativa, dominando la escena política durante casi 60 años. En el país se instauró un modelo de “bipartidismo imperfecto” (Giorgio Galli, 1966) en el que no había posibilidad de que se produjera una alternancia entre el principal partido y la oposición. El problema comenzó a darse alrededor de la década del 70, cuando el Partido Comunista Italiano empezó a ganar cada vez más escaños en el Parlamento. Campañas sucias, difamaciones y varios intentos de manchar el honor de los contrincantes fueron la estrategia de los demás partidos -sobre todo la Democracia Cristiana- que, al no poder frenar el fenómeno, terminaron ampliando su coalición incorporando a la izquierda y cediendo a lo que se denomina “consociativismo”: una forma de gobierno que toman los sistemas políticos democráticos en las sociedades profundamente divididas, cuando el reparto del poder político logra operarse entre las elites más allá de cualquier lógica de mayoría, a pesar de las divisiones religiosas, lingüísticas o étnicas que puedan existir entre los grupos socioculturales. De esta forma, las elites se aseguran una representación en el gobierno. Así, se permitió que el PCI gobernase en las administraciones locales y regionales, siendo reconocida como oposición en el Parlamento, pero controlada por la coalición oficial.

Tangentopoli y el Mattarellum

El ya mencionado arreglo entre las dos principales fuerzas políticas terminó de caerse cuando en los 90, un grupo de jueces de Milán desenmascararon varios actos de corrupción del gobierno, caracterizados por el funcionamiento de un “doble estado” en el que existía una simbiosis entre los gobernantes y las mafias italianas. A este proceso se lo conoció como “manos limpias” o “tangentopoli”.

Lo curioso de esta etapa es que la crisis del sistema de partidos y las posteriores reformas en el mismo llevaron a una desaparición total de los partidos tradicionales, provocando la aparición de coaliciones regionales llamadas "ligas" y nuevos partidos políticos.

Así, en 1993 se llamó a un referéndum para reformar el sistema de partidos italiano. La idea era dejar atrás la polarización extrema del parlamento, sobre todo teniendo en cuenta la realidad social del momento que ya daba muestras de la diversidad de pensamiento en las sociedades contemporáneas. Todo esto, con la finalidad de darle una mayor estabilidad al sistema político.

Desde la segunda guerra mundial hasta 1993, en el caso de la cámara de diputados, la ley electoral exigía que los partidos presenten en cada circunscripción sus candidatos, y proporcionalmente se les asignaban las bancas, utilizando el "método de restos mayores con cociente imperiali". Los electores ordenaban según su preferencia 4 candidatos, de los cuales, una parte ocuparía las bancas, y otra parte un colegio nacional. Por su parte, las elecciones del senado tenían base regional, dividiéndolas en colegios uninominales, de los cuales salía electo un candidato que hubiese alcanzado el 65% del quórum.

La nueva ley electoral fue impulsada por Sergio Mattarella, actual Presidente de Italia, que propuso un sistema electoral mixto, o sistema personalizado compensatorio. El mismo consistía en que los electores tengan dos votos: el 75% de los diputados se elegirían en el circuito mayoritario, mientras que el 25% serían electos en el circuito proporcional. Los efectos que provocó esta reforma fueron:

- la formación de alianzas.
- Fortalecimiento de la alternancia.
- continuidad de la fragmentación parlamentaria.

Como podemos observar, la intención de brindarle mayor estabilidad al sistema político no resultó.

En cuanto a la centroderecha, La DC se dividió en dos: el Partido Popular Italiano (PPI) con una clara vocación centrista; y por otro lado, se crearía el Centro Cristiano Democrático (CCD), con la idea de integrarse en el bloque de la

derecha con la Liga Norte. Berlusconi, había fundado ya su propio partido político (Forza Italia).

La centroizquierda generó una alianza denominada Los Progresistas (I Progressisti) que incluía al PSI, La Rete, el Partido Democrático de la Izquierda (PDS), el Partido de la Refundación Comunista (RC), Los Verdes, Alianza Democrática (AD, donde estaban tanto exsocialistas como republicanos, socialdemócratas y democristianos), Cristianos Sociales (CS, otra escisión de la ya extinta Democracia Cristiana) y Renacimiento Socialista (RS).

El centro político quedó representado por el Pacto por Italia, liderado por el democristiano Mario Segni y cuyo núcleo central era el Partido Popular Italiano (PPI)

Finalmente, la fuerza política que más senadores obtuvo en las elecciones fue la Liga Norte con un total de 60, Forza Italia aportaba 36 y Alianza Nacional 48, lo que sumaba, en total, 144 votos. Las antiguas Democracia Cristiana (DC) y Partido Socialista Italiano (PSI) se hundían sin remisión: mientras el Partido Popular Italiano (PPI) se quedaba en los 34 senadores, el Centro Cristiano Democrático (CDC) se quedaba en 12 representantes. Si malas eran estas cifras para la democracia cristiana, lo obtenido por los socialistas podía ser calificado de sencillamente catastrófico: tan solo 10 senadores en una cámara que tendría hasta 326 componentes. (Pablo Martín De Santa Olalla Saludes: Italia, del tangentopoli al nuevo sistema de partidos: 1992-1994)

El esquema desarrollado anteriormente se mantuvo -aunque con los característicos cambios de gabinete- hasta la llegada del nuevo milenio.

Nuevo milenio y la porcellum

Finalmente, en 2005, se realizó otra reforma al sistema electoral, llamado “porcellum” (la cerdada) impulsada por Silvio Berlusconi. Su partido no tenía chances de volver a ganar en 2006, así que crearon una nueva ley electoral en base a sus intereses. Los distritos uninominales desaparecieron, y la proporcionalidad se corrige entonces en base al criterio de “premio a la mayoría”: el partido más votado obtendría sí o sí, de base, el 50% mínimo de los escaños.

Este es un claro ejemplo de manipulación electoral, y causa que en el parlamento italiano exista una sobrerrepresentación partidaria.

En 2007, irrumpió en la escena un nuevo movimiento: sin ideologías ni convicciones políticas claras, el ascenso del Movimiento Cinco Estrellas ha sido motivo de estudio por diferentes analistas políticos. Surgió a partir del blog del comediante Beppe Grillo, fuerte crítico contra el establishment europeo. El 8 de septiembre de 2007 convocó a través de su blog a miles de personas en la Plaza Mayor de Bolonia, con motivo de prohibir que llegaran al Parlamento políticos condenados judicialmente. Finalmente, en 2013 el M5S dejó de ser un experimento y se consolidó como un actor político importante. En las elecciones parlamentarias de ese año, y a pesar de que no tenían candidato y sus propuestas apenas iban más allá de la protesta, obtuvieron la mayoría del voto, superando a los dos partidos tradicionales. Actualmente, son el partido con mayor representación en Italia.

Por otro lado, le sigue en mayoría representativa la Liga del Norte, partido populista de derecha, de fuertes convicciones nacionalistas y anti-inmigratorias. Sus principales lineamientos rondan en lograr una mayor autonomía de las regiones, y en reducir las ayudas económicas a los estados más pobres. Su líder actualmente es Matteo Salvini. Éste se ha construido como una alternativa política al actual gobierno, pese a ser su viceministro, con sus aliados tradicionales, identificados con la extrema derecha. De esta manera, deja claro que la coalición adoptada un año atrás para llevar a Giuseppe Conte al gobierno no fue más que una jugada para usar al M5S como trampolín para aparecer en la escena política de una manera más determinante.

Las críticas de los ciudadanos más conservadores italianos a la política de ceder soberanía mediante la incorporación de Italia a la Unión Europea, más la delicada situación económica por la que están atravesando, y los conflictos con los inmigrantes llevan a que estas facciones tomen preponderancia en momentos delicados. Así, se vive coyunturalmente en un periodo de recambio institucional de la Unión Europea, situación no menor, teniendo en cuenta que Italia debe presentar la Ley de Presupuesto antes de fin de año, y se encuentra

con graves problemas financieros. Salvini aprovecha esta situación, siendo un fuerte “soberanista”, conservador y con una fuerte identidad católica.

El Rosatellum bis

En octubre de 2017, ante nuevas críticas institucionales, el PD, AP, FI, LN y los partidos menores acordaron una nueva ley electoral, que fue aprobada por ambas cámaras. Se opusieron a dicha reforma el M5S, MDP, SI, Fdl y otros partidos menores.

El sistema electoral pasó a ser un sistema mixto, con el 37% de los escaños asignados utilizando un escrutinio mayoritario uninominal y el 63% utilizando el método de mayor proporción proporcional, con una sola ronda de votación.

Los 630 diputados serían elegidos de la siguiente manera:

- 232 en circunscripciones de un solo miembro, por pluralidad;
- 386 en circunscripciones de miembros múltiples, por representación proporcional nacional;
- 12 en distritos electorales de varios miembros en el extranjero, por representación proporcional del distrito electoral.

Los 315 senadores electivos serán elegidos de la siguiente manera:

- 116 en circunscripciones de un solo miembro, por pluralidad;
- 193 en circunscripciones de miembros múltiples, por representación proporcional nacional;
- 6 en distritos electorales de varios miembros en el extranjero, por representación proporcional del distrito electoral.

Estructura del Sistema Político Italiano

- **La Constitución**

Es la ley suprema de Italia, que entró en vigor el día 1 de enero de 1948. En ésta se declara que Italia es una República democrática fundada en el trabajo.

- **Poder ejecutivo**

Como ya señalamos anteriormente, el presidente es el jefe de estado del país. Su función es proteger la unidad del país y la Constitución. Es elegido por el parlamento, por un período de siete años. Además, nombra al primer ministro, que debe ser aprobado por el parlamento. Éste elige a todo su gabinete de ministros.

- **Poder legislativo**

El parlamento es bicameral y está formado por la Cámara de los Diputados -630 diputados- y un Senado -315 senadores, elegidos democráticamente más unos pocos senadores vitalicios- Como máximo, una legislatura dura cinco años, pero normalmente se disuelve el parlamento antes de ese tiempo. Las dos cámaras comparten los mismos poderes. Actualmente, se encuentra en tratativas una reforma para disminuir el número de escaños a 400 diputados y 200 senadores. Para ello se votará un referéndum, que fue aplazado en múltiples ocasiones por la crisis del COVID.

- **Poder judicial**

El máximo órgano a nivel judicial del país es el Tribunal Constitucional. El presidente de Italia nombra al presidente del Tribunal, y a un tercio de los miembros. El parlamento nombra a otro tercio, y el último tercio es nombrado por los tribunales administrativos menores.

- **Presidente del Consejo de Ministros**

El Jefe de gobierno de Italia es el Presidente del Consejo de Ministros. Este cargo es equivalente al de primer ministro en otros países. Es designado por el Presidente de la República, y dirige la política general del gobierno. Debido a la naturaleza misma del sistema, la influencia de su poder varía según los ministros y los partidos que respondan a dicho Presidente.

- **Cámara de Diputados**

Es la cámara baja del Parlamento italiano. Está compuesta por 630 diputados, electos por sufragio universal y directo, y tiene una duración máxima de cinco años, a no ser que el parlamento sea disuelto con anterioridad. Puede ser elegida diputado cualquier persona que al momento de las elecciones tenga al menos 25 años. El número de escaños está en vistas de ser reducido a 400, mediante un referéndum, en el cual el 70% de la población votó a favor de dicha reducción.

La cámara es elegida mediante un sistema proporcional. Si el partido político se presenta en coalición, la cláusula de barrera es del 2%, y si se presenta sólo, es del 4%. Podemos advertir entonces que éste sistema beneficia a la formación de coaliciones.

- **Cámara de Senadores**

Es la cámara alta del Parlamento Italiano. Está compuesta por 315 miembros elegidos para un máximo de 5 años, de los cuales seis representan a italianos que residen en ultramar. Los senadores deben ser de 40 años o mayores, y son elegidos por los ciudadanos de más de 25 años de edad. La constitución establece un cupo para "Senadores Vitalicios" compuestos por expresidentes, o bien nombrados por el presidente por considerarse ciudadanos destacados. Actualmente, está en tratativas la reducción del número de senadores a 200, mediante un referéndum popular, en el cual un 70% de la población votó a favor del recorte.

Grupos de presión

Italia está, según un informe de Transparencia Internacional, ubicado entre los países de Europa a los cuales más afectan los grupos de presión o lobbies. Éstos intervienen modificando políticas públicas o legislando a su favor. A su vez, Italia no tiene un registro de los grupos de presión, lo que los deja aún más sujetos a libertad de acción. Franco Spicciarello, miembro del grupo de presión Open Gate, afirma:

“La falta de normas en materia de grupos de presión en Italia, proviene principalmente de una decisión política. Hay que considerar que se han presentado más de cincuenta proyectos de ley en la Cámara Alta y en el Senado en los pasados cuarenta años, y la asamblea no ha discutido ninguno de esos

proyectos de ley. Los políticos siempre han dejado muy claro su elección. Hubo un par de intentos con los gobiernos de Prodi y con el de Letta últimamente. Ninguno tuvo éxito y siguen guardados en un cajón.”

- **Los sindicatos**

En Italia existen tres agrupaciones sindicales de gran tamaño (CGIL, CISL y UIL), las cuales han disentido en numerosas cuestiones a lo largo de los años. Desde mediados de los ochenta, sin embargo, las tres organizaciones luchan por la unidad sindical del país, con el objetivo de ejercer mayor presión en los órganos políticos.

Así, organizan todas las marchas de protesta en conjunto, presentan solicitudes y se manifiestan públicamente bajo los mismos lineamientos. Esto genera una presión en los gobiernos muchas veces difícil de controlar.

El ejemplo más explicativo de ello es el acuerdo firmado en 2007 con el gobierno, llamado Protocolo sobre el bienestar, el trabajo y la competitividad por la igualdad y el crecimiento sostenible. Los tres sindicatos promovieron un referéndum para la aceptación o el rechazo del acuerdo, en el que los resultados arrojaron que el 80 por ciento vota a favor del acuerdo entre el gobierno y sus interlocutores sociales, de igual manera, llamativamente hubo una gran participación social en esta votación, de carácter creciente si se compara con referéndums anteriores.

En una encuesta realizada en 2010 por David Carbonai, para la Université Catholique de Louvain-la-Neuve, se preguntó a la población italiana sobre el nivel de confianza en las instituciones. Los resultados son sorprendentes:

El Poder Judicial (3,01) es la institución con mayor puntuación de confianza percibida. Los partidos políticos (2,06) y la asociación de empresarios (2,24) son las categorías con las puntuaciones promedio de confianza más bajas.

No son especialmente altas las puntuaciones atribuidas a los sindicatos (2,39). Además, para la mitad de los encuestados, el sindicato lleva a cabo sus funciones de protección y promoción de los trabajadores de manera «poco satisfactoria». La propensión de los «satisfechos» para aparecer entre los favorables resulta especialmente marcada (el 65% frente a un promedio de «satisfechos» del 20,6%). (Carbonai, D. 2010)

- **Administración pública**

Una característica peculiar de la República de Italia es la influencia que poseen los funcionarios de la administración pública. Cuando un nuevo ministro asume, tiene la potestad de nombrar a un Director General de su área, cuyo cargo durará cinco años. Ante las sucesivas crisis e inestabilidad política, los cargos del ministerio se renuevan con cada gobierno, por lo que el nuevo ministro debe trabajar con dicho Director y su equipo. Muchas veces, si se trata de partidos políticos contrarios, éstos se bloquean mutuamente. Una ley sancionada en el Parlamento, por ejemplo, en materia fiscal, debe ser revisada y reglamentada por la administración pública. En numerosos casos, los burócratas bloquean la regulación de dichas leyes, o la usan de manera política para conseguir beneficios a cambio. Esto, según afirma Antonio Catricalá -viceministro de desarrollo económico- desemboca en un parlamento incapaz de sancionar leyes y modificar las reglas de juego.

Conclusiones finales

El sistema político italiano muestra una indiscutible inestabilidad, propia de múltiples características de su cultura política y social, de su historia, y de su composición, entre otros factores. La incapacidad de los partidos para lograr dicha estabilidad se hace notar con cada nueva reforma que proponen -las cuales, muchas veces, están teñidas de intereses propios- y que no arrojan los resultados deseados, sino que inclusive favorecen más la alternancia entre gobiernos. En este trabajo advertimos, a través de un breve recorrido histórico - y análisis del mismo- cómo se pasó de un fuerte bipartidismo marcado por el “consociativismo” a la desaparición de los antiguos partidos que polarizaban el parlamento y, principalmente, la reforma del 94, que llevó a una mutación del sistema que favoreció a la aparición de múltiples partidos y ligas, la formación de coaliciones, y profundizó la alternancia política.

Este sistema multipartidista y de coaliciones prevalece actualmente, mutando a través de sucesivas reformas que se dan principalmente el sistema electoral, es decir, la forma en la que los ciudadanos eligen a sus representantes, la distribución de las bancas, la cantidad de escaños, etc.

Esta inestabilidad genera desconfianza en la sociedad para con las instituciones, tanto del estado como aquellas que forman parte de la sociedad civil. Su incapacidad de procesar debidamente estos <inputs> que señala Easton y transformarlos en <outputs> de calidad hacen que constantemente los individuos se muestren descontentos e insatisfechos con los actores que deberían procesar sus demandas, como los partidos políticos, los grupos de presión, etc. La población refleja esta desconfianza en las urnas, con el ascenso de movimientos de <antipolítica> y opuestos al establishment, como es el caso del M5E.

Estos movimientos promueven reformas (como la reducción del número de escaños en las cámaras) que si bien muchas veces satisfacen a una demanda de la población, no solucionan el problema de fondo. Así, el sistema político continúa teniendo las mismas características y siendo igual de inestable, sin poder responder a las demandas de la sociedad.

Bibliografía

- Easton, D. (1965) A systems Analysis of Political Life, Nueva York, Wiley.
- Pasquino, G. (2003) Sistema políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos. Bononia University Press.
- Carbonai, D. (2010). Las perspectivas de la democracia sindical en Italia: el referéndum de los Trabajadores. Université Catholique de Louvain-la-Neuve (UCL), Lovaina, Bélgica.
- De Santa Olalla Saludes, P.M (1995). Italia, del tangentopoli al nuevo sistema de partidos. Universidad europea de Barcelona.

- Pitruzzella, G. (2001) La forma de gobierno Italiana: entre democracia mayoritaria y reappropriación corporativa de la escena pública. Revista de estudios políticos (nueva época).

-Diario Euronews (2014) Italia: una burocracia con mucho poder.