El convulso tránsito político portugués: de las elecciones generales a las presidenciales

Patrícia Lisa| Colaboradora del Real Instituto Elcano y coordinadora de la Secretaría Ejecutiva de la RIBEI.

Tema

La originalidad del sistema de gobierno semipresidencial portugués hace necesario un análisis de los posibles escenarios políticos postelectorales.

Resumen

Las elecciones legislativas generales en **Portugal** y **España** han abierto nuevos ciclos políticos caracterizados por la incertidumbre sobre la posibilidad de encontrar soluciones estables de **gobernabilidad**. Sin embargo, las semejanzas no dejan de ser circunstanciales y el resultado al que se llegue en cada uno de los países siempre dependerá de las dinámicas propias generadas por los actores en los marcos constitucionales respectivos de sus sistemas de gobierno. En el caso portugués, las nuevas dinámicas generadas en el ecléctico sistema de gobierno semipresidencial pueden reforzar la tendencia de mayorías bipartidistas y gobiernos y primeros ministros fuertes que se había iniciado en 1991 con los gobiernos de Cavaco Silva y que podrían salir de futuras elecciones anticipadas; o invertirla a favor del refuerzo inédito de la dimensión del Parlamento si el actual gobierno socialista minoritario de António Costa, que cuenta con el respaldo parlamentario de los partidos a su izquierda logra cumplir los cuatro años de legislatura. Esta perspectiva abriría un precedente que representaría el desarrollo, sin precedentes, en la capacidad del Parlamento de construir consensos y un enorme sentido de responsabilidad institucional y madurez democrática. En cualquiera de los dos escenarios, el presidente de la República que salga de las elecciones del 24 de enero de 2016 habrá de emplear sus amplios poderes constitucionales como garante de la estabilidad de las instituciones para promover soluciones que puedan favorecer a una u otras de estas dimensiones.

Análisis

Los resultados de las elecciones legislativas en **Portugal** y **España** no dejan de presentar ciertas similitudes. En ambos países se ha penalizado a los partidos del denominado arco gubernativo y creado un panorama parlamentario fragmentado que se caracteriza por la aparición o el reforzamiento (en el caso portugués) de nuevas fuerzas políticas que no representan coaliciones inmediatas o evidentes de gobierno. En ambos casos se requiere una apuesta por soluciones innovadoras de dialogo, responsabilidad y madurez democrática que garanticen soluciones estables.

Pese a estas similitudes, no se debe olvidar que el resultado al que se llegue en cada uno de los dos países siempre estará vinculado a las dialécticas y dinámicas propias de los actores en los marcos constitucionales de los sistemas de gobierno respectivos: la **monarquía parlamentaria** en el caso español y el **semipresidencialismo** en el portugués.

Un sistema de gobierno semipresidencial original

Las elecciones legislativas portuguesas celebradas el 4 de octubre de 2015 llevaron al país a los titulares de la prensa internacional en una dimensión sólo comparable a la del rescate financiero de 2011. Esta vez la visibilidad tuvo que ver con las dinámicas abiertas por el nuevo Parlamento salido de las elecciones y la actuación del presidente de la República en el marco de sus amplios poderes constitucionales, conferidos por el sistema de gobierno.

La opción por el sistema de gobierno semipresidencial, heredero del complejo entorno socio-político tras el restablecimiento del régimen democrático en 1974, obedeció a una doble necesidad: evitar los vicios y la inestabilidad política de la I República y su parlamentarismo de Asamblea de las primeras décadas del siglo XX y la concentración de poder resultante del régimen autoritario de la Constitución de 1933.

Estas circunstancias conformaron el alejamiento portugués del sistema parlamentario predominante en Europa y justificaron la opción por un sistema semipresidencial ecléctico con un presidente fuerte y regulador y con poderes autónomos del Parlamento y del gobierno. Pero, al contrario del modelo francés, el presidente portugués no es el jefe del Ejecutivo y su poder de actuación en el control del funcionamiento de las instituciones se caracteriza y es asumido (al menos en teoría) por una lógica de independencia suprapartidaria y no ejecutiva. En este sentido, el sistema portugués refuerza la separación de lo que es “ejercer el Ejecutivo” y “presidir”.

A diferencia de los poderes presidenciales en los regímenes parlamentarios, la amplia autonomía y libertad de decisión sobre la vida política del país conferida constitucionalmente al presidente se legitima por su elección por sufragio universal directo y absoluto. Su peso en la arquitectura constitucional portuguesa se traduce, por ejemplo, en el ejercicio libre y casi materialmente incondicionado para forzar la dimisión del gobierno (artículo 195.2 de la Constitución) o disolver el Parlamento (artículo 133.e). En el primer caso, el presidente tiene el condicionante material de que la disolución sea necesaria para “reponer el normal funcionamiento de las instituciones democráticas”. En el segundo, su decisión solo se encuentra limitada de forma circunstancial (declarado el estado de sitio o emergencia) y temporal (no ser el último semestre de mandato o estar en los primeros seis meses de la constitución de la Asamblea). Estas son circunstancias temporales que, por primera vez, se verifican en la coyuntura postelectoral de octubre.

Los (des)conciertos postelectorales

En su génesis, el escenario postelectoral se funda en una profunda división social (reflejada en los resultados electorales) y una fuerte crispación entre los partidos en el Parlamento, y entre ellos y el presidente, agravada por la limitación de sus poderes.

La gran novedad es que el bipartidismo no ha logrado una mayoría parlamentaria ni soluciones de gobierno en una Asamblea demasiado polarizada y que no se puede disolver por imperativo constitucional. El intento de formar soluciones de gobierno en estas circunstancias acentúa la dicotomía entre la derecha y la izquierda, por medio del inédito y sorprendente acercamiento entre el Partido Socialista y los partidos a su izquierda, el *Bloco de Esquerda* (BE) –partido cercano a Syriza y a Podemos–, el Partido Comunista Portugués (PCP) y los Verdes. Estos apuntan a una solución de gobierno socialista minoritario, con respaldo parlamentario basado en tres "posiciones comunes" firmadas, por separado, entre el Partido Socialista y cada una de estas formaciones. Esta fue la solución que el presidente de la República aceptó, llevando así al actual XXI gobierno constitucional.

Dicha solución puede invertir la tendencia que se venía dibujando desde la estabilización democrática de mayorías bipartidista y gobiernos y primeros ministros fuertes –iniciada con los gobiernos liderados por el actual presidente de la República, Aníbal Cavaco Silva, a inicios de los años 90–. Se daría así comienzo a un nuevo ciclo político marcado por el **giro del sistema semipresidencial hacia una nueva dimensión parlamentaria** que desarrolle las prerrogativas constitucionales de salvaguarda de la formación y supervivencia de gobiernos minoritarios.

La novedad –al contrario de lo avanzado en algunos medios– no es, ni mucho menos, un golpe de Estado o una práctica ilegitima que rompe la tradición constitucional y democrática. Su contorno, aunque novedoso, resulta más bien de las posibilidades de interacción entre los órganos de soberanía en el marco de la arquitectura del sistema semipresidencial. Veámoslo por separado.

Primero, pese a las impopulares medidas de austeridad, la coalición de centro-derecha que había constituido el anterior Ejecutivo (2011-2015) –Partido Social Demócrata (PSD) y demócrata-cristianos-populares (CDS-PP)– triunfó en las elecciones con 102 escaños, pero sin mayoría absoluta.

En otros momentos de la vida política portuguesa de gobiernos minoritarios –como el segundo gobierno del socialista José Sócrates (2009-2011), el ganador de las elecciones ha logrado ver su programa y presupuesto aprobados por el Parlamento con el apoyo o la abstención de algunos de los partidos con presencia parlamentaria. De haberse repetido tal expectativa, el gobierno de Passos Coelho habría podido gobernar con el apoyo o abstención de los socialistas. Esto no ha ocurrido porque el líder de los socialistas, António Costa, anunció que iba a intentar forjar una solución de gobierno a pesar de haber quedado en segundo lugar en las elecciones y lejos de la deseada mayoría.

El presidente de la República, sin embargo, a sabiendas de que el gobierno de Passos Coelho iba a caer en el Parlamento, lo designó para formar gobierno y, en su línea formalista, cumplió con la tradición constitucional.

En segundo lugar, como se anunció, los cuatro partidos de izquierda en el Parlamento que juntos forman la mayoría (116 escaños) –el PS con 86 escaños, el BE con 19 y el PCP y los Verdes, que se presentaron juntos como Coalición Democrática Unitaria

(CDU) con un total de 17– lograron que el gobierno de Passos Coelho fuera el más breve de la historia democrática portuguesa, haciéndolo caer a los 11 días con la aprobación de una moción de censura.

Tercero, ante el impedimento constitucional de disolver la Asamblea y convocar elecciones, el presidente acabó por aceptar la propuesta de gobierno minoritario de António Costa sobre la base de las tres fuerzas de izquierdas (BE, PCP y Verdes), formalizada en tres "posiciones comunes ", firmadas por separado con cada partido. Estos últimos, por cuestiones de principio o simple decisión táctica no han querido formar parte del Ejecutivo y lo mínimo que se puede decir es que están lejos de haber entregado un cheque en blanco al Ejecutivo socialista.

Las otras dos opciones abiertas al presidente –mantener el gobierno de Passos Coelho en funciones hasta la convocatoria de nuevas elecciones o nombrar un gobierno de iniciativa presidencial– comprometerían, en palabras del presidente, los intereses de la nación. En efecto, se trataba de opciones que aumentarían las tensiones interinstitucionales en un ambiente de fuerte hostilidad entre los grupos parlamentarios, con un elevado coste para la estabilidad, la imagen y la credibilidad del país.

Las seis garantías de estabilidad exigidas por el presidente y el protagonismo de la política exterior

Pese a estar fuertemente en contra de la solución de gobierno de Costa, el carácter institucional del presidente ha terminado prevaleciendo. Su decisión favorece la legitimidad parlamentaria en el equilibrio de los poderes constitucionales, pero no sin antes exigirle a Costa **seis garantías por escrito** "omitidas" en los acuerdos firmados con los tres partidos que se vincularon con la estabilidad gubernativa (la aprobación de mociones de confianza al gobierno y la aprobación del presupuesto general del Estado), la estabilidad del sistema financiero y la continuidad en materia de política exterior. La justificación de esta exigencia presidencial se debe a la necesidad de mantener la confianza de los mercados, la inversión externa y el apoyo de las instituciones internacionales ante soluciones de gobierno novedosas.

Estas exigencias, en los límites de la interpretación de los poderes presidenciales y con un limitado efecto práctico, teniendo en cuenta que el presidente se encuentra a pocas semanas del término de su mandato, subrayan bien la amplitud de los poderes presidenciales en influir en la orientación política del país.

Hay que recalcar que una de las garantías a las que más importancia ha concedido el presidente ha sido el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado portugués, en particular, en materia de **disciplina presupuestaria europea** de la zona euro (Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Mecanismo Europeo de Estabilidad, participación en la Unión Económica y Monetaria y Unión bancaria) y de **pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)**.

Aunque justificado por la evidente posición de vulnerabilidad y dependencia del país hacia el exterior, no deja de ser muy positivo señalar la dimensión que la política exterior, sobre todo en su vertiente europea, ha ocupado en toda la gestión de la crisis política

considerando el modesto espacio que estas cuestiones suelen ocupar en los debates y agendas políticas nacionales.

Otro aspecto importante es el amplio consenso y confluencia nacionales en torno a cuestiones internacionales, en particular la dimensión europea, pese a las diferencias programáticas entre partidos. Un sondeo de la Universidad Católica portuguesa publicado en los medios de comunicación, confirma que la mayoría de los portugueses (el 51%) son optimistas en lo que concierne al futuro de Portugal en la UE con la actual solución de gobierno. El optimismo se mantiene, obviamente con diferencias de grado, desglosándolo por el electorado de los partidos con escaño parlamentario.

Así, no deja de llamar la atención, en tiempos de euroescepticismo generalizado en casi toda la UE, que el deterioro de la confianza en el proyecto europeo durante la crisis de la deuda y de la posterior implementación del programa de austeridad de la denominada *Troika* (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional) no hayan disminuido el sentimiento europeísta en Portugal y no hayan dado lugar a la aparición de nuevas radicalizaciones del espectro político. Esta conclusión se ve reforzada por los resultados electorales que dieron la victoria a la coalición de gobierno que implementó tales medidas en los últimos cuatro años. Predominó el pragmatismo en el intento de lograr una solución de gobierno al margen de las tradicionales divergencias entre los partidos de izquierda, como con la cuestión de la pertenecía a la OTAN.

La trayectoria internacionalista y europeísta del Partido Socialista y del propio Costa hace prever una transición suave en el mantenimiento del europeísmo y del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos. Lo mismo no puede decirse en cuanto a la reorientación de la política interior sobre las vías de recuperación económica, el sector empresarial del Estado o la reforma de la administración pública. La revisión del proceso de venta de la compañía aérea de bandera, TAP, la suspensión del proceso de privatización de las empresas de metro y autobús de Oporto y Lisboa, firmados con las empresas españolas Alsa y Avanza, o en términos sociales, el aumento inmediato del sueldo mínimo y la eliminación gradual de la sobretasa al impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las jubilaciones o reposición de los salarios de la administración pública, instituidos en el período del rescate financiero, son señales de las innovadoras dinámicas impulsadas por el nuevo gobierno. Este pretende destacarse por aplicar medidas sociales anti-austeridad que, por supuesto, merecen la simpatía de las tres fuerzas a su izquierda y pueden resultar atractivas en eventuales elecciones anticipadas.

Por el momento, la mencionada encuesta de la Universidad Católica revela que la mayoría de los portugueses (el 52%) considera que la solución gubernativa de António Costa, aunque legítima (el 54%), no llegará al final de la legislatura (el 54%), cumpliendo con la “tradición” de inestabilidad de los gobiernos minoritarios en Portugal. Es interesante señalar que la causa apuntada con más frecuencia para la caída del gobierno sea la iniciativa presidencial (el 33%) y no la actuación parlamentaria (el 11%).

Los portugueses parecen seguir confiando que las soluciones estables vienen de una figura institucional fuerte y por la vía del refuerzo de la actuación del presidente de la República más que por la dinámica parlamentaria.

De cumplirse cualquiera de estos escenarios, tarde o temprano, al presidente que salga elegido en las elecciones del próximo 24 de enero **le competerá convocar elecciones anticipadas**. Los sondeos de las intenciones de voto en este escenario volverían a repetir los resultados de las elecciones de octubre con ligeros refuerzos electorales de todos los partidos, a excepción de los comunistas, y con ello la necesidad de forjar otras coaliciones o alianzas de gobierno. Por supuesto, este escenario se puede alterar radicalmente en función del desempeño de la actual solución de gobierno, que puede reforzar una mayoría absoluta a la izquierda (PS) o a la derecha (PSD/CDS-PP), restableciendo la dinámica del bipartidismo y de gobiernos y primeros ministros fuertes que se venía dibujado hasta ahora.

Por el contrario, si del nuevo esquema gubernativo no termina en parálisis y se acaba cumpliendo la legislatura, puede servir de precedente e invertir la tendencia del sistema semipresidencial a favor del parlamentarismo. El centro del poder se trasladaría así de forma radical, con consecuencias todavía difíciles de predecir. En futuras elecciones pasaría a importar menos el partido ganador y más los bloques mayoritarios que se logren formar en el Parlamento. El corolario lógico es que se abren posibilidades de aparición de nuevos alineamientos o del resurgir de los ya existentes. Nada impide, por ejemplo, futuras coaliciones entre el centro-derecha y otros partidos que surjan en el centro o incluso repetir alianzas ya testadas de bloque central entre los socialistas y el centro derecha o entre aquellos y los conservadores cristianos. **Tales soluciones generan mayor diversidad, pero también mayor imprevisibilidad e inestabilidad**.

Perspectivas ante las elecciones presidenciales

Si es verdad que los pactos poselectorales son comunes en los regímenes parlamentarios, también es verdad que en éstos los jefes de Estado no disponen de la legitimidad y de los poderes que le son conferidos por la elección por escrutinio universal directo. Los amplios poderes presidenciales del sistema portugués a la hora de promover soluciones de equilibrio y de consenso institucional, ya enunciados, serán sin duda esenciales para encontrar soluciones de estabilidad en el actual tablero parlamentario.

El mediático candidato presidencial, el profesor Marcelo Rebelo de Sousa, del PSD, es el favorito en los sondeos con un impresionante 62% de las intenciones de voto que le darían la victoria en la primera vuelta. Al contrario del actual presidente, el candidato dio señales de que la izquierda no está ausente de su radar político y celebró un acto de campaña en una institución cercana al PCP y al BE. Su estrategia de alejamiento partidario parece resultar en la medida en que los sondeos le dan la mayoría con un amplio y generalizado apoyo social en todos los cuadrantes y no sólo del electorado de su familia política (PSD/CDS-PP). Rebelo de Sousa ha tenido la capacidad de entender que las circunstancias exigen consensos amplios y una capacidad de generar diálogos constructivos para responder a las demandas de una sociedad profundamente dividida en escenarios de equilibrios institucionales difíciles. Su principal mensaje de

candidatura, fortalecida además por ser un renombrado constitucionalista, es señalar la equidistancia, independencia y apartidismo de los poderes presidenciales.

Conclusión

La crisis política postelectoral portuguesa se enmarca en la arquitectura constitucional de un sistema de gobierno con ciertas originalidades en aras del equilibrio de poderes. La práctica demostrará **si se confirma el giro hacia el parlamentarismo**, que representaría un desarrollo sin precedentes en su capacidad de construir consensos y, a la vez, un enorme sentido de responsabilidad institucional y madurez democrática o, por el contrario, **si se mantiene la tendencia del bipartidismo** con gobiernos y primeros ministros fuertes de mayorías que saldrían reforzadas en futuras elecciones anticipadas.

Si bien es cierto que Portugal sigue desafiando soluciones de estabilidad política, debe recordarse también, a favor de la Constitución, que la carta fundamental es más un conjunto de principios y menos un catálogo de aspectos normativos. La evolución constitucional puede afirmar o invertir una práctica, pero no es una ruptura con los pactos, principios y valores fundamentales. Resulta, eso sí, de la interacción dialéctica del sistema constitucional con la evolución social del país y de la búsqueda de distintas posibilidades y lógicas que prevalecen sobre otras en cada momento. Veremos si en 40 años de práctica constitucional sus instituciones y sus actores están a la altura de los desafíos.