ARI 86/2016
15 de diciembre de 2016

Sonata de un año de gobernabilidad en Portugal: en busca de un adagio

Patrícia Lisa | Investigadora, Real Instituto Elcano | @Llisa_Patricia

Tema

¿Cómo ha transcurrido la crisis política portuguesa y cuál ha sido el balance de un año de gobernabilidad? ¿Qué perspectivas de futuro hay en un sistema de gobierno tan original?

Resumen

Tras la crisis política portuguesa, la solución de gobierno minoritario del socialista António Costa con respaldo parlamentario con los partidos a su izquierda, sobrevive con negociaciones y equilibrios permanentes con sus socios en el parlamento, con Bruselas y con el presidente de la República. Navegando contra el viento a ritmo de *andante moderato*, la aprobación de su segundo presupuesto general para 2017 (con menos resistencias de Bruselas) y el registro de crecimiento real de la economía con el aumento del PIB para el tercer trimestre, sella este novedoso ciclo político, en contra de todos los vaticinios, por lo menos, hasta las elecciones locales de otoño de 2017.

Eso mismo señaló el presidente de la República Marcelo Rebelo de Sousa –conservador de centro-derecha– que, al contrario que con la fragmentación de las legislativas, reúne un impresionante consenso y popularidad nacional. Popular, sin ser populista, el activismo *molto vivace* del presidente le mereció algunas críticas de "presidencializar" el sistema semipresidencial.

Si se mantiene su activismo y popularidad, la acentuación de la dimensión del Parlamento, tradicional en ciclos de gobiernos minoritarios, se puede matizar. El reto de asegurar la legislatura y la estabilidad gobernativa van a depender también de cómo el presidente afronte su papel de garante de la estabilidad política en ciclos de cohabitación.

Entre la acentuación del *andante* del Gobierno de António Costa o del *vivace* del presidente Marcelo Rebelo de Sousa, la melodía de segunda parte de la legislatura queda por definir. En ciclos de gran polarización, de gobiernos frágiles y tiempos de profundos cambios en los paradigmas, no vendría mal, por fin, que el terceto Parlamento/Gobierno/presidente lograra interpretar un largo e insólito *adagio* en ritmo que favorezca la muy necesaria estabilidad política en el medio-largo plazo.

Análisis

El 26 de noviembre de 2016 hizo un año desde que el socialista António Costa tomó posesión como primer ministro del XXI Gobierno de Portugal. La solución gobernativa

pone fin a la crisis política abierta por los resultados electorales de octubre del año pasado y abre una nueva sonata en la vida política portuguesa con ritmos bastante novedosos.

Preludio: crisis política en *vivaccisimo*

El preludio, *vivaccisimo*, estuvo marcado por la crisis económica (financiera global y de la deuda de la Eurozona) y por la aplicación de las medidas del rescate financiero de la denominada Troika (Comisión, BCE y FMI) desde 2011. Sus huellas socio-políticas se reflejaron en los resultados electorales, traduciéndose en una sociedad profundamente dividida y en el aumento de la polarización de los partidos en el Parlamento, donde se reforzaron los partidos anti-austeridad (sobre todo el *Bloco de Esquerda* –cercano a Podemos y Syriza–). Esto supuso la consecuente dificultad de lograr coaliciones de gobierno estables. En contra de la tradición de permitir que gobierne el partido ganador de las elecciones, la coalición de centro-derecha (Partido Social Demócrata y Centro Demócrata Social-Popular, PSD-CDS) cayó en el Parlamento a los 11 días por la aprobación de una moción de censura de los partidos de izquierda. Una coincidencia circunstancial y temporal impidió constitucionalmente al presidente disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. Los socialistas, el segundo partido más votado, formaron un gobierno minoritario con acuerdos de respaldo parlamentario de mínimo común denominador, negociados por separado, con los partidos a su izquierda. Se excluyeron las cuestiones polémicas, como la pertenencia a la OTAN y la posición en la UE. Tampoco se garantizó el apoyo para aprobar los Presupuestos Generales o evitar futuras mociones de censura. Por lo tanto, se hizo necesario un intercambio de información y negociación permanente política-a-política entre el Gobierno y cada uno de sus socios.

El Gobierno del socialista António Costa, *andante moderato*

La supervivencia del Gobierno –como el futuro del Partido Socialista– depende así de una permanente concertación y legitimación por resultados a nivel interno y en la UE: resultados económicos de crecimiento e inversiones; resultados en el control del déficit; estabilización del sistema bancario; y, a la vez, que se recuperen los ingresos de las familias (salarios de funcionarios públicos y pensiones) por compromiso con sus socios en el Parlamento.

El Gobierno tiene que construir consensos permanentes y superar los desafíos de la triangulación: socios del Parlamento y vigilancia presidencial y de la UE. Estas dialécticas no dejan avanzar más que a ritmo de *andante moderato*. Al inicio del mandato, en diciembre de 2015, con la oposición de sus socios en el Parlamento, aprobó el presupuesto rectificativo de 2015 para soportar el agujero financiero de la banca (BANIF) por un valor de 2.25 millones de euros. Fue una herencia del anterior Ejecutivo, que garantizó su aprobación con la abstención. Más recientemente, el plan de recapitalización del banco público Caixa Geral de Depósitos pasó el duro escrutinio de Bruselas relativo a las ayudas de Estado, mereció las dudas iniciales del presidente de la República y sigue agitando a sus socios en el Parlamento y la agenda política. Las negociaciones con Bruselas para el visto bueno de los Presupuestos Generales, sobre todo el de 2016, con la exigencia de medidas adicionales de 2.000 millones de euros y el Programa de Estabilidad 2015-2019. El perdón de Bruselas por el déficit excesivo ha

sido muy bien capitalizado por el Ejecutivo a su favor, aunque le haya valido un enfrentamiento directo con el ministro de Finanzas alemán, Wolfgang Schäuble, recordando que las desconfianzas no habían desaparecido del todo. Sin embargo, este tema se eclipsó con la candidatura y elección de António Guterres como secretario general de NNUU que generó un frente y movilización nacional por parte de todos los cuadrantes políticos e instituciones.

Y así, navegando contra el viento, el Gobierno de António Costa ha logrado sobrevivir a su primer año con la aprobación de su segundo Presupuesto General el pasado 4 de noviembre. El registro de crecimiento real de la economía en el 0.8 % y el aumento del Producto Interior Bruto del 1,6% (tercer trimestre) sella el primer año de gracia de la actual solución gubernativa, conocida por *geringonça* ("artilugio"), un apodo del viceministro de la anterior coalición de gobierno, el conservador-popular Paulo Portas.

La incertidumbre sobre el éxito de una solución gubernativa que nunca antes había sido probada en el original sistema político portugués ha suscitado fundadas dudas sobre su operatividad y, sobre todo, estabilidad. En contra de todos los vaticinios, sin embargo, el actual ciclo político tiene buenas perspectivas de mantenerse a corto-medio plazo e incluso de cumplir la legislatura en 2019. Este es el objetivo del Gobierno, y al parecer también la comparten sus socios en el Parlamento, lo que aleja la posibilidad de la caída del Gobierno por aprobación de una moción de censura.

El reto es saber si, superadas las primeras desconfianzas y acomodados los ánimos, en los tres años que quedan de legislatura, esta solución de gobierno de equilibrios inestables pasa del andante al allegro y logra implementar políticas de calado estructural de medio-largo plazo en áreas como la educación, la gobernación económica y la reforma administrativa del Estado.

El presidente Marcelo Rebelo de Sousa, *allegro molto vivace*

Al contrario que la polarización de las elecciones legislativas, Marcelo Rebelo de Sousa "el profesor Marcelo" –como le gusta ser conocido– ha logrado un amplísimo consenso nacional y gana las elecciones presidenciales en todas las circunscripciones electorales, a la primera vuelta, con el 52% de los escaños. Su actuación como presidente registra una imbatible popularidad del orden de 70%.

En sus ocho meses de presidencia, los portugueses se van acostumbrando a su estilo muy personal y apariciones públicas casi diarias. En sus primeros 100 días de gobierno, sólo estuvo 19 días en silencio. Sus constantes comunicaciones van desde la situación en la UE, la crisis de la banca portuguesa y la muerte de Leonard Cohen y, a veces, no se distinguen mucho del estilo didáctico del profesor y comentador político. Su extensa agenda abarca desde la reseñable condecoración a la conserje portuguesa de Paris, que contó con la presencia del presidente Hollande, hasta las visitas a municipios y ciudades portuguesas en el marco de lo que designó "Portugal próximo" –con vistas a una necesaria reforma administrativa del Estado en torno a la descentralización – o los registros mediáticos, como invitar a Mario Draghi a participar en el primero Consejo de Estado y haber sido recibido por Fidel Castro en su paso por Cuba.

Su agenda internacional marca bien las prioridades de la política exterior portuguesa. La primera visita oficial la dedicó a los Reyes de España, que la correspondieron a finales de noviembre. Se reunió con el presidente Hollande, que también devolvió la visita; viajó a Alemania para sensibilizar a la canciller Angela Merkel acerca de la "injusticia" de las multas. Estuvo en el Parlamento Europeo, visitó varios países africanos del mundo lusófono y de América Latina. Afirmó el diario *El País* que en seis meses el presidente "Marcelo" había departido con más dirigentes internacionales que Rajoy y Rodríguez Zapatero juntos en sus años de gobierno.

En todas las visitas la diplomacia económica estuvo en la agenda y se prestó especial atención a las comunidades portuguesas en los países visitados. El presidente tiene la determinación de dignificar la imagen y restaurar la confianza en el país al tiempo que pacífica una sociedad profundamente dividida. Con un tempo *allegro molto vivace* el reto del presidente es reforzar la autoestima (normalmente baja) de Portugal y de los portugueses en torno a la (re)construcción de una idea de "Portugalidad" que sirva de base a un gran consenso nacional, como un *presidente-rey,* en la expresión tomada del filósofo Agostinho da Silva (1906-1994).

Popular, sin ser populista pero pudiendo serlo, el presidente –en las antípodas de su antecesor–, es un comunicador nato, cercano, afectuoso, informal e hiperactivo, de carácter y fiel a su promesa electoral. Sus índices de popularidad y el consenso a su alrededor le dan un amplio margen de maniobra en el ejercicio de sus amplios poderes presidenciales de árbitro y moderador. Su perfil democrático intachable, el profundo respeto por las instituciones y el sentido de deber patriótico le alejan claramente de las actuaciones "populistas" que se vienen fortaleciendo en Europa y asumen ahora su máxima expresión en EEUU con la elección de Donald Trump como presidente.

Pese a todo, algunos analistas empiezan a afirmar que el presidente Marcelo Rebelo de Sousa está cambiando la naturaleza de las funciones del presidente de la República, dándole un giro hacia el "presidencialismo", favorecido por la debilidad del actual Gobierno. Sus vetos políticos a dos actos legislativos –madres de alquiler y una ley que impedía la participación privada en las empresas de transporte público– son de cariz marcadamente ideológico y no pueden dejar de ser entendidos como la expresión de su presidencialismo activo y de afirmación de una orientación política de moderación al centro.

La cohabitación hasta las elecciones locales en 2017, *allegro moderato*

La cohabitación con el Gobierno se traduce en un dialogo franco, amistoso y de respeto institucional bastante positivo a favor de la estabilidad política del país. Asume ritmo de un *allegro moderato* ya que el presidente, en su papel de agente "pacificador de la sociedad portuguesa", tampoco pasa un cheque en blanco al Gobierno, cuestionando abiertamente, por ejemplo, su "optimismo" respecto de sus opciones económicas y de crecimiento. Según afirmación del mismo presidente, la prueba del período de gracia serán las elecciones locales de otoño de 2017, no por previsión de grandes cambios en el panorama electoral sino porque se podrían añadir nuevos elementos a tener en cuenta en el equilibrio del poder.

Estas elecciones ocurrirán casi en simultáneo con la preparación del Presupuesto General de 2018. Seguramente el debate se contaminará del ambiente electoral y la consecuente acentuación de las diferencias entre los partidos. Los resultados electorales también medirán los beneficios o los costes de los partidos participantes en la actual solución gobernativa. Finalmente, un probable cambio de liderazgo en el principal partido de la oposición, el PSD – en el congreso previsto para después de las elecciones (abril de 2018)–, abrirá nuevas perspectivas para las legislativas de 2019.

Perspectivas de futuro: el sistema semipresidencial en busca de un *adagio*

Todos los escenarios están, así, abiertos. Un escenario de polarización que refuerce el actual ciclo favorecerá la parlamentarización del sistema político, con gobiernos minoritarios de socialistas o social-demócratas y sus respectivos apoyos, a la izquierda y la derecha. Una gran coalición al centro entre los socialistas y social-demócratas tampoco es algo desconocido en el sistema portugués. El denominado "Bloque Central" de los años 80 sería una solución que, de ser posible por un cambio en el liderazgo del PSD, podría ser apoyada por el presidente en aras de la defensa de un gran consenso nacional. La recuperación de mayorías estables con la formación de gobiernos fuertes, de momento, se aleja más del horizonte, aunque no es imposible con una progresiva estabilización social post crisis. Pese a la volatilidad de los sondeos de intención de voto, en noviembre, por primera vez desde hace un año, los socialistas lograron las mismas intenciones de voto que la coalición de los partidos de centro derecha (PSD-CDS), a un 37%, en franca acentuación de la bipolarización política.

Por el momento, el Gobierno socialista defiende que "en equipo ganador no se toca" pero tampoco cierra puertas y se mantiene abierto a nuevas alianzas. Un cambio de liderazgo en el PSD no sólo puede reforzar la presente bipolarización entre derecha e izquierda sino cambiar el tablero parlamentario a favor de uno de ellos.

Si el actual ciclo político de gobiernos débiles y de favorecimiento de la dimensión parlamentaria se repite más allá de una legislatura, se desarrollarán prerrogativas constitucionales de salvaguarda de la formación y supervivencia de gobiernos minoritarios, de forma inédita. La única vez en la historia de la democracia portuguesa en que un gobierno minoritario cumplió su mandato fue en 1995 con el primer gobierno del socialista António Guterres. Por aquel entonces, el escenario era bastante menos fragmentario –los socialistas habían obtenido 112 de los 116 escaños necesarios para la mayoría, frente a los 86 ahora obtenidos por Costa–. Por otra parte, una década de gobiernos mayoritarios del PSD con Cavaco Silva había vaciado la capacidad de liderazgo del partido, que sólo se recuperó en 2002 con Durão Barroso. En los seis años siguientes al primer Gobierno de Guterres, el país vivió años de inestabilidad (tres gobiernos en seis años) hasta que en 2005 el socialista José Sócrates confirmó la tendencia iniciada con Cavaco Silva de gobiernos mayoritarios y primeros ministros fuertes: la "gubernamentalización del parlamento".

Este giro hacia el "parlamentarismo" se puede mitigar por la actuación del presidente de la República en la triangulación típica de los sistemas semipresidenciales entre presidente, Parlamento y Gobierno. En el sistema de gobierno portugués, la actuación del presidente varía en función de coyunturas de cohabitación o confluencia con la

mayoría parlamentaria; su perfil más o menos intervencionista y, sobre todo, la existencia o no de una mayoría absoluta y homogénea de apoyo al Gobierno.

Si el presidente Marcelo Rebelo de Sousa mantiene sus índices de popularidad y su perfil "presidencial" muy activo, puede matizar la tradición de la predominancia parlamentaria en ciclos de gobiernos minoritarios (Cavaco Silva en 1985, Guterres en 1995 y Sócrates en 2009). Todo depende de cómo el presidente afronte su papel de moderador y promotor de la unidad y estabilidad política en el presente ciclo de cohabitación con la izquierda: si va asumir el papel de regulador "crítico" (como Sampaio y Cavaco) o incluso de contrapoder (como Soares).

Conclusiones

Tras la crisis política portuguesa, la solución de gobierno minoritario del socialista António Costa abre un nuevo y novedoso ciclo político en Portugal y sobrevive a su primer año de gobierno con negociaciones y equilibrios permanentes con sus socios en el Parlamento, con Bruselas y con el presidente de la República. En contra de todas las expectativas, tiene buenas perspectivas de mantenerse, por lo menos, hasta las elecciones locales de otoño de 2017. Estas elecciones marcarán el ritmo de los últimos dos años de la legislatura y del ciclo político. Al estilo de las sonatas, se podrá acentuar el *andante* del Gobierno de Costa o el *vivace* del presidente Marcelo Rebelo de Sousa. El tiempo lo dirá, pero en tiempos de profundos cambios en los paradigmas, no vendría mal que se cumpliera la legislatura y el terceto Parlamento, Gobierno y presidente lograra, por fin, interpretar un largo e insólito *adagio*, en tonos de madurez democrática a favor de una estabilidad política y de políticas para el medio y largo plazo.