

EL AUMENTO DE PROTAGONISMO DEL PRIMER MINISTRO DENTRO DE UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL: 1976-2010¹

*Por Marina Costa Lobo,
Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa*

Portugal comenzó una tercera ola de democratización en 1974 (Huntington, 1994), tras cuarenta años de gobierno autoritario. Las “reglas del juego” que se alcanzaron en 1976 reflejaban en buena medida las circunstancias históricas y políticas de ese periodo. El régimen semipresidencial que se escogió en ese momento fue una consecuencia de esta conjunción crítica de la historia, caracterizada por una fuerte presencia del estamento militar en la vida política del país y la necesidad de conceder a los oficiales del ejército un papel en el naciente régimen democrático (Cruz, 1994). La revisión constitucional de 1982 marca la retirada oficial de los militares de la política y el cambio de un formato presidencial-parlamentario a otro del tipo primer ministro-presidente (Shugart y Carey, 1992). A partir de esa fecha, el Presidente perdió en el terreno político el poder unilateral de destituir al Primer Ministro. Por lo tanto, la supervivencia del gobierno pasó a depender exclusivamente de la confianza de la Asamblea. Desde entonces, estaban presentes las condiciones constitucionales para que el Primer Ministro y el gobierno emergiesen como las figuras centrales del poder ejecutivo, lo cual no quiere decir que Portugal sea un sistema parlamentario, ni que el Presidente tenga un papel residual en las decisiones políticas.

La razón para afirmar que Portugal es un régimen semipresidencial, tanto en términos estatutarios como funcionales, deriva del hecho de que el refuerzo del papel del Primer Ministro, que sin duda es inequívoco desde 1987, no se ha producido a expensas del Presidente. Este último ha mantenido, y defendido,

¹ Artículo realizado para el seminario “Presidencialismo y Parlamentarismo cara a cara”. Zaragoza, 19 y 20 de marzo de 2010

importantes poderes que le convierten en una figura importante con capacidad de veto en todo momento en las decisiones políticas (Amorim Neto y Lobo, 2009).

Por supuesto, en los últimos veinte años, el Primer Ministro ha ganado importancia en detrimento de: 1) el resto de su gobierno; 2) su propio partido; y 3) los otros partidos del Parlamento.

En primer lugar, la reorganización del gobierno y una reorientación de los recursos para el refuerzo de su cabeza ha supuesto una capacidad mucho mayor de los primeros ministros para coordinar sus gobiernos y para tener más visibilidad que los ministros.

En segundo lugar, los principales partidos en el gobierno se han vuelto menos importantes tanto para la política del gobierno como para la formación del gobierno, e incluso para la elección del líder. Tanto los socialistas (PS- *Partido Socialista*) como los social demócratas de centro-derecha (PSD- *Partido Social Demócrata*) se han convertido en partidos gubernamentales, lo cual significa que sus cúpulas incluyen sobre todo a miembros del gobierno que controlan la actividad del partido. Por lo tanto, los partidos carecen cada vez más de funcionamiento efectivo fuera de las elecciones o de la capacidad de influir en la política del gobierno. La importancia de los "independientes" en el gobierno, es decir, de ministros que no pertenecen a un partido, atestigua el poder residual de los partidos para condicionar al jefe del gobierno. Igualmente, ambos partidos han cambiado sus estatutos de manera que sus líderes son ahora directamente elegidos por los militantes. Aunque se trata de elecciones aún basadas en el partido, ya no se da el caso de que el liderazgo del partido dependa de la victoria sobre los activistas del partido, que han sido marginalizados. En este sentido, la elección directa del líder del partido contribuye aún más a la autonomía de éste con respecto a la organización del partido.

En tercer lugar, los cambios de comportamiento electoral en los últimos veinte años han obligado al sistema de partidos a evolucionar de un multipartidismo

fragmentado a un sistema con tendencia mayoritaria. Como resultado, la alternancia entre los dos partidos principales, así como los gobiernos de un solo partido y las mayorías absolutas se han convertido en un hecho normal. Dada la gran disciplina de los partidos parlamentarios portugueses, asegurada por un sistema electoral de listas cerradas, el Parlamento se ha convertido en una cámara bastante inofensiva para el Primer Ministro y para el gobierno. Conjuntamente, estos factores (cambios en el centro del gobierno, en el interior de los partidos y en las mayorías parlamentarias) se han combinado para hacer del Primer Ministro la figura central de la toma de decisiones políticas, en el seno de un régimen semipresidencial, es decir, compartiendo el poder ejecutivo con un Presidente elegido de forma directa con importantes funciones legislativas.

En lo que sigue, trataremos la elección del semipresidencialismo en Portugal y sus principales características tanto antes como después de la revisión constitucional de 1982, especialmente en lo que a los poderes presidenciales se refiere. A continuación, nos centraremos en la institución del gobierno y en la creciente importancia del Primer Ministro en el sistema político. Analizaremos los cambios en el centro del gobierno, en el interior de los partidos políticos y en el sistema de partidos para demostrar que el fortalecimiento de los primeros ministros tiene un origen coyuntural o político, y no hace que disminuya el papel del Presidente, que ha conservado en todo momento el uso de sus prerrogativas constitucionales.

LA ELECCIÓN DEL SEMIPRESIDENCIALISMO

En el caso portugués, la elección de un sistema semipresidencial es crucial para comprender cómo se ha concebido, y desarrollado, el poder ejecutivo. Duverger definió este modelo de gobierno como el constituido por tres características principales: un Presidente elegido por sufragio universal que tiene poderes considerables, y un primer ministro y ministros que tienen poderes ejecutivos y de gobierno, responsables ante él (Duverger, 1980:166). Se ha encontrado que la definición de Duverger falla en un punto principal: el hecho de que no queda claro qué quiere decir "poder presidencial

considerable" (Sartori, 1994; Elgie, 1999; Freire y Pinto, 2005). Recientemente, Elgie reformuló los criterios de Duverger eliminando esa frase. Según él, un régimen es semipresidencial siempre que el Presidente sea elegido por el pueblo para una legislatura fija y coexista con un primer ministro y con un gobierno con responsabilidad ante el Parlamento. A partir de estas normas constitucionales pueden surgir una variedad de prácticas políticas que van de un Presidente que es una mera figura institucional a uno que domina el poder ejecutivo. El resultado dependerá de tres tipos de factores, a saber: los eventos que condujeron a la creación del régimen; los poderes constitucionales otorgados a los principales cuerpos políticos y la naturaleza de la mayoría parlamentaria y la relación del Presidente con esa mayoría (Elgie, 1999: 280-299). A continuación, analizaremos el poder ejecutivo portugués a la luz de estos tres factores.

Todas las Constituciones son necesariamente un producto del tiempo y las circunstancias en las que fueron diseñadas, compendio de los deseos y temores de sus ponentes, tanto en el presente como en el pasado. La Constitución Portuguesa de 1976 fue un documento de compromiso acordado entre los dos actores políticos principales que habían surgido del periodo revolucionario de 1974-76, esto es, los militares y los partidos que competían para determinar la forma de funcionamiento del estado y del gobierno (Graham, 1992: 287). De hecho, el Borrador Constitucional fue realizado por una Asamblea Constituyente que trabajaba bajo las condiciones impuestas por los militares (el Movimiento de las Fuerzas Armadas –MFA-), cristalizando así un momento particular de la historia política portuguesa y condicionando el desarrollo posterior del sistema de gobierno (Moreira, 1977:76-83). Al enmendar la Constitución en 1982, el equilibrio de fuerzas de 1976 había evolucionado considerablemente con la pérdida de poder de los militares, de los activistas revolucionarios y, de modo más general, de la izquierda. Así, la ascendencia temporal de los militares explica la elección del semipresidencialismo. Contemplando las sucesivas propuestas realizadas por los distintos partidos en la Asamblea Constituyente, Lucena señala que inicialmente ninguno de ellos pidió un régimen semipresidencial. Esa elección fue resultado de un segundo pacto entre los militares y los partidos, firmado en

1975, es decir, de la presión para incluir a los militares en el régimen político naciente y de un acuerdo implícito en que el primer Presidente sería un oficial del ejército (Cruz, 1994; Lucena, s.f.:17).

Que fuera elegido por sufragio universal significaba que, a medio plazo, el cargo de Presidente podría entrar en el juego de los partidos, manteniendo así la promesa de un presidente de partido, civil, en el futuro. A corto plazo, sin embargo, la concesión hecha por los partidos políticos de que el primer Presidente debiera ser un oficial militar significaba que el cargo de Presidente debería combinar tanto la legitimidad electoral como la revolucionaria.

La importancia de los militares en la transición hacia la democracia se prolongó no sólo por la elección presidencial de 1976, el General Eanes, sino a través de la creación del Consejo de la Revolución (CR), presidido por el mismo Eanes. A este cuerpo se le concedieron unos poderes relativamente extensos. Tenía poderes legislativos exclusivos referidos a la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, y podría aprobar acuerdos internacionales sobre asuntos militares a través de decretos-ley (Art. 148- versión 1976). El artículo 149 subraya la independencia del CR estableciendo que todos sus decretos-ley tienen la misma validez que las leyes de la Asamblea o que los decretos-ley gubernamentales. Este poder privativo es una concesión atenuada de lo que el MFA exigió en el primer pacto MFA-partidos firmado en 1975, es decir, una Asamblea Militar que tuviera los mismos poderes legislativos que los de la Asamblea elegida democráticamente. El CR era también el garante del cumplimiento de la Constitución, es decir, el defensor de las “conquistas” de la Revolución (Art. 146- versión 1976), y podría hacer recomendaciones para ese fin, así como declarar inconstitucionales los decretos-ley del gobierno si no servían a los ideales revolucionarios. Dadas las amplias garantías sociales y las estipulaciones económicas establecidas en la Constitución, el CR tenía potencialmente mucha libertad de acción para limitar las políticas del gobierno. En este sentido, se trataba de un Tribunal Constitucional *sui generis* con el cometido de asegurar no sólo que no se abandonaran los ideales revolucionarios después de 1976, sino que se siguieran persiguiendo activamente. Linz y Stepan datan la consolidación de la democracia portuguesa

a partir de 1982, cuando esta institución fue desmantelada (Linz y Stepan, 1997).

Al Presidente se le otorgó poder de veto sobre las resoluciones tanto del Parlamento como del gobierno. Un veto presidencial no puede ser rebatido si la resolución tiene origen gubernamental. Cuando se trata de una resolución parlamentaria, puede ser rebatido mediante una segunda votación por mayoría absoluta o por una mayoría de dos tercios de los parlamentarios dependiendo de la naturaleza de la ley. El Presidente puede también solicitar la verificación de la constitucionalidad de tanto las resoluciones parlamentarias como gubernamentales, ya sea *ex ante* o *ex post*². A pesar de estos poderes, la Constitución de 1976 colocó al gobierno al timón de las decisiones políticas y de la Administración Pública (Art.185- versión 1976). Sin embargo, otras instituciones, a saber, la Presidencia, el Parlamento y el Consejo de la Revolución, poseían poderes que limitaban la función rectora global del gobierno. Es necesario tener en cuenta la debilidad inicial del Estado y del sistema de partidos y la confluencia de las legitimidades revolucionaria y democrática para calibrar el alcance de las funciones y competencias del Presidente, en particular su papel como garante constitucional, como jefe de las Fuerzas Armadas y la representatividad de la nación (Pires, 1989: 293).

El Presidente tenía el poder de nombrar al Primer Ministro (Art.136- versión 1976), tras tener en cuenta los resultados electorales. Este artículo da una indicación del poder *potencial* del Presidente: si no se puede encontrar una mayoría en el Parlamento, el presidente puede intentar diseñar una mayoría por sí mismo, como sucedió en 1978. Es más, la responsabilidad equivalente del gobierno ante el Presidente y la Asamblea significaba que el Presidente podía retirar su confianza política a un gobierno, es decir, forzarlo a dimitir incluso aunque contase con el apoyo de la Asamblea. De hecho, al menos hasta 1982, el gobierno era la intersección entre las dos legitimidades establecidas en la Constitución: la militar-revolucionaria frente a la partido-

² Hasta 1982 era el Consejo de la Revolución el que verificaba la constitucionalidad de las leyes, mientras que después de esa fecha lo hace el Tribunal Constitucional.

pluralista, representadas respectivamente por el Presidente de la República y el Consejo de la Revolución por un lado y por la Asamblea por el otro (Canotilho y Moreira, 1991:27). La dificultad del gobierno para afirmar su poder era un reflejo de la lucha entre estas dos tendencias inherentes a la Constitución, especialmente cuando no había mayoría en la Asamblea.

También había algunas disposiciones importantes con el objeto de proteger al gobierno del momento de un parlamento fragmentado. Un nuevo gobierno no tenía necesidad de presentar una moción de confianza al Parlamento una vez que había jurado su cargo, facilitando de ese modo los gobiernos minoritarios o presidenciales (Pasquino, 1995: 277). La cláusula de minoría fue introducida a propuesta del PS, que esperaba ganar las elecciones, pero sin mayoría, y rechazaba la idea de las coaliciones (Sousa, 1992: 63). Para forzar el cese del gobierno tenían que aprobarse dos mociones de censura por mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea en el curso de un periodo de treinta días (Art. 198- versión 1976). Aunque el gobierno tuviera que renunciar si su programa era rechazado por mayoría simple en la Asamblea, o no superase una moción de confianza, la propia Asamblea hubiera podido ser disuelta por el Presidente si el gobierno superase una moción de censura o si se rechazaba el programa del gobierno en tres ocasiones consecutivas.

La Constitución fue revisada seis años después de ser adoptada, con los votos favorables de los partidos del ala derecha: PSD, CDS y PPM (Partido Popular Monárquico) y el Partido Socialista (PS). Los objetivos de esta gran revisión eran dos: limitar los poderes del Presidente y subordinar los militares al poder de los partidos políticos. Por lo tanto, el Consejo de la Revolución fue abolido y sus poderes redistribuidos entre otras instituciones que se formaron, todas dominadas por los partidos, que fueron un órgano consultivo del Presidente, el Consejo de Estado, y un Tribunal Constitucional para la defensa de la Constitución. En lo referente a los poderes presidenciales, el cambio más importante fue que aunque el gobierno era responsable ante tanto la Asamblea como el Presidente, sólo era *políticamente* responsable ante la Asamblea. Esto significaba que en contraste con el texto original, el Presidente no podía destituir al gobierno invocando una falta de confianza política, aunque aún

podría hacerlo en circunstancias políticas “excepcionales”. Se replanteó el Artículo 136, limitando los poderes del Presidente a la destitución del gobierno “para asegurar el funcionamiento normal de las instituciones democráticas” (Art.195-versión 1982). Todavía mantenía su capacidad para disolver el Parlamento, aunque se le imponían ciertas limitaciones temporales, como que no se puede disolver la *Assembleia* en los seis meses posteriores a unas elecciones legislativas, en los últimos seis meses de mandato de un Presidente ni si se ha declarado el estado de emergencia (Art.175- versión 1982).

En comparación, la revisión constitucional de 1982 reducía considerablemente los poderes del Presidente, colocándolo por debajo de los poderes presidenciales medios en los regímenes semipresidenciales (Siaroff, 2003). Sin embargo, parece que se ha exagerado el consenso generado alrededor de la reducción de los poderes presidenciales. Parece haber discusión basada no sólo en la limitación de poderes constitucionales *per se*, si no también en los cambios del sistema de partidos que condujeron a mayorías de gobierno estables. Después de los dos mandatos del General Eanes (1976-1980, 1980-1986), Mário Soares, líder histórico del Partido Socialista, se convirtió en el primer civil en presidir la democracia portuguesa. Poco después de ocupar el cargo, el derechista PSD consiguió la primera de dos mayorías absolutas (1987-1995). Por lo tanto, la presidencia de Mário Soares, que se prolongó entre 1986 y 1996, tuvo lugar casi completamente en cohabitación con un gobierno mayoritario monopartidista (Apéndice A). Desde 1987 hasta 1995, las mayorías absolutas estables de un solo partido, junto con un Presidente que se veía a sí mismo como un árbitro y un facilitador, más que como un tomador de decisiones políticas, se combinaron para encuadrar al Presidente de Portugal como un observador interesado e incluso activo, pero no como el centro gravitatorio del poder ejecutivo, que recayó firmemente en el Primer Ministro y su gobierno.

El siguiente Presidente, el socialista Jorge Sampaio, desempeñó también dos legislaturas (1996-2001, 2001-2006). Su presidencia coincidió con el comienzo de gobiernos monopartidistas socialistas en minoría, liderados por António Guterres. Por tanto, entre 1996 y 2001, tanto el gobierno como la Presidencia

estaban en manos del Partido Socialista. Tras la renuncia de António Guterres a finales de 2001, se celebraron elecciones de las que surgió un gobierno de derechas por coalición entre el PSD y el CDS. A resultas de un periodo de inestabilidad política entre 2002 y 2004, sin embargo, el Presidente Sampaio pudo tanto determinar la formación de un gobierno como disolver el Parlamento. Por lo tanto, la experiencia de 2002-2004 sugiere que los poderes constitucionales aún permiten un gran poder presidencial en momentos de inestabilidad gubernamental, y que hay que tener cuidado con una interpretación minimalista del papel del presidente en el sistema político.

Las transformaciones del poder ejecutivo que han tenido lugar a lo largo de las tres últimas décadas han servido para sacar a los militares del sistema político y para subordinarlos claramente al poder civil. Por lo tanto, los eventos que rodearon la creación del régimen supusieron la restricción de los poderes del Presidente a medio plazo, específicamente con la revisión constitucional de 1982. Por supuesto, en esa revisión los poderes presidenciales fueron restringidos, sobre todo en lo referente a la capacidad para cesar a un gobierno. A continuación, la naturaleza de las mayorías parlamentarias, es decir, la concentración de votos en los dos partidos de centro que ha hecho que desde 1987 los gobiernos de un solo partido sean la norma, ha servido para reforzar el *vis-à-vis* del Primer Ministro frente a las otras instituciones (Lobo, 2005a y 2005b). Ahora nos centraremos en esos aspectos del poder ejecutivo.

EL AUMENTO DE PROTAGONISMO DEL PRIMER MINISTRO EN LA POLÍTICA PORTUGUESA

Por supuesto, dentro del marco del semipresidencialismo, el papel del Primer Ministro se ha reforzado considerablemente (Lobo, 2005a y b). En lo que sigue, describiremos los poderes constitucionales que se le otorgan y discutiremos los cambios subyacentes al cambio en el poder del Primer Ministro. Según nuestra investigación, el papel del Primer Ministro se ha vuelto más importante debido a tres factores: la reorganización del funcionamiento interno del gobierno en beneficio del Primer Ministro; la conversión de los partidos centristas en

“partidos de gobierno”, que también ha servido para reforzar al jefe del ejecutivo, y los cambios en el sistema de partidos desde 1987, que han permitido que aumentase la duración de los gobiernos que subrayan los cambios institucionales mencionados.

Poderes constitucionales del Primer Ministro

Así como la Constitución Portuguesa de 1976 es más específica (y farragosa) que la mayoría en muchos otros asuntos, también es bastante detallada en los aspectos “internos” del gobierno, definiendo su composición (Art. 186), el proceso de formación del gobierno (Art. 190), su responsabilidad política (Arts. 193 y 194) y sus competencias (Arts. 200 a 204). A este respecto es diferente a otras constituciones europeas que, “en general, se pronuncian relativamente poco sobre la estructura y funcionamiento del ejecutivo”. Según el artículo 185, el gobierno dirige la política general del país y ejerce el liderazgo sobre la administración pública como su más alta institución.

Las tensiones inherentes del gobierno, o sea, entre la necesidad de liderazgo y la responsabilidad colectiva, están patentes en la Constitución. El principio de responsabilidad colectiva se confirma en el artículo 192, donde se hace a todos los ministros responsables de cualesquiera decisiones alcanzadas en el Consejo de Ministros. En paralelo, la ascendencia del Primer Ministro frente a los ministros se define en diversos artículos. Primero, los ministros son nombrados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro (Art. 190). En segundo lugar, la dimisión del Primer Ministro implica la dimisión de todos los ministros de su gobierno (Art. 189). En tercer lugar, la función del Primer Ministro es dirigir, coordinar y guiar todas las acciones ministeriales y dirigir el funcionamiento del gobierno, estableciendo las relaciones generales entre éste y las demás instituciones (Art. 204). Los ministros tienen que llevar a cabo las políticas determinadas para sus ministerios. Esta función ministerial les sitúa en un contexto administrativo, como ejecutores de políticas que se han diseñado en otros lugares, más que como iniciadores de políticas. Sin embargo, la competencia para regular las relaciones entre su Ministerio y otras instituciones se puede superponer al papel del Primer Ministro para determinar esta relación, y puede comprometer el principio de responsabilidad colectiva compartido por

todos los miembros del Gabinete. Es más, el principio del liderazgo del Primer Ministro perjudica al principio de colegialidad, que puede ser necesario para asegurar el principio de responsabilidad colectiva. Así, la Constitución expone, más que resuelve, las tensiones internas del equipo de gobierno. Cómo se resuelven depende de la aritmética parlamentaria y de la propia naturaleza de los partidos en el gobierno.

Más allá de estas estipulaciones, la Constitución atribuye al gobierno la competencia legislativa exclusiva en asuntos relacionados con su propia organización y funcionamiento (Art. 201). Por tanto, una vez que se ha formado el gobierno se promulga un decreto-ley que bosqueja su organización, que a menudo incluye la creación de nuevos ministerios, la desaparición de otros o simplemente su cambio de nombre y/o la transferencia de los servicios burocráticos de un ministerio a otro. Estos decretos-ley reflejan el equilibrio interno de poder en el Gobierno, y específicamente dentro del partido y/o entre los partidos que lo compone(n). Simultáneamente, el gobierno elabora un *Regimento*, una normativa que establece los procedimientos para el funcionamiento del gobierno. Este documento plasma las normas que gobiernan la toma de decisiones desde la iniciación de las políticas hasta su promulgación, dando instrucciones a los ministros sobre todos los requerimientos necesarios para preparar los proyectos de ley del gobierno.

La institución del gobierno, no obstante, no sólo tiene un papel político; también es el cuerpo más alto de la administración pública. La tradición estatal en Portugal es particularmente importante porque da una idea de la importancia potencial del gobierno en la política ejecutiva. El estado portugués ha sido históricamente unitario y centralizado. Es más, ha habido una tendencia mantenida para que el estado incrementara su peso tanto desde el punto de vista económico, medido por los gastos del estado como porcentaje del PNB, así como en términos de empleo. Desde 1976, ha habido intentos (a veces poco entusiastas) de contrarrestar estas tradiciones, sin mucho éxito.³ La tradición del estado ayuda a explicar la importancia del gobierno, porque no

³ En 1998 la regionalización fue rechazada por los electores en referéndum.

sólo es que el estado sea preponderante en muchos aspectos de la sociedad portuguesa, sino que también está altamente centralizado, lo que hace que el gobierno sea, al menos en potencia, extremadamente poderoso.

Desde la democratización, el papel del estado en términos de gasto ha aumentado sustancialmente, llegando casi a doblar la proporción en el PNB en los últimos veinte años.⁴ Parte de este aumento se explica por el gran incremento del papel del estado como provisor de servicios sociales, incluyendo educación, salud y seguridad social. De hecho, la provisión de servicios sociales había sido comparativamente baja hasta 1974 y sólo es con la democratización que se hizo un esfuerzo para mejorar los servicios e incrementar el grado de cobertura de la población.

Por lo tanto, en Portugal, como se ha visto anteriormente, se mantiene la tendencia a un estado muy centralizado que no se ha mitigado desde la democratización, al contrario de lo que ha sucedido en España. Además, se ha adoptado un papel económico considerable por las autoridades conforme han intentado eliminar la distancia que hay en términos de bienestar entre Portugal y el resto de los miembros de la Unión Europea. Dada la importancia potencial del poder del gobierno, pasaremos a tratar ahora sobre los factores que creemos explican el refuerzo del papel del Primer Ministro en Portugal desde 1987.

La reorganización del Gobierno Central

En esta sección se analizará el refuerzo de los recursos en el centro del gobierno producido desde 1987. Según nuestra investigación, el refuerzo del centro del gobierno tiene tres caras: 1) la reorganización de las estructuras de apoyo al Primer Ministro, 2) la reorganización y aumento de la plantilla en la oficina del Primer Ministro y 3) el nombramiento de ministros sin cartera para supervisar la labor de otros ministros. Trataremos a continuación cada una de

⁴ Por supuesto, el papel del estado en la intervención del Mercado cambió radicalmente en 1974 con las nacionalizaciones que se abordaron en aquel momento, que han sido parcialmente revertidas desde 1989. Aquí, sin embargo, me refiero únicamente al gasto estatal directo en organismos públicos y no en compañías de titularidad pública.

estas tres caras.

Un análisis de los recursos destinados a la Oficina del Gabinete Portugués - *Presidência do Conselho de Ministros* – la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), muestra que ha habido un aumento en el gasto destinado hacia los cuerpos políticos, es decir, aquellos nombrados libremente por el Primer Ministro, dentro de la PCM, en detrimento de las estructuras burocráticas. Desde 1989 hasta la actualidad, el apoyo político se ha llevado la palma del gasto.

Esto ha sucedido a pesar de que la secretaría general de la PCM fue modelada a imagen de la poderosa *Secretariat General du Gouvernement* de Francia. Un decreto-ley de 1977 establecía que su función era ser el principal apoyo del Consejo de Ministros, ser la depositaria de la labor del gobierno y actuar como la "memoria" de esa institución para los gobiernos sucesivos. Pese a la existencia de ese decreto-ley, la secretaría general de la PCM se ha convertido en algo muy distinto en la práctica. De hecho, ha sido marginada persistentemente de la labor de dar apoyo técnico o político tanto al Primer Ministro como al Consejo de Ministros.

Una secretaría de estado de la PCM (SE-PCM) ha realizado la mayor parte de estas funciones desde 1976 hasta la fecha. Ha tenido la responsabilidad de organizar los encuentros del Consejo de Ministros y de supervisar el proceso del flujo de legislación dentro del gobierno. Por otra parte, el apoyo político al Primer Ministro ha sido proporcionado en gran medida por su *gabinete* y por sus miembros del gobierno sin cartera (tanto secretarios de estado como ministros).

El análisis del gasto en la PCM muestra que, de hecho, desde finales de los ochenta en adelante ha habido un esfuerzo financiero consciente para dirigir recursos a las estructuras de apoyo al Primer Ministro, en particular a su *gabinete* y a los ministros sin cartera. Dentro de los ministros sin cartera, se le atribuye un papel especial de coordinación al Ministro de Presidencia (*Ministro da Presidencia*). Este cargo se instituyó en 1991 y se ha mantenido desde

entonces por todos los primeros ministros. La misión de este ministro es coordinar todo el apoyo político al Primer Ministro.

Dentro de la PCM, el *gabinete* del Primer Ministro es el único organismo específicamente responsable de dar apoyo a todas las acciones del mismo. Su estructura inicial, sin embargo, era bastante reducida en comparación con otras estructuras de Europa Occidental. En 1977 un decreto-ley determinó el número de consejeros asignados a cada cargo gubernamental. El Primer Ministro tenía derecho a un máximo de diez consejeros y cuatro secretarios.⁵ Un Informe de 1985 sobre las funciones del *Gabinete* del Primer Ministro era escéptico acerca de las competencias de ese organismo, destacando que “a la vista de la información disponible, se estima que el *Gabinete* del Primer Ministro tiene una intervención muy escasa en el proceso legislativo. Desconocemos qué tipo de apoyo presta el *Gabinete* con el fin de preparar las reuniones del Consejo de Ministros. Sin embargo, todo indica que el *Gabinete* proporciona esencialmente apoyo personal y político al Primer Ministro”.⁶ Por lo tanto, a mediados de los ochenta, el *Gabinete* no parecía cumplir las funciones de consejo político al Primer Ministro.

A partir de 1985, con Cavaco Silva, aumentó el número de personal y de competencias atribuidas al *Gabinete*. De este modo el *Gabinete* llegó a incluir un número adicional de veinte expertos más, para aconsejar al Primer Ministro sobre temas políticos, divididos entre varias carteras. Cada experto político aconsejaba sobre áreas específicas, mientras que había tres personas destinadas a tratar exclusivamente la relación del Primer Ministro con los medios de comunicación. Según el *jefe de gabinete* entrevistado, los que aconsejaban a Cavaco Silva no eran miembros experimentados del PSD

⁵ Decreto-Ley número.267, de 2 de Julio de 1977, Art. 10. Los Ministros podían emplear hasta tres consejeros y dos secretarios. Los Secretarios de Estado podían emplear dos consejeros y dos secretarios. Los Ministros de Estado, Ministros sin cartera y Ministros para Madeira y Azores tenían derecho a ocho consejeros cada uno y cuatro secretarios, con el permiso del Primer Ministro. Además, los Ministros y los Secretarios de Estado podían emplear a tres personas más.

⁶ Bragança, J. V., (1985), *Reorganização da Presidência do Conselho de Ministros*, Lisboa: PCM, Mayo de 1985, p.23. Se trata de una auditoria confidencial realizada por funcionarios y un Secretario de Estado para la Presidencia del Consejo de Ministros.

porque el Primer Ministro no quería traerse el "partido" a su *gabinete*. Es importante señalar que incluso con Cavaco Silva, los *gabinetes* del Primer Ministro en realidad no eran formidables estructuras de apoyo político. Seguían siendo relativamente pequeñas, no estaban sometidas a la autoridad del partido y funcionaban al margen de la actividad gubernamental. Con todo, el refuerzo de las estructuras del *gabinete* desde 1985 puede verse como un intento del Primer Ministro por aumentar su autonomía con respecto al partido y a otros miembros del gobierno. Forma parte del objetivo del refuerzo de la posición del Primer Ministro pero no está basado en el apoyo del partido, y eso equivale a una presidencialización.

En Portugal, los ministros sin cartera han sido utilizados por el Primer Ministro para aumentar su poder político. Estos ministros son considerados como solucionadores de problemas para el Primer Ministro y por tanto son un reflejo de su poder para influir en otros. Las personas nombradas eran fieles apoyos del partido de cada Primer Ministro, y en dos casos sustituyeron a éste como líderes del partido, con sus bendiciones. Cuando Mário Soares dimitió como líder del PS para presentarse a la Presidencia en 1985, apoyó a António Almeida Santos para que ocupase su lugar. Una década más tarde, en 1995, Fernando Nogueira fue elegido líder del PSD para permitir el intento (fallido) de elección presidencial de Cavaco Silva. Así, se puede considerar que los ministros sin cartera son una indicación de la personalización del liderazgo del gobierno.

Mientras que los ministros sin cartera siempre han sido una herramienta de los primeros ministros portugueses a lo largo de la democracia, Cavaco Silva resucitó un cargo que se había creado durante la dictadura, en concreto el de Ministro de la Presidencia, *Ministro da Presidência*, que puede haber contribuido a la presidencialización del Primer Ministro, debido al hecho de que el Ministro de la Presidencia aislaba al Primer Ministro específicamente de los asuntos políticos y de procedimiento que tenían origen en la Presidencia del Consejo de Ministros. Al mismo tiempo, la creación del este cargo añadiría poder al Primer Ministro dado que el titular era leal al Primer Ministro y le servía

de facilitador. Por tanto, con un solo movimiento el Primer Ministro se hizo más poderoso y también más autónomo del resto del gobierno.

En lo referente a los recursos disponibles para el Primer Ministro portugués, de este modo queda claro que ha habido un refuerzo de las estructuras de apoyo del Primer Ministro, con un aumento de los recursos destinados a estos tipos de apoyo. Desde 1987 en adelante ha habido algunos cambios que se pueden considerar como un intento del Primer Ministro de, a la vez, acumular más poder y ser más autónomo con respecto al resto del gobierno. En particular, los crecientes recursos destinados al *gabinete* del Primer Ministro y la creación del cargo de Ministro de la Presidencia, son ejemplos de este intento por parte de Cavaco Silva.

La creciente irrelevancia de los partidos

Hay dos indicadores que ilustran el grado de autonomía que los primeros ministros mantienen frente a sus partidos, así como del grado de *gubernamentalización* de los partidos. Se trata de: 1) el número de independientes en el gobierno, y 2) el número de miembros del gobierno en los organismos nacionales de dirección del partido. El primero indica la autonomía del Primer Ministro en la formación del gobierno, suponiendo que muestra que a la hora de formar el ejecutivo, el jefe del gobierno no se siente obligado a seleccionar personas de su propio partido. El segundo muestra el alcance en el que el partido actúa como una mera caja de resonancia del gobierno.

En Portugal, cuando se considera la formación de los gobiernos, queda claro que el poder no reside en las bases del partido, ni en sus organismos de dirección. Al contrario, es el Primer Ministro el que actúa a discreción en este asunto, y la irrelevancia relativa de los partidos se puede medir por el número de independientes que son invitados a ser ministros. Los ministros ajenos a partidos han controlado carteras importantes tanto en gobiernos en minoría como en coalición (Tabla 1). Es necesario distinguir entre nombramientos de independientes como Ministros o como Secretarios de Estado. En los años setenta y ochenta, el número de independientes en el Consejo de Ministros era

del 30 por ciento de media. En el último gabinete elegido por el Primer Ministro José Sócrates, la mitad de los ministros no estaban afiliados a ningún partido.

Tabla 1: Ministros sin afiliación a partidos en los gobiernos portugueses

Gobierno (fecha de comienzo)	Partidos	Porcentaje de ministros no afiliados al partido
Mário Soares Jul 1976	PS	27,8
Mário Soares Ene 1978	PS y CDS	12,5
Nobre da Costa Ago 1978	Indep.	100
Mota Pinto Nov 1978	Indep.	100
Lurdes Pintassilgo Jul 1979	Indep.	100
Sá Carneiro Ene 1980	PSD, CDS y PPM	7,1
Pinto Balsemão Ene 1981	PSD, CDS y PPM	11,1
Pinto Balsemão Sep 1981	PSD, CDS y PPM	6,7
Mário Soares Jun 1983	PS y PSD	5,9
Cavaco Silva Nov 1985	PSD	20,0
Cavaco Silva Ago 1987	PSD	5,9
Cavaco Silva Oct 1991	PSD	16,7
A. Guterres Oct 1995	PS	42,1
A. Guterres Oct 1999	PS	22,7
Durão Barroso Abr 2002	PSD y CDS/PP	20,0
Santana Lopes Jul 2004-Mar 2005	PSD y CDS/PP	34,8

Fuente: Lobo (2000), Guedes (2000); Amorim Neto y Lobo (2009)

Por lo tanto, en Portugal los partidos no son las porterías de las oficinas del gobierno, lo cual es claramente una causa y una consecuencia de su falta de importancia, y ha servido para subrayar la autonomía del Primer Ministro con respecto a su partido a la hora de formar gobierno. Es más, en años recientes, primero el PS y a continuación el PSD pasaron a elegir sus dirigentes directamente por los militantes. Aunque esta reforma de los partidos se hizo en nombre de la democracia interna, su efecto puede haber sido reforzar aún más el poder del liderazgo dentro del partido, ya que ha reducido el poder de los militantes de rango intermedio, que ya no tienen una influencia directa en la elección del líder del partido, aunque aún tengan voto en la formación de listas para constituir los principales órganos nacionales.

Contemplando la composición de los órganos nacionales principales de los propios partidos, se ha constatado una tendencia general en Europa (Katz y Mair, 1994: 12): una proporción creciente de los que pertenecen al partido en el gobierno, sean miembros del parlamento o miembros del gobierno, están también incluidos en los órganos principales del partido. En Portugal ha tenido lugar en gran medida la *gubernamentalización* de los dos partidos principales. Primero, el PSD de centro-derecha, gobernando en solitario entre 1987 y 1995, y después el socialista PS, gobernando en solitario entre 1995 y 2001 y desde 2005, han sido acusados de perder el contacto con las bases del partido. Por ejemplo, al final de la segunda legislatura del PSD, un cargo importante del partido se quejaba de que "el problema es que el partido está subordinado al gobierno, cuando debería ser el gobierno el que ejecutara la política establecida por el PSD."

La conversión en partidos de gobierno (*gubernamentalización*) es un fenómeno importante por varias razones. Primero porque indica la relativa importancia del partido en el gobierno dentro del partido, a expensas de todos los demás componentes que lo organizan, en particular las bases del partido y los militantes. Segundo, señala el poder creciente del Primer Ministro, que también es el líder del partido. Los recursos del estado a disposición del Primer Ministro para controlar a otros miembros del gobierno sirven también para controlar el partido, en el caso en que los Ministros o los Secretarios de Estado también

constituyan la mayoría de los órganos superiores del partido. Sobre los datos en el número de miembros del partido en el gobierno, se puede consultar Lobo, 2005: 172. Los datos muestran que la *gubernamentalización* se ha incrementado desde 1976 hasta mediados de los noventa. Mientras que tanto el PS como el PSD tenían pocos miembros del gobierno en sus cúpulas directivas en los setenta (un tercio), en los noventa este porcentaje alcanza valores entre el setenta y el noventa por ciento. Estos porcentajes se han mantenido en los ejecutivos de los años 2000.

Así, desde 1987 ha habido un control creciente del gobierno sobre su propio partido y como resultado de esto una creciente irrelevancia del partido como organización social. Los partidos centristas han dejado de ser una correa transmisora entre el electorado y el gobierno y se han transformado más bien en un mero reflejo de las opiniones del gobierno.

La "domesticación" del Parlamento (Un giro mayoritario en el sistema de partidos)

Como se ha explicado con anterioridad, el aumento de poder del Primer Ministro ha sido apuntalado por cambios en el gobierno central que benefician al jefe del gobierno, cambios en la organización interna de los partidos en beneficio de su líder y la "domesticación" del parlamento. En esta sección analizaremos esta última. Para hacerlo, presentaremos en primer lugar los cambios electorales que se han producido de 1987 en adelante, cuando el comportamiento de los votantes pivotó hacia los partidos de centro. A continuación presentaremos algunos datos sobre las resoluciones parlamentarias con la intención de demostrar el grado hasta el que el Parlamento ha llegado a ser una mera caja de resonancia del gobierno.

La Figura 1, que aparece abajo, muestra el grado de fragmentación del sistema de partidos desde 1976 hasta 2005. Hasta 1980, el número efectivo de partidos con representación parlamentaria (NEP) descendió de 3,47 a 2,46.⁷ Este

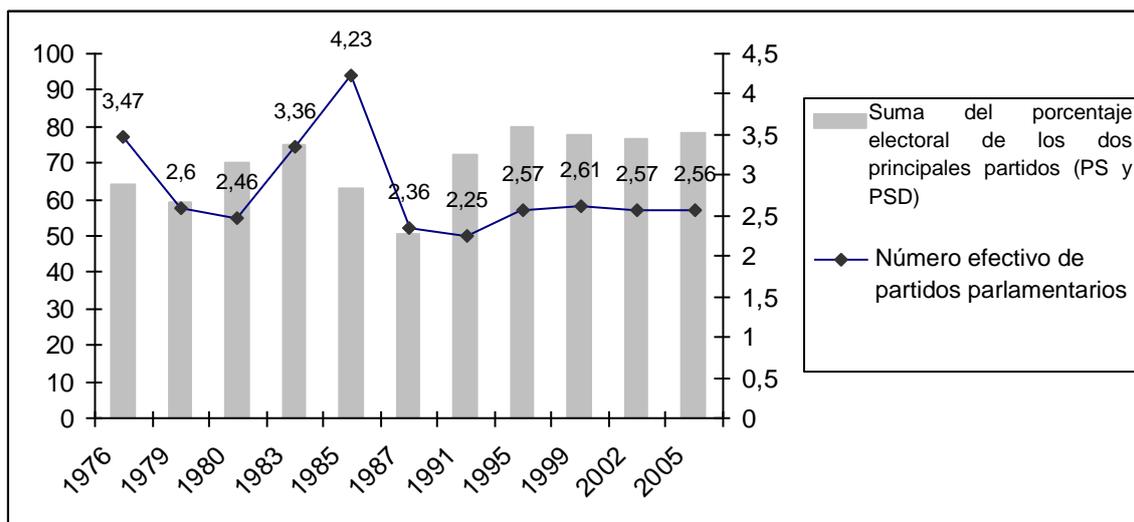
⁷ El número efectivo de partidos parlamentarios se deriva de la siguiente fórmula:
 $N = 1 / \sum s_i^2$ En el que s_i es la proporción de asientos de la Asamblea obtenidos por el partido i

descenso se debió esencialmente a la coalición preelectoral formada por la derecha a mediados de 1979 entre el centrista PSD, el conservador CDS y el monárquico PPM, creando la AD. La coalición AD se deshizo antes de las elecciones de 1983, haciendo que el NEP aumentase a 3,36. En las siguientes elecciones legislativas el número efectivo de partidos parlamentarios alcanzó su valor máximo del periodo, 4,23, gracias a la aparición del nuevo partido de centro-izquierda del General Eanes, el PRD, que consiguió votos de la izquierda y fue la principal causa de este aumento de la fragmentación parlamentaria.

Después de ese momento, el NEP descendió a niveles relativamente bajos cuando el PSD venció por mayoría absoluta en el Parlamento, resultado que repitió en 1991. En 1995 hubo alternancia en el gobierno, quedándose el PS a cuatro escaños de la mayoría absoluta en el Parlamento. En 1999, el PS no logró ganar la mayoría absoluta. En realidad, mejoró sus resultados, pero no lo suficiente, logrando exactamente la mitad de los escaños del Parlamento (115).

ésimo. Esta fórmula fue desarrollada por Laakso, M. and Taagepera, R., (1979), op. cit.

Figura 1: Número efectivo de partidos parlamentarios en Portugal y suma del porcentaje electoral de los dos principales partidos, PS y PSD, 1976-2005



Así, tanto en la primera como en la segunda década de democracia en Portugal, el NEP alcanzó valores relativamente bajos (de alrededor de 2,5). Sin embargo, hay dos diferencias fundamentales entre ambas décadas. En la primera, el NEP fue bajo durante un periodo de tiempo, comparativamente limitado (1979-83) gracias a una alianza, la AD. Mientras, en la segunda década de la democracia ese valor ha sido característico de todo el periodo (1985-99), debido al dominio de la Asamblea por dos grandes partidos que se alternaban entre el gobierno y la oposición, el PS de centro-izquierda y el PSD de centro-derecha. Esta evolución del NEP refleja y explica los cambios en la composición y duración de los gobiernos portugueses, como puede comprobarse en el Apéndice A.

El aumento de la estabilidad del gobierno desde 1987 en adelante ha tenido importantes consecuencias para la actividad legislativa y para el control gubernamental del parlamento. La Tabla 3 (abajo) compara el número de leyes de origen parlamentario (*proyectos de lei*) con el número de leyes de origen gubernamental (*propostas de lei*) entre 1976 y 1999. Teniendo en cuenta en primer lugar las leyes parlamentarias, parece que que el parlamento portugués

se ha mantenido bastante activo: los grupos parlamentarios presentan un número sustancial de leyes cada año y el porcentaje de esas leyes que terminan por aprobarse alcanza el 20% de media, incluso en presencia de mayorías absolutas. En esto, el parlamento portugués marca una diferencia con la mayoría de los parlamentos de occidente, donde sólo se aprueba una cantidad del orden del 10% de las leyes parlamentarias (Freire, et al., 2001: 66). A pesar de estas cifras, los datos referidos a las leyes gubernamentales muestran que entre 1987 y 1999, el número de ellas que se aprueban finalmente también ha aumentado espectacularmente. Con la aparición de los gobiernos de un solo partido en 1987, la ley del "90%" se pudo aplicar también a la *Assembleia da República* portuguesa. Entre 1987 y 1999, un 88%, de media, de las leyes presentadas por el gobierno fueron aprobadas en la votación final (Freire et al., 2001).

Tabla 2: Resultados legislativos del parlamento portugués, 1976-2002⁸
(promedio anual en cada legislatura, % en relación con el número total de leyes propuestas por el Primer Ministro/Gobierno)

	I (1976- 80)	II (1980- 83)	III (1983- 85)	IV (1985- 87)	V (1987- 91)	VI (1991- 95)	VII (1995- 99)	VIII (1999- 02)
Leyes parlamentarias presentadas	78,5	79,7	148,0	165,5	112,8	107,8	117,8	179,3
Rechazadas (%)	14,6	13,0	5,7	4,2	18,0	23,4	15,7	16,7
Aprobadas en votación final (%)	31,5	13,0	9,8	24,5	20,4	18,3	37,6	35,7
Leyes del gobierno presentadas	83,0	43,7	51,5	22,0	44,0	29,5	65,5	37,3
Rechazadas (%)	3,3	0,0	0,0	9,1	0,0	0,0*	3,8	0,9
Aprobadas en votación final (%)	54,4	49,6	68,0	34,1	94,9	88,9	81,3	70,5

Fuente: (Leston-Bandeira y Freire, 2005:74)

⁸ Los valores se refieren a las propuestas de ley del Primer Ministro y no incluyen las leyes de origen municipal. Como se explica en muchas otras fuentes, es necesario excluir las leyes municipales para tener una comprensión adecuada del resultado legislativo del parlamento portugués. Ver también Leston-Bandeira, (2001:145).

No sólo los gobiernos estables han sido capaces de aprobar casi toda su legislación a través del Parlamento, sino que también es importante destacar que a menudo las leyes parlamentarias presentadas son meras autorizaciones legislativas que conceden al gobierno el poder de legislar sobre materias que normalmente tenían que haber sido materia de legislación por el Parlamento (Freire et al., 2001). Además, el gobierno también ha hecho tradicionalmente y cada vez más un amplio uso de los decretos-ley, que no requieren de aprobación parlamentaria.

CONCLUSIONES

En este artículo hemos intentado demostrar el modo en el que el semipresidencialismo portugués ha evolucionado en los últimos 35 años. Para hacerlo, hemos comenzado por explicar el trasfondo de la elección de este régimen híbrido en 1974, en vez de un sistema parlamentario como ocurrió en España. A continuación hemos destacado la revisión constitucional de 1982 como un momento crucial. Esta revisión garantizó la salida institucional de los militares del poder y redujo los poderes del Presidente, de modo que ya no podía cesar a un gobierno alegando una falta de confianza política en él. Aunque se ha demostrado (Amorim Neto y Lobo, 2009) que el Presidente mantiene importantes poderes legislativos y no legislativos, y que todos los que han ocupado el cargo han hecho amplio uso de ellos. Esta actividad presidencial no ha ensombrecido el ascenso del Primer Ministro como una figura central en política y en su capacidad de tomar decisiones. El ascenso del Primer Ministro, que comenzó a partir de mediados de los ochenta, se basaba en una reorganización de las estructuras del gobierno en beneficio suyo, en una conversión de los partidos políticos en partidos de gobierno y en la “domesticación” gradual del Parlamento, como se ha explicado anteriormente. No obstante, estos cambios se pueden invertir. Las mayorías absolutas, una constante de la segunda década de la democracia, parecen más difíciles ahora. En las elecciones de 2009, por primera vez desde principios de los ochenta, los dos partidos principales controlan menos del setenta por ciento de los votos. El vencedor Partido Socialista decidió formar gobierno en minoría. Como resultado, el Parlamento ya no es una institución sumisa como antes, y el

gobierno, aún centrado en torno al Primer Ministro ha descubierto que es más difícil hacerse escuchar en este nuevo contexto de partidos. A partir de los resultados acumulados de otras elecciones parece claro que el control del electorado ejercido por los dos grandes partidos se está debilitando. Así, están sentadas las bases para que emerja un nuevo equilibrio dentro del régimen semipresidencial: un equilibrio en el que el Primer Ministro tenga menos importancia frente al Parlamento.

Zaragoza 17 de marzo de 2010

Apéndice A: Presidentes y Gobiernos de Portugal (1976-2006)

Presidente y su partido	Gobierno (Fecha de comienzo)	Partidos	Porcentaje de apoyo legislativo (1)	Tipo de gobierno
Ramalho Eanes (Oficial militar, no afiliado a partido)	Mário Soares Jul 1976	PS	40,7	Minoría
	Mário Soares Ene 1978	PS y CDS	56,7	Mayoría
	Nobre da Costa Ago 1978	Indep.	0	Minoría
	Mota Pinto Nov 1978	Indep.	0	Minoría
	Lurdes Pintassilgo Jul 1979	Indep.	0	Minoría
	Sá Carneiro Ene 1980	PSD, CDS y PPM	51,2	Mayoría
	Pinto Balsemão Ene 1981	PSD, CDS y PPM	53,6	Mayoría
	Pinto Balsemão Sep 1981	PSD, CDS y PPM	53,6	Mayoría
	Mário Soares Jun 1983	PS y PSD	70,4	Mayoría
Mário Soares (PS)	Cavaco Silva Nov 1985	PSD	35,2	Minoría
	Cavaco Silva Ago 1987	PSD	59,2	Mayoría
	Cavaco Silva Oct 1991	PSD	58,7	Mayoría
Jorge Sampaio (PS)	A. Guterres Oct 1995	PS	48,7	Minoría
	A. Guterres Oct 1999	PS	50,0	Minoría
	Durão Barroso Abr 2002	PSD y CDS/PP	51,8	Mayoría
	Santana Lopes Jul 2004-Mar 2005	PSD y CDS/PP	51,8	Mayoría

Fuentes: (Adaptado de Amorim Neto y Lobo, 2009)

(1) Magalhães (2003); Gunther y Montero (2001).

(2) Freire y Lobo (2006).

Apéndice B: Elecciones legislativas en Portugal 1976-2009, % votos y escaños

Partido/Año		1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999	2002	2005	2009
UDP (PSR)	% votos	1,7	2,1	1,3	1,1	1,3	1,2	1,1	0,57				
	Escaños	1	1	1	0	0	0	0	0				
BE	% votos									2,4	2,7	6,4	9,8
	Escaños									2	3	8	16
PCP/APU/ CDU	% votos	14,6	19,0	16,9	18,2	15,5	12,2	8,8	8,61	8,9	6,9	7,5	7,9
	Escaños	40	47	41	44	38	31	17	15	17	12	14	15
PS (+ aliados)	% votos	<u>35,0</u>	28,1	28,0	<u>36,3</u>	20,8	22,3	29,2	<u>43,8</u>	<u>44,1</u>	37,8	<u>45,0</u>	<u>36,6</u>
	Escaños	<u>107</u>	74	71	<u>101</u>	57	60	72	<u>112</u>	<u>115</u>	76	<u>121</u>	<u>97</u>
PRD	% votos					17,9	4,9	0,6					
	Escaños					45	7	0					
PSD	% votos	24,4			<u>27,0</u>	<u>29,8</u>	<u>50,1</u>	<u>50,4</u>	34,0	32,3	<u>40,2</u>	28,8	29,1
	Escaños	73			<u>75</u>	<u>88</u>	<u>148</u>	<u>135</u>	88	81	<u>105</u>	75	81
CDS	% votos	16,6			12,4	9,8	4,3	4,4	9,08	8,3	<u>8,7</u>	7,3	10,43
	Escaños	42			30	22	4	5	15	15	<u>14</u>	12	21
Coalición AD	% votos		<u>42,2</u>	<u>47,1</u>									
	Escaños		<u>121</u>	<u>126</u>									
PSN	% votos							1,7	0,21				
	Escaños							1	0				

Fuente: STAPE

El subrayado indica el partido (o partidos) que formaron gobierno después de las elecciones.

BIBLIOGRAFÍA:

- AMORIM NETO, O. y LOBO, M.C. (2009), *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*
- BRUNEAU, T. y MACLEOD, A. (1986), *Politics in Contemporary Portugal*, Colorado: Lynne Rienner
- BRUNEAU, T. (1997), *Political Parties in Portugal*, Oxford: Westwiew.
- Canotilho y Moreira (1991), *Fundamentos da Constituição*, Coimbra: Coimbra ed.
- CRUZ, M.B. (1994), "O Presidente da República na Génese e Evolução do Sistema de Governo Português", en *Análise Social*, 4a., vol. XXIX, nº. 125-126, pp.237-267.
- DUVERGER, M. (1980), "A New Political System Model: Semi-presidential Government", *European Journal of Political Research*, vol. 8, nº.2, pp.165-87.
- ELGIE, R. (1999), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: OUP.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1994), "Budgets and Democracy", en Budge, I. y McKay, D. *Developing Democracy - Essays in Honour of Jean Blondel*, 1994, London: Sage.
- FREIRE, A. (2001) *Recrutamento parlamentar: os deputados portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa: STAPE.
- FREIRE, A. y COSTA PINTO, A. (2005), *O Poder dos Presidentes*, Lisboa: Campo da Comunicação.
- FREIRE, A. y LOBO, M.C. (2006), "The Portuguese 2005 legislative election: Return to the Left", en *West European Politics*, vol.29, nº.3, pp.581-588.
- GRAHAM, L. (1992) "The Portuguese Transition to Democracy", en Gunther, R. y Higley, J., *Elite Settlements and Democratic Consolidation*

- in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GUNTHER y MONTERO, (2001), “The anchors of partisanship: A comparative analysis of voting behaviour in four southern European democracies” en P. N. Diamandouros y R. Gunther (ed.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
 - LESTON-BANDEIRA, C. (2002) *Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português*, Lisboa: ICS.
 - LESTON-BANDEIRA, C. y Freire, A. (2005), “Internalising the Lessons of Stable Democracy: The Portuguese Parliament”, en *Southern European Parliaments in Democracy*, London: Routledge, pp.56-85.
 - LIJPHART, A. (1994), *Electoral systems and party systems: a study of 27 democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
 - LIJPHART, A. (1999), *Comparing Democracies*, Yale:YUP.
 - LINZ, J. J. y Stepan A. (1997), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
 - LOBO, M.C. (2005a), “The Presidentialisation of Portuguese Democracy?”, in Webb, P. y Poguntke, T., *The Presidentialisation of Parliamentary Democracies?* , Oxford: OUP, pp.269-289.
 - LOBO, M.C. (2005b), *Governar em Democracia*, Lisboa: ICS.
 - LUCENA, M. “Semi-presidencialismo: o Caso Português”, fotocopias sin editar (mimeo).
 - MAGALHÃES, P. (2003), “Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal”, en Pinto, A.C., *Contemporary Portugal*, Boulder: Social Science Monographs.

- MAXWELL, K. (1995), *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PASQUINO, G. (2005), *Sistemas Políticos Comparados*, Oeiras: Principia.
- PEREIRA, A. G. (1984), *O Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa: Ática.
- PINTO, A.C. (2003), *Contemporary Portugal*, Boulder: Social Science Monographs.
- SIAROFF, A. (2003), “Comparative Presidencies: the inadequacy of the Presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”, en *European Journal of Political Research*, vol.42, pp.287-312.
- SOUSA, M.R. (1999), *História (Política) da Revisão Constitucional de 1997 e do Referendo da Regionalização*, Lisboa: Bertrand.