

EL AUMENTO DE PROTAGONISMO DEL PRIMER MINISTRO DENTRO DE UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL: 1976-2010

Marina Costa Lobo
(Instituto Ciencias Sociais, Universidad de Lisboa)

Seminario Internacional
“El Parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano
cara a cara”
Fundacion Gimenez Abad, Zaragoza, 17-18 Marzo 2010

Puzzle en la evolución del sistema político portugués:

- Un régimen semi-presidencial en el cual el Presidente detiene poderes considerables y los ejerce, aun después de reformas constitucionales importantes.
- Un régimen en el cual el Primer-Ministro ha conseguido un gran aumento de protagonismo como un agente político absolutamente fundamental en el poder ejecutivo y las políticas públicas.

El argumento

- El aumento del poder del Primer Ministro en Portugal no se hizo en detrimento del poder del Presidente.
- Por lo contrario, el aumento del poder del Primer ministro fue consecuencia de cambios importantes en:
 - Sus recursos organizativos dentro del gobierno / su gabinete.
 - Su relacion con el partido que lo apoya
 - La evolucion del sistema de partidos.
- Asi, no estamos perante un “juego de soma cero” en el que el crecimiento del poder del Primer Ministro solo puede ocurrir quando el Presidente tenga menos poder. Los poderes del Presidente estan firmemente anclados en la constitucion, mientras los poderes del Primer ministro son mas dependientes de la conjuntura política.

Estructura de la ponencia

- La eleccion del semi-presidencialismo en Portugal en 1976
- Las principales características de este sistema político antes y despues de 1982
- La institucion del gobierno y los poderes del primer-ministro dentro del gobierno.
- El crecimiento del poder del primer-ministro se explica debido a 3 factores principales:
 - Cambios en la organizacion del centro del gobierno
 - Cambios en la organizacion de los partidos de gobierno
 - Cambios en el comportamiento electoral/ y en el sistema de partidos

Comprender la opción por el semipresidencialismo

- Que es el semipresidencialismo?
 - Duverger (1980).
 - La reformulación de Elgie (1999):

“Un presidente elegido por sufragio universal por un mandato fijo, y coexiste con un primer ministro y un gobierno que dependen del Parlamento.”

- Una definición a partir de los principios constitucionales. Puede haber una variedad de prácticas políticas a partir de aquí.
Depende de 3 factores
 - Las condiciones genéticas del régimen semipresidencial
 - Los poderes constitucionales de las principales instituciones.
 - El tipo de mayoría parlamentaria y la relación del Presidente con ella.

La Constitución de 1976

- Un documento de compromiso entre militares que habían causado el fin del régimen de Salazar y los partidos políticos que querían controlar las instituciones políticas democráticas del nuevo régimen.
- La Asamblea Constituyente del 1976 trabajó en un contexto de gran importancia del poder militar. Los proyectos iniciales propuestos por los partidos ninguno hablaba de semi-presidencialismo. Este régimen resulta de un acuerdo con los militares, que fue firmado en 1975.
- La revisión constitucional del 1982 refleja el cambio en la relación entre militares y partidos.

Las características de la Constitución del 1976

- Un Presidente elegido por sufragio universal directo.
- Un Consejo de la Revolución – (Tribunal Constitucional y poderes ejecutivos limitados)
- Poderes de Veto Legislativo del Presidente.
- Poder de nombrar el Primer Ministro, “teniendo en cuenta los resultados electorales”. Nombra los Ministros según propuesta del Primer Ministro.
- El Primer-Ministro dependía de la confianza política del Presidente.
- El Presidente disuelve el Parlamento.
- Disposiciones para proteger un gobierno de un parlamento fragmentado.

La revision del 1982

- Revision constitucional aprobada por los dos partidos de derecha y el partido socialista.
- Objetivos: disminuir el poder del Presidente y tambien retirar los militares de la política
 - Extincion del Consejo de la Revolucion
 - Gobierno deja de ser politicamente responsable ante la Asamblea.
 - Reformulacion del articulo que estipula cuando el Presidente puede demitir el gobierno “apenas para asegurar el regular funcionamiento de las instituciones”.
 - Poderes de Veto reforzados y poderes de envio de leyes al Tribunal Constitucional.

Consecuencias de la Revision

- Un declinio de los poderes presidenciales (Shugart y Carey, 1992; Siaroff 2003), pero ese declinio ha sido sobrevalorado (overstated?) y confundido con los cambios en el sistema de partidos que ocurrieron despues del 1987.

Poderees Constitucionales del Primer Ministro

- Tensiones entre necesidad de liderazgo y responsabilidad colectiva.
 - Ascendencia del Primer Ministro (indica los nombres al Presidente; la dimisión del PM implica la dimisión de los ministros; PM dirige, coordena y guía todas las acciones de los Ministros).
 - Colegialidad de las decisiones y responsabilidad colectiva. El Consejo de Ministros es el centro de las decisiones del gobierno.

La reorganizacion del centro del gobierno

- La creciente politizacion del centro del gobierno “Presidencia do Conselho de Ministros”.
- El aumento de recursos del gabinete del Primer Ministro.
- La nombracion de Ministros y Secretarios de Estado sin cartera para ayudar a la coordinacion politica del gobierno.

La creciente autonomia del Primer Ministro vis-a-vis su partido

- Partidos gubernamentales.
- Las elecciones directas de los líderes partidarios.
- La existencia de Ministros sin afiliación a los partidos.

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

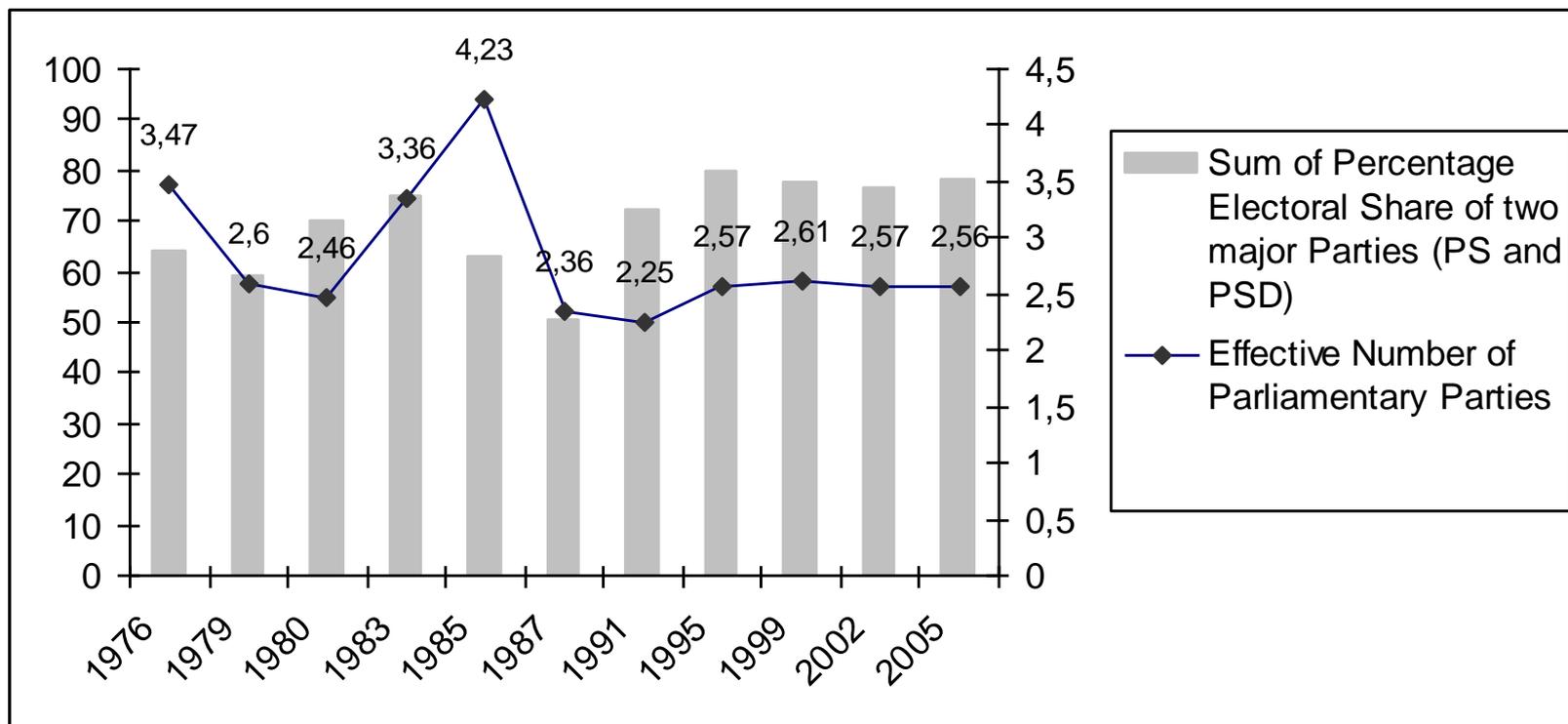
| Cabinet (begin date) | Parties | Share of Non-Partisan Ministers) |
|--|------------------|----------------------------------|
| Mário Soares Jul 1976 | PS | 27.8 |
| Mário Soares Jan 1978 | PS and CDS | 12.5 |
| Nobre da Costa Aug 1978 | N. A. | 100 |
| Mota Pinto Nov 1978 | N. A. | 100 |
| Lurdes Pintassilgo Jul 1979 | N. A. | 100 |
| Sá Carneiro Jan 1980 | PSD, CDS and PPM | 7.1 |
| Pinto Balsemão Jan 1981 | PSD, CDS and PPM | 11.1 |
| Pinto Balsemão Sep 1981 | PSD, CDS and PPM | 6.7 |
| Mário Soares Jun 1983 | PS and PSD | 5.9 |
| Cavaco Silva Nov 1985 | PSD | 20.0 |
| Cavaco Silva Aug 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 Apr 2002 | PSD and CDS/PP | 20.0 |
| Santana Lopes Jul 2004-Mar 2005 | PSD and CDS/PP | 34.8 |

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

El cambio en el sistema de partidos

- A partir del 1987 hay un redireccionamiento electoral hacia los partidos del centro del espectro político.
- Consecuencias:
- Alternancia Política
- La estabilidad del mandato gubernativo aumenta.
- El Parlamento se transformo en una institucion domesticada;
- Debido a la elevada disciplina partidaria (consecuencia del sistema electoral – listas cerradas).
- una Camara de aprobacion de leyes del gobierno.

Figura 1: El numero efectivo de partidos parlamentarios en Portugal y la suma de los porcentajes electorales de los dos partidos mas grandes, PS y PSD, 1976-2005



Resultados legislativos del parlamento portugués, 1976-2002

| | I (1976- 80) | II (1980- 83) | III (1983- 85) | IV (1985-87) | V (1987- 91) | VI (1991- 95) | VII (1995- 99) | VIII (1999- 2002) |
|----------------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|-----------------|--------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|
| 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 |
| Aprovadas en votacion 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 |
| Aprovadas en votacion final (%) | 54.4 | 49.6 | 68.0 | 34.1 | 94.9 | 88.9 | 81.3 | 70.5 |

Source: (Leston-Bandeira and Freire, 2005:74)

Conclusiones

- Aumento de los poderes del Primer Ministro no ocurre necesariamente en detrimento del Presidente.
- Un regimen caracterizado por coabitacion y estabilidad del gobierno.
- El sistema de partidos esta cambiando y el poder del Primer ministro esta en declinio relativo.
- Reforma politica- el debate.