

PORTUGAL CONTEMPORÁNEO

Decisión política y elite ministerial en las dictaduras de la época del fascismo*

ANTONIO COSTA PINTO

EL Fascismo italiano y el Nacionalsocialismo alemán ensayaron formas de jefatura carismática y de totalización del poder político que estuvieron más o menos presentes en otras dictaduras del período. Tras la toma del poder, tanto el Partido Fascista como el Nacionalsocialista fueron instrumentos poderosos de un «nuevo orden», agentes de una «administración paralela», y protagonistas de innumerables tensiones en el interior de estos sistemas políticos dictatoriales¹. Transformados en partidos únicos, desempeñaron la función de formadores de una nueva clase dirigente, de agentes de una nueva mediación entre el Estado y la sociedad civil, abriendo una tensión Partido Único-Estado. Esta tensión fue responsable de la aparición de nuevos centros de decisión política que, si por un lado se concentraron en la jefatura de Mussolini o de Hitler, también se alejaron del gobierno y de la elite ministerial, cada vez más controlados por el partido único y por su «administración paralela».

Este artículo pretende analizar el problema del poder de decisión política, de la composición de la elite ministerial del Salazarismo y de las vías de reclutamiento de la misma. Como parte de una investigación más amplia sobre la elite autoritaria portuguesa, la elección de este período remite a un segundo objetivo: la sistematización de algunos elementos de comparación con otras dictaduras del período. Aunque la larga duración del Salazarismo no haya afectado a las características esenciales de la elite y a sus modos de reclutamiento, nos centraremos en los años de la «época del Fascismo», entre 1933 y 1945, con el fin de hacer algunos ejer-

* Una versión anterior de este artículo fue discutida en el Seminario de Doctorado de Pierre Milza y Serge Berstein, en el *Institut D'Études Politiques* de París, cuando estuve como Profesor Invitado en febrero de 2000, y posteriormente en el Seminario de DEA de Política Comparada de la Universidad de París X-Nanterre, dirigido por Michel Dobry, en junio de 2001. Quisiera agradecer los comentarios realizados entonces, así como los de Stanley G. Payne.

¹ Cfr. Stanley G. Payne, *A History of Fascism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1996; Roger Griffin, *The Nature of Fascism*, Londres, Pinder Publishers, 1991; Roger Eatwell, *Fascismo. Verso un modello generale*, Roma, Antonio Pellicani Editore, 1999.

cicios de comparación con el primer período del Franquismo, con el Fascismo italiano y con el Nacionalsocialismo alemán.

PODER Y DECISIÓN POLÍTICA EN EL SALAZARISMO

El *Estado Novo* se consolidó en los años 30 a partir de una Dictadura Militar implantada en 1926, bajo la dirección del joven profesor universitario del Partido católico, Oliveira Salazar, que había llegado al gobierno en 1928 como Ministro de Hacienda². Con un partido único débil, creado por el Ministerio del Interior e inicialmente controlado por la administración, Salazar gobernó sobre todo con esta última. Dotado de una Constitución plebiscitada en 1933, producto de un compromiso entre una legitimidad corporativa y otra liberal, Salazar creó un partido único a partir del gobierno, la *União Nacional* (Unión Nacional, UN), que permaneció débil y elitista desde su fundación en 1930. Sin darle al partido UN preeminencia alguna sobre el gobierno y la administración, éste cumplió una función de control político y de selección de los miembros de la Cámara de los Diputados y de la administración local, además de asegurar funciones de legitimación en las «elecciones sin opción», realizadas regularmente³.

Salazar fue un Dictador «fuerte». Esta caracterización no se refiere al tipo de legitimidad del Dictador, sino al grado y extensión de los ámbitos de decisión política y gubernamental en los cuales interviene. Es decir, a la cantidad y calidad de decisión que concentra en su persona. Utilizando esta escala, su comparación con otros dictadores que, utilizando conceptos como el de legitimidad carismática, tradicional o legal, están, en el campo de la totalización del poder, más bien cerca de la primera —casos de Hitler, Mussolini y Franco—, se altera a favor de Salazar.

Si utilizamos la tipología weberiana con rigor, Salazar no puede ser considerado un líder carismático. La confusión entre personalización del poder o emergencia del culto al jefe por los aparatos de propaganda, inherente a la mayoría de las dictaduras del siglo xx, y *carismatización*, es grande y ha caracterizado algún análisis del Salazarismo. Pero Salazar fue, sobre todo, maestro en la manipulación de una legitimidad racional-legal pervertida, con escasa utilización de recursos carismáticos que sobrepasara la me-

² Cfr. António Costa Pinto, *The Salazar's Dictatorship and European Fascism. Problems of interpretation*, Nueva York, SSM-Columbia University Press, 1995.

³ Véase, Philippe C. Schmitter. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 1999, págs. 71-102.

diación burocrática entre su figura y la «Nación». La utilización de una escala de centralización de la decisión en términos extensivos, sin embargo, justifica plenamente la expresión «dictador fuerte» para caracterizar el ejercicio del poder por Salazar.

Parece evidente que, además del estilo y personalidad del dictador, existen algunos factores estructurales de la sociedad portuguesa y del sistema político y administrativo heredados del pasado que pueden potenciar esta característica del Salazarismo: una pequeña metrópoli, una administración centralista, un fuerte peso del aparato del Estado y una sociedad civil débil, una escasísima elite social y administrativa cultivada, con centros de formación universitarios elitistas y de acceso muy limitado⁴. Pero la formación jurídica y financiera del dictador, asociada a lo que será un estilo muy particular de gestión cotidiana del Estado, singularizarán en este campo a Salazar entre los dictadores del período.

Salazar y sus ministros

La dimensión «personalidad del jefe» es particularmente importante en los regímenes dictatoriales, aunque su impacto sobre el funcionamiento del sistema político sea difícil de analizar⁵. Frío y distante con sus ministros y colaboradores, cultivando un reducido círculo de «consejeros políticos», Salazar imprimió a la gestión gubernamental y política un estilo propio del cual la primera característica era una casi obsesiva minucia informativa y centralizadora de tipo generalista. Al contrario de los dictadores que seleccionaban las áreas centrales para su persona, en general la política exterior, seguridad interior y Fuerzas Armadas, Salazar añade a éstas, al menos en la fase en análisis, la concentración de la decisión sobre las áreas más «técnicas».

Algunos de estos rasgos se habían afirmado desde su toma de posesión como Ministro de Hacienda, incluso en el período de la Dictadura Militar, sobre todo en el ámbito del presupuesto y de las cuentas generales del Estado. Una vez Presidente del Consejo, su atenta mirada se extendió prácticamente a toda la producción legislativa, mucho más allá de las necesidades de control comunes a otros sistemas políticos dictatoriales. A pesar de rodearse de mi-

⁴ Véase Hermínio Martins, *Classe, Status e Poder*, Lisboa, ICS, 1998, páginas 105-112; António Costa Pinto y Pedro Tavares de Almeida, «On Liberalism and Civil Society in Portugal», Nancy Bermeo and P. Nord (ed.), *Civil Society before Democracy*, Nueva York, Rowman & Littlefield, 2000, págs. 3-21.

⁵ Véase Fred I. Greenstein, *Personality and Politics. Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

nistros con una competencia específica fuerte, Salazar no les daba un amplio margen de decisión autónoma. Por otro lado, también era impresionante el grado de información al que éste tenía acceso, incluso de puestos jerárquicos por debajo del nivel ministerial.

El legado archivístico que nos dejó es, en esta perspectiva, impresionante, mostrando el detalle al que el Dictador llegaba en el día a día de la gobernación, discutiendo presupuestos de institutos en Coimbra, o memorias de los gobernadores civiles y alcaldes. Este archivo es también prueba de la débil autonomía de decisión de los ministros en su esfera de acción. Aunque aquí, con variaciones importantes a lo largo del *Estado Novo*, el dictador intervenía con frecuencia en el radio de acción de los diversos ministerios y tenía, sobre todo en la esfera económica y técnica, una preponderancia desconocida en las restantes dictaduras del período.

La historia de la relación entre Salazar y sus ministros en el período en análisis es la de la concentración del poder de decisión en el dictador y el de la minimización tanto de la autonomía de éstos, como la del Presidente de la República. Uno de los primeros síntomas de este proceso se reflejó en la eliminación de la colegialidad del Consejo de Ministros, que de hecho también redujo drásticamente su número de reuniones de trabajo a partir de 1933.

La primera característica de la concentración del poder en Salazar se reflejó en la acumulación formal de las carteras ministeriales más importantes o consideradas como tal por el Dictador. Fue el caso de Hacienda, que dirigió durante muchos años (1928-1940). También fue el caso de Asuntos Exteriores, que dirigió entre 1936 y 1947, y sobre todo, en la perspectiva de controlar al poder militar, la cartera de la Guerra, que ocupó entre 1936 y 1944.

Esta última es particularmente importante, ya que los militares eran, a mediados de los años 30, la única amenaza para la consolidación del *Estado Novo* y uno de los resortes del poder del General Carmona como Presidente de la República⁶. Tras algunos intentos fallidos de acumular la cartera por falta de apoyo del Presidente y la resistencia de los militares, Salazar ganó la partida en 1936 y asumió el control directo sobre las Fuerzas Armadas, lo que le permitirá eliminar la influencia presidencial sobre aquéllas, hasta entonces notable. Con la afirmación de Salazar y la emergencia de Santos Costa como su «Comisario Político» en el sector, la mediación presidencial en la decisión política sobre las Fuerzas Armadas disminuyó bastante.

⁶ Véase Telmo Henrique Correia Daniel Faria, *Debaixo de Fogo. Salazar e as Forças Armadas, 1933-41*, Lisboa, Cosmos, 2001.

La segunda característica de su gobierno fue la eliminación progresiva del Consejo de Ministros, rápidamente sustituido por reuniones individuales de despacho. A partir de la segunda mitad de los años 30, las reuniones del Consejo pasan a ser simbólicas, se realizaban cuando existían problemas de política exterior o interior que merecieran ser comunicadas a la nación, o cuando se procedía a remodelaciones importantes. En ciertos casos, éstas se realizaban con la presencia del Presidente de la República, acentuando su carácter meramente simbólico. Como el dictador reconocería más tarde, durante la remodelación ministerial de 1940, el trabajo en Consejo era «de poco rendimiento y baja calidad» y «hace años» que el método había sido abandonado⁷. Iniciando una práctica que se acentuaría con el tiempo, Salazar comenzó a despachar individualmente con cada ministro⁸.

La tercera característica, complementando a la anterior, fue la del abandono de la norma de la dimisión colectiva del gobierno. A partir de 1936, Salazar pasó a remodelar parcialmente el Consejo de Ministros de tres en tres, o de cuatro en cuatro años, pero raramente cambiaba más de un tercio de los ministros.

La cuarta característica de su relación con los ministros era la de destacar la legitimación «técnica» de sus funciones. Las áreas propiamente políticas del régimen no fueron en general elevadas a Ministerio, y la práctica era el despacho directo con Salazar. Este era el caso, por ejemplo, del Secretariado de Propaganda Nacional de António Ferro, siendo también destacable, aunque por otros motivos, el caso de las Corporaciones, bajo la dirección de Teotónio Pereira. El discurso oficial de Salazar era que a pesar de que la «política, como arte humano, [será] siempre necesaria, mientras existan los hombres; el gobierno (...) será cada vez más una función científica y técnica»⁹.

No obstante, del régimen político es importante destacar que el *locus* del poder y de la decisión política se situó siempre en el gobierno, siendo a través de él por donde pasaban la gran mayoría de las decisiones. Como veremos más adelante, en varios regímenes dictatoriales el gobierno y la propia administración fueron puestos en un segundo plano con relación al partido único, como sede del poder. En Portugal eso nunca sucedió, el instrumento fundamental del poder político dictatorial fue el control de la administración pública.

⁷ Cit. en Franco Nogueira, *Salazar*, vol. III, Coimbra, Atlântida, 1978, pág. 290.

⁸ Franco Nogueira, *Salazar*, vol. II, Coimbra, Atlântida, SD, pág. 186.

⁹ Cit. en Franco Nogueira, ob. cit., vol. III, Coimbra, Atlântida, 1978, pág. 290.

Los ministros del Salazarismo

La elite gubernamental del *Estado Novo* presenta, como características generales, su juventud y la discontinuidad con el pasado liberal; su procedencia de una elite social y burocrática pequeña y cerrada; con un dominio casi exclusivo de las graduaciones superiores de las Fuerzas Armadas, de la alta administración y de las Universidades, y entre estas últimas con un fortísimo predominio de las profesiones jurídicas.

Con la consolidación del *Estado Novo*, la «circulación» de la elite ministerial disminuyó acentuadamente, con relación al período de la Dictadura Militar, aumentando la duración media de los cargos gubernamentales. En 8 años la Dictadura Militar tuvo 65 ministros, frente a 28 en los 12 años siguientes, es decir, menos de la mitad.

Con una edad media de 44 años, la elite ministerial de la primera etapa del *Estado Novo* acompañaba en lo fundamental a la juventud de su jefe. Cerca del 25,7 por 100 de los ministros tenían entre 20 y 39 años, el 48 por 100 tenían entre 40 y 49 años y apenas el 25,7 por 100 tenían más de 50 años. Es importante destacar que si sólo fuesen incluidos los ministros civiles bajaría la media, pues el componente militar era quien la hacía subir, por la presencia de oficiales y de generales activos durante la Dictadura Militar, más viejos en general que la elite civil.

En términos de perfil socioprofesional, los cambios más significativos introducidos por el Salazarismo se refieren a la disminución del componente militar, que pasó de mayoritario durante la Dictadura Militar, al 28,6 por 100, y al ascenso sin precedentes de la elite universitaria, que pasó a ocupar cerca del 40 por 100 de las carteras ministeriales (Cfr. Cuadro 1).

Cuadro 1. Composición socioprofesional de la elite ministerial, 1926-1944

	1926-1933	1933-1944
	%	%
Diplomático	3,2	2,9
Militar	57,1	28,6
Profesor Universitario	15,9	40,0
Magistrado	3,2	5,6
Profesión Liberal	19,0	20,0
Agrario	1,6	
Banquero		2,9
Total	100,0	100,0

Con relación al pasado, destaca también la gran continuidad del número aplastante de profesiones vinculadas a la administración pública, puesto que cerca del 78 por 100 de los ministros son, de una forma u otra, funcionarios públicos, e incluso el 20 por 100 de las profesiones liberales, si se analiza con detalle, desvelan dependencias cruzadas e, incluso, acumulaciones de cargos con el Estado.

El número de licenciados en Derecho aumenta espectacularmente con relación a la Dictadura Militar, del 24 por 100 al 56 por 100, entre ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, aunque no sea *per se* una novedad con relación al régimen liberal, debiéndose la diferencia también a la disminución de los militares.

La cantidad de profesores universitarios y, entre éstos, los Profesores de Derecho, merece obviamente atención particular, porque representó una de las más significativas singularidades del Salazarismo, con relación a las dictaduras congéneres y a regímenes políticos contemporáneos. Además, esta especificidad no caracterizó sólo al período en análisis (1939-1945) a pesar de la larga duración del régimen, sino que fue un factor estructurante de la composición de la elite política del *Estado Novo*.

Las Facultades de Derecho de las Universidades de Coimbra y Lisboa ya eran las principales formadoras de la elite burocrática y política portuguesa, pero su carácter de equivalentes portuguesas de las *Grands Écoles* francesas, se reforzó notoriamente a lo largo del período. Como novedad, su cuerpo docente se transformó, con la emergencia del *Estado Novo*, en una super-elite distribuida entre el sector dirigente del mundo económico, burocrático y político. El *status* social de esta reducida elite era enorme e, incluso en los años 60, para dar un ejemplo expresivo, un estudio sobre las elites industriales realizado por el investigador norteamericano Harry Makler subrayaba que estos profesores gozaban de mayor prestigio social que los que ejercían cargos de dirección en grandes empresas¹⁰.

En este período, la Universidad de Coimbra seguía proporcionando la gran mayoría de los licenciados en Derecho miembros del gobierno (71 por 100), por delante de la Facultad de Derecho de Lisboa (28,5 por 100), más reciente. El predominio de los licenciados en Derecho en la elite administrativa y burocrática era una característica de la Europa continental y venía del pasado¹¹.

¹⁰ Cfr. Harry Makler, *The Portuguese Industrial Elite*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1968.

¹¹ Véase John A. Armstrong, *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1973.

El caso portugués continuaba siendo por tanto, en los años 30 y en las décadas siguientes, una ilustración de la hipótesis de Ralf Dahrendorf de que «el verdadero equivalente continental de las *public schools* inglesas en cuanto que palanca para el poder era el estudio del Derecho»¹².

En cuanto a los Profesores universitarios es importante destacar que estamos hablando de un universo extremadamente pequeño y cerrado. En lo que corresponde a las Facultades de Derecho basta referir que su cuerpo de Profesores no llegaba a 40, a finales de los años 20. La Facultad de Derecho de Lisboa contaba con 18 Profesores y la de Coimbra con 17¹³. Fue a partir de aquí de donde salió lo fundamental del núcleo universitario de la élite ministerial del Salazarismo. En el caso de la Facultad de Derecho de Coimbra, por ejemplo, un estudio reciente demuestra que aproximadamente el 80 por 100 de ellos habían detentando posiciones políticas en la Dictadura, contra el 66,7 por 100 del cuerpo profesoral de la equivalente lisboeta¹⁴. También eran Profesores universitarios muchos otros ministros no procedentes del Derecho que marcaron al régimen en esa época.

El origen político de los ministros

La doble discontinuidad entre la República liberal y el *Estado Novo* reforzó la ruptura casi total con el período republicano. Apenas 6 ministros del período republicano (algunos durante la breve Dictadura de Sidónio Pais) desempeñaron cargos durante la Dictadura Militar, pero ninguno en el *Estado Novo*. La actividad política durante el período liberal de la mayoría aplastante de los ministros de Salazar había sido escasa, siendo muy pocos los que habían desempeñado algún cargo en el sistema político republicano. Algunos, por generación, sólo iniciaron su vida política después del golpe de 1926. Sin embargo, casi todos procedían, en términos de ideología y filiación política, del conservadurismo católico y monárquico.

¹² Cit. en Hermínio Martins, ob. cit., pág. 111.

¹³ Cfr. Cristina Azeredo Faria, «A elite universitária da ditadura», *História*, 23-24, agosto-Setembro, 1996, pág. 48.

¹⁴ Cfr. ídem, pág. 49. Sobre la Universidad de Coimbra y la élite ministerial del Salazarismo, véase también Luís Reis Torgal, *A Universidade e o Estado Novo. O Caso de Coimbra, 1926-1961*, Coimbra, Minerva, 1999.

Cuadro 2. Filiación político-ideológica de los ministros antes de 1926

	1926-1933	1933-1944
Monárquicos	7	8
Católicos	3	3
Sidonistas	6	1
Partidos Republicanos	11	3
Otros	7	2
Desconocido	31	11
Total	65	28

Aunque la doble condición de católico y monárquico atravesara a algunos miembros de la elite, lo fundamental a destacar, sobre todo con relación a la Dictadura Militar, es la disminución de los ex-afiliados a partidos republicanos conservadores y el aumento de la elite que procedía del campo monárquico, que ya se componía de algunos elementos formados desde su juventud en el Integralismo Lusitano, como Pedro Teotónio Pereira y Marcello Caetano, o incluso con un inmediato pasado fascistizante¹⁵. Los que procedían del universo católico crecían también ligeramente. En cuanto a los militares, no clasificados en términos de origen en el cuadro anterior, lo más destacable era que ahora se habían presentado con una carrera militar menos determinada por el campo político. Quedan casos de trayectorias ligadas al universo conservador, pero sin filiación clara, asociados a una «derecha de los intereses», más pragmática e inorgánica¹⁶.

La construcción de tipologías sobre las elites políticas ha experimentado una creciente sofisticación metodológica desde los estudios pioneros de Harold D. Lasswell y Daniel Lerner sobre las elites revolucionarias¹⁷. Aún así, a pesar de las limitaciones inherentes a cualquier clasificación y a los habituales casos-límite, la utilización de las categorías de «Militares», «Políticos» y «Técnicos» en el campo de la clasificación de las elites políticas de regímenes dictatoriales no ha agotado sus virtualidades, habiendo sido ya utilizada para el caso del Salazarismo y del Franquismo en un estudio pionero de Paul Lewis¹⁸.

¹⁵ Cfr. António Costa Pinto, *The Blue Shirts. Portuguese Fascists and the New State*, Nueva York, SSM-Columbia University Press, 2000.

¹⁶ Cfr., Pedro Aires Oliveira, *Armindo Monteiro. Uma biografia política*, Lisboa, Bertrand, 2000, pág. 56.

¹⁷ Cfr. Harold D. Lasswell and Daniel Lerner (ed.), *World Revolutionary Elites. Studies in Coercive Ideological Movements*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1965.

¹⁸ Cfr., Paul H. Lewis, «The Spanish Ministerial Elite, 1938-1969», *Compara-*

Esta categorización permite ilustrar una dimensión comparativa bastante importante en el estudio de las elites autoritarias, a saber, la de las fuentes de su reclutamiento y la de la graduación del papel de ciertas instituciones más «políticas» en el acceso al gobierno, particularmente en el caso de ser éste el *locus* central del poder político.

En la clasificación expuesta a continuación, se consideraron las siguientes características diferenciadoras; Militares: los ministros que antes de su nombramiento habían pasado lo fundamental de su vida activa profesional como oficiales de las Fuerzas Armadas; Políticos: aquéllos que eran activos militantes y dirigentes de organizaciones oficiales del régimen o, anteriormente, de otras organizaciones políticas, antes de su toma de posesión; Técnicos: los ministros que tenían un pasado profesional predominantemente administrativo y técnico, no siendo activos en las organizaciones políticas del Régimen o no teniendo un pasado predominantemente político antes de ejercer el cargo de ministro. Sin embargo, hay que destacar que en el caso del Salazarismo existen casos-límite complejos, dada la conjunción entre los cuadros políticos del régimen con una fortísima competencia técnica específica, incrementada de hecho en algunas de las instituciones, caso de las Fuerzas Armadas, que presentan cuadros politizados, y partícipes en organizaciones políticas del régimen, casos del partido único, del Parlamento y de la dirección de las milicias como la *Legião Portuguesa* (Legión Portuguesa, LP).

Cuadro 3. Ministros «Políticos», «Técnicos» y «Militares», 1933-1944

Políticos	Técnicos	Militares
31,41%	40,0%	28,57%

Pese a que el caso portugués confirma la tendencia a una mayor presencia de «políticos» en la fase de institucionalización y consolidación de las Dictaduras, seguida de una rutinización que refuerza el elemento técnico-administrativo, la elite gubernamental de los años 30 presenta una mayoría de «técnicos» (40 por 100) por delante de los «políticos» (31 por 100)¹⁹.

tive Politics, vol. 5, 1, 1972, págs. 83-106; y «Salazar's Ministerial Elite, 1932-1968», *Journal of Politics*, 40, agosto de 1978, págs. 622-647. Además de eventuales diferencias de clasificación, nuestra base biográfica fue algo más completa en términos de fuentes utilizadas.

¹⁹ Para el período que va de 1932 a 1947, Paul Lewis llega a una conclusión semejante.

Estos resultados, que deben ser complementados con el análisis de otros indicadores sobre el *cursus honorum* de la elite ministerial, expresan, como se desarrollará más adelante, la magra presencia de las instituciones propiamente políticas del régimen como elemento central para el acceso al gobierno. Entre los ministros «Políticos» a este nivel, destacan Marcello Caetano, ideólogo del *Estado Novo* y activo dirigente de organizaciones oficiales del régimen como la *Mocidade Portuguesa* (Juventud Portuguesa, MP), o Pedro Teotónio Pereira, arquitecto de la implantación del sistema corporativo²⁰. Sin embargo, hay que señalar que incluso en este último caso la imbricación con la elite universitaria era fuerte.

Las vías de acceso

El Cuadro 4, que representa las funciones desempeñadas antes de su toma de posesión, nos ofrece una primera introducción a las vías de acceso a la carrera de los Ministros y nos permite desarrollar algunas pistas de interpretación.

Cuadro 4. Cargos políticos ocupados por los ministros antes del primer nombramiento, 1933-1945

Alcalde	6
Gobernador Civil	4
Diputado	8
Proc. C. Corporativa	1
Dirigente de la UN	10
Dirigente de la MP/LP	2
Secretario de Estado	2
Subsecretario de Est.	6
Sin Cargos Políticos	6
Total	28

Son escasísimos los Ministros que ejercieron funciones dirigentes en las organizaciones de las milicias, MP y LP, instituciones políticas que no eran *loci* privilegiados de acceso al gobierno.

También son pocos los que se iniciaron en la administración lo-

²⁰ Cfr. *Correspondência de Pedro Teotónio Pereira para Oliveira Salazar*, 4 vols., Lisboa, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1987-1991.

cal, ya como Gobernadores Civiles, ya como Alcaldes. Hay que destacar por cierto, que algunos de éstos eran militares, y que los puestos de Gobernador Civil desempeñados por oficiales del ejército fueron una herencia de la Dictadura Militar que sólo se disipó a finales de los años 30.

Más significativo es el número de diputados y los que ocuparon cargos dirigentes en la UN. Aunque la condición de dirigente e incluso de miembro del partido único estuviese lejos de ser un requisito de acceso al Gobierno, como destaca de hecho Manuel Braga da Cruz, éste era un *cursus honorum* corriente²¹. Hay que destacar también, para estos ministros, el carácter acumulativo con altos cargos de la administración pública y del sistema universitario.

Ha de destacarse también que la progresión vía subsecretaría y secretaría de Estado se impondría rápidamente en el *cursus honorum* de los ministros, siendo ya significativo en este período el número de ministros que habían ocupado anteriormente puestos de subsecretarios y de secretarios de Estado. Por otro lado, aunque la coalición que derribó a la República liberal incluyese un número significativo y diferenciado de «familias políticas», algunas de éstas excluidas de la construcción del Salazarismo, es difícil hablar de ellas, en cuanto actores en el proceso de decisión en la Dictadura, si le damos la connotación habitual de estructuración mínima, como en el caso del Franquismo. Utilizando una definición minimalista —núcleos formales e informales de presión política en el interior de la Dictadura reconocidos como «tendencias»—, dos «familias» emergieron a veces imbricadas, con peso importante: los católicos y los monárquicos²². Pero su papel en la estructuración de la elite gubernamental es menos nítido en el caso portugués que en el caso español, pues el dictador estaba menos condicionado a pensar en términos de equilibrio de «familias» en el interior del régimen.

El papel de los «Consejeros Políticos» informales

Llegados a este punto, vale la pena completar lo que atrás fue mencionado con alguna información cualitativa sobre los canales informales de reclutamiento de la elite gubernamental y el papel de algunos «consejeros políticos» de Salazar, para intentar respon-

²¹ Cfr. Manuel Braga da Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Presença, 1988.

²² Manuel Braga da Cruz, *Monárquicos e Republicanos sob o Estado Novo*, Lisboa, D. Quixote, 1987.

der a la pregunta no sólo de las vías de acceso, sino también de las cualidades requeridas para el reclutamiento de los ministros. Esta cuestión es particularmente importante para regímenes autoritarios sin una vía de acceso clara, donde «quién realiza el reclutamiento y la forma como éste es realizado» es quizás más importante que algunas de las variables anteriormente analizadas²³.

Cada remodelación ministerial, como de hecho cada renovación de la Asamblea Nacional, era precedida de un proceso de consulta sobre nombres a designar. Casi desde el comienzo de su carrera ministerial, Salazar tenía por hábito recoger las opiniones de un reducido pero estable núcleo de consejeros. Aunque hubiese variado a lo largo de la duración del régimen, era a este círculo más o menos íntimo, o hasta familiar, al que Salazar recurría para una primera terna de candidatos. De hecho, lo mismo acontecía con los Diputados para la Asamblea Nacional, aunque aquí el papel de la UN fuese mayor²⁴.

En el campo de la representatividad de las «familias políticas», las fuentes consultadas no dan a entender una gran preocupación por el equilibrio. Aunque fueran siempre referidos los orígenes y las tendencias de las personalidades sugeridas, más integralistas o monárquicas por ejemplo, no parece que la necesidad de equilibrar corrientes, como presión «de abajo para arriba» por ejemplo, haya marcado al Dictador en este período.

En coyunturas de crisis como, por ejemplo, la del final de la segunda guerra mundial, Salazar reforzaba el consejo de ministros siguiendo un principio fundamental: el de la fidelidad y la dedicación. Como refiere Marcello Caetano, recordando su llegada al gobierno, «al componer el ministerio, Salazar no trata de promover ningún equilibrio de fuerzas o la representación de corrientes de opinión, tan sólo de rodearse de personas seguras, en su mayor parte ya probadas por su dedicación al régimen y a su jefe»²⁵.

Por tanto, en el caso portugués no sólo no existe tensión Partido Único-Estado, sino que el modo de funcionamiento del sistema político dictatorial, de la estructura de decisión política, y de su implementación por la administración, no sufrieron ninguna amenaza de instituciones políticas autónomas, subordinadas sólo a la jefatura del Dictador.

²³ Cfr. Roderic Ai Camp, *Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press, 1995, pág. 27.

²⁴ Cfr. Rita Carvalho, *A Assembleia Nacional no Após-Guerra, 1945-1949*, Porto, Afrontamento (en prensa).

²⁵ Marcello Caetano, *As Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1985, pág. 7.

PODER Y DECISIÓN EN LAS DICTADURAS DE LA ÉPOCA DEL FASCISMO

Trazado un primer esbozo de la caracterización del caso del *Estado Novo*, entre 1933 y 1945, ahora examinaremos algunos elementos de comparación con las dictaduras de Franco, Mussolini y Hitler, en el mismo período, en torno a tres ejes fundamentales: características de la relación entre Dictador y elite ministerial, composición y estructura de ésta, y vías de acceso.

El primer Franquismo

En su larga duración, las dos dictaduras ibéricas convergieron como formas de régimen autoritario, aunque sus puntos de partida fueran diferentes, destacando sobre todo el período en análisis²⁶.

La primera característica del Franquismo es su radical discontinuidad con el régimen precedente. Resultado de una guerra civil con un número de depuraciones y ejecuciones políticas superiores a cualquiera de los restantes procesos de caída de regímenes democráticos después de la Primera Guerra Mundial, el Franquismo, en cuanto sistema político, rechazó lo fundamental de la herencia liberal y se inspiró bastante más en el Fascismo y el Nazismo que su homólogo portugués²⁷. Francisco Franco fue creando el embrión del futuro sistema político en las áreas ocupadas por el «bloque nacional», un bloque marcado por la naturaleza de coalición reaccionaria entre católicos, monárquicos y fascistas, con un fortísimo componente militar. Por otro lado, los años iniciales de la construcción del régimen fueron muy influidos por la evolución de la Segunda Guerra Mundial.

Al crear la Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalistas (FET y de las JONS), basada en el pequeño partido fascista español, Franco obligó a los fascistas a una integración con los católicos y los monárquicos, aunque, durante la primera fase del Franquismo, la ambición de crear un régimen más próximo al Fascismo y al Nazismo estuviese presente²⁸.

²⁶ Véase José Luis García Delgado (coord.), *Franquismo. El juicio de la historia*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 2000. Antonio Cazorla Sánchez, *Las Políticas de la Victoria. La consolidación del Nuevo Estado franquista (1938-1953)*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

²⁷ Cfr. Javier Tusell, *La Dictadura de Franco*, Madrid, Alianza, 1988.

²⁸ Sobre la Falange, cfr. Stanley G. Payne, *Fascism in Spain, 1923-1977*, Madison, The University of Wisconsin Press, 2000.

Durante la Guerra Civil, la Falange fue prestando cuadros políticos, ideología y una modesta milicia fascista a Franco, lo que, tras su tensa «unificación», le auguraba «un papel genuinamente fascista de puesta en marcha de una sociedad movilizada»²⁹. Así y todo, la base de partida de los fascistas era más bien débil y la pluralidad de las «familias políticas» presentes en el partido único más bien significativa, el nuevo partido era poco homogéneo, manteniendo identidades diversas semiorganizadas sobre todo al nivel de cuadros intermedios³⁰. Aún así, Franco y los vencedores de la guerra civil ensayaron inicialmente la creación de un «Nuevo Estado», sin los paliativos y compromisos del *Estado Novo* portugués, aunque los tensos contornos totalizantes sean rápidamente eliminados ante la previsible derrota de la «Europa Alemana».

En términos de legitimidad, Franco se aproximó más al modelo carismático, incluso con un componente religioso más fuerte, parcialmente ausente en el caso italiano, y totalmente en el caso alemán. Las concesiones o herencias del pasado liberal fueron escasas o nulas y el dictador no tuvo que enfrentarse con un Presidente de la República o un Rey, aunque subordinados, o con la tarea de pervertir Cámaras de Diputados y Senados, como Salazar o el mismo Mussolini. Como subrayó Stanley G. Payne, en 1939, el dictador español «era el gobernante de Europa que, formal y teóricamente, disponía del poder más absolutamente fuera de control»³¹.

Algunas características personales de Franco y sus relaciones con las instituciones que estuvieron en la base de su victoria, fueron determinantes para la configuración de la naturaleza del nuevo sistema político. Franco era un general medio, sin gran cultura política, más allá de los valores del «orden», el anticomunismo, el catolicismo tradicionalista y la obsesión con la conspiración «liberal-masónica»³². La relación del dictador con la FET y de las JONS era también más utilitaria que ideológica, pues Franco no era el jefe del Partido ni éste fue el factor determinante de su conquista del poder, siendo obviamente sensible a las otras dos poderosas instituciones fundadoras del nuevo régimen, las Fuerzas Armadas, de donde procedía, y la Iglesia. A pesar de haber sido un partida-

²⁹ Cfr. Ricardo Chueca, *El Fascismo en los comienzos del régimen de Franco. Un estudio sobre la FET DE LAS JONS*, Madrid, CIS, 1983, pág. 401.

³⁰ Cfr. Juan J. Linz, «From Falange to Movimiento-Organización: The Spanish Single Party and the Franco Regime, 1936-1968», Samuel P. Huntington and Clement H. Moore (ed.), ob. cit., págs. 128-203. Como ilustración de la diversidad, véase, Glicerio Sánchez Recio, *Los Cuadros Políticos Intermedios del Régimen Franquista, 1936-1959*, Alicante, Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», 1996.

³¹ Stanley G. Payne, *Spanish Fascism...*, pág. 487.

³² Paul Preston, *Franco. A biography*, London, Harper Collins, 1993; Juan Pablo Fusi, *Franco. A biography*, Londres, Unwin Hyman, 1987.

rio de la victoria del Eje, la formación intelectual y la trayectoria profesional de Franco difícilmente lo posicionarían como un jefe fascista en el poder.

Franco colocó al partido único bajo su estricta dependencia y la del gobierno, que, como en el caso portugués, es el *locus* fundamental del poder. Sin embargo, la FET y de las JONS no sólo creó un aparato partidario y organizaciones «auxiliares» más poderosas que en el Salazarismo, sino que su papel en el acceso al gobierno nacional y a la administración local fue bastante mayor.

La elite ministerial del primer Franquismo

En cuanto que Dictador, Franco se diferenció de Salazar en el tipo de gestión corriente, desde luego por el menor generalismo en la centralización de la decisión³³. Militar poco dado a la gestión cotidiana del gobierno, Franco se concentró fundamentalmente en las áreas de las Fuerzas Armadas, la seguridad interna y la política exterior. En los restantes sectores, el dictador fue practicando «una transferencia de poder hacia los ministros», aunque éstos siempre le estuvieran subordinados³⁴. Las áreas más técnicas de la gobernación siempre tuvieron no sólo menor intervención del Dictador, sino además una actitud más pragmática en la gestión de resultados, sobre todo tras la consolidación del régimen³⁵.

La elite ministerial franquista era políticamente joven, y aunque un número importante estuviese afiliado a organizaciones conservadoras y fascistas durante la República, la ruptura fue casi total³⁶. La composición socioprofesional de los ministros de Franco remite también a una sustancial clausura social y a una gran hegemonía de los funcionarios públicos. El predominio de las profesiones jurídicas es importante (54%) y la presencia de la elite universitaria resulta significativa, pero lejos de las cifras portuguesas³⁷. Otro as-

³³ Cfr. Amando de Miguel, *Sociología del Franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*, Barcelona, Euros, 1975; Francisco Campuzano, *L'elite Franquiste et la Sortie de la Dictature*, París, L'Harmatan, 1997; Mariano Baena del Alcázar, *Elites y Conjuntos de Poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999.

³⁴ Cfr. Carlos R. Alba, «The Organization of Authoritarian Leadership: Franco Spain», Richard Rose y Ezra N. Suleiman (ed.), *President and Prime Ministers*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980, pág. 267.

³⁵ Cfr. Juan Pablo Fusi, ob. cit., págs. 43-44.

³⁶ C. Viver Pi-Sunyer, *El Personal Político de Franco (1936-1945). Contribución empírica a una teoría del régimen franquista*, Barcelona, Vicens-Vives, 1978, pág. 191.

³⁷ Cfr. C. Viver Pi-Sunyer, ob. cit., pág. 117.

pecto disonante respecto a la dictadura portuguesa remite a los militares. Aunque la presencia militar no haya desaparecido con la consolidación del Salazarismo, influyendo en instituciones como la censura, la policía política o la milicia, el Franquismo presentó un número muy superior de oficiales de las fuerzas armadas, tanto en el partido único como en la elite gubernamental, ocupando cerca del 42,8 por 100 de los ministerios³⁸.

La clasificación de los ministros de Franco en «Políticos», «Técnicos» y Militares», muestra una diferencia importante en favor de los «Políticos», que representan más del 40 por 100 en este período, con el resto dividiéndose casi a la mitad entre «Técnicos» y «Militares»³⁹. Esta preponderancia remite a una mayor presencia del partido único en el sistema político y, en particular, en la composición de la elite ministerial.

Las vías de acceso al gobierno

La promoción del secretario del partido a ministro representó, desde luego, un marco formal de acceso al gobierno, y la cooptación de dirigentes de la FET y de las JONS para la elite ministerial y el Estado fue bastante significativa. Durante este período, la FET y de las JONS fue la principal fuente de reclutamiento para el gobierno. Según uno de los estudios más exhaustivos sobre el tema, «antes de ocupar un puesto ministerial en la primera década franquista, éste había desempeñado 6 cargos en la FET y de las JONS»⁴⁰. La segunda vía de acceso, la única que prescindía del paso por el partido —aunque a veces lo incluyese—, era la carrera militar, siendo la tercera, con cierta distancia, la burocracia, siendo pues «raros los que llegan a ministros a través de una carrera administrativa»⁴¹.

Sin embargo, era posible detectar a algunas «familias políticas» en el interior del partido único (falangistas, católicos y monárquicos). Hasta 1944, la matriz de Falange dominaba el partido con el 66 por 100 de los cargos de dirección, los católicos eran la segunda fuerza, seguidos luego por los militares⁴². En el gobierno los dirigentes de origen falangista y los militares predominaron, en este período, sobre los católicos⁴³.

³⁸ Ídem, pág. 71.

³⁹ Cfr. Paul H. Lewis, «The Spanish Ministerial Elite, 1938-1969», *Comparative Politics*, vol. 5, 1, 1972, pág. 95.

⁴⁰ Cfr. C. Viver Pi-Sunyer, ob. cit., pág. 193.

⁴¹ Cfr. ídem, pág. 197.

⁴² Cfr. ídem, págs. 163-164.

⁴³ Cfr. Miguel Jerez Mir, *Elites Políticas y Centros de Extracción en España, 1938-1957*, Madrid, CIS, 1982, pág. 409.

Aunque subordinada, la FET y de las JONS «se fundió» inicialmente con el aparato estatal en algunas esferas de la administración, unificando, por ejemplo el cargo de Gobernador Civil y el de Secretario regional del Partido. Una batalla desde luego perdida fue la de la Milicia, que, como en el caso portugués, quedó bajo control militar, pero el Partido dirigía un aparato considerable de organizaciones como las de juventud, el Frente de Juventudes (FJ) y el Sindicato Español Universitario (SEU); la Sección Femenina; la Organización Sindical (OS) y la versión franquista del *Dopolavoro*, la Organización Sindical de Educación y Descanso; y, más importante, el sector de la propaganda⁴⁴. Pese a la imbricación con el Estado, las coincidencias de cargos ministeriales con los del mismo sector en el partido, junto con algunas tensiones, merecen alguna información adicional.

En el caso de las organizaciones juveniles, el Delegado Nacional de Educación del Partido siempre coincidió con el ministro de Educación, y este ministerio dirigía en la práctica estas organizaciones⁴⁵. Propaganda, que en 1938 era una subsecretaría de Estado del gobierno «nacional», pasó a depender del partido, y sólo en 1945 regresó al gobierno. Durante el breve mandato de Serrano Suñer, éste era Delegado del Partido de Propaganda y llevó para su Ministerio del Interior los cuadros del partido responsables del sector, existiendo también algún flujo (o confusión) del partido hacia el Estado⁴⁶. En el caso del aparato sindical, fue éste, sin duda, «una parcela de poder confiada a los falangistas», pero la normativa procedía del Ministerio de Trabajo. Ésta fue un área donde algunos «camisas viejas», pusieron a prueba algún discurso de demagogia social y crearon alguna tensión con el gobierno, provocando algunas destituciones⁴⁷.

Resumiendo, a pesar de que nunca ensayase la conquista del Estado, «la existencia de un partido único plenamente subordinado ofreció un notable contrapeso» a otras vías de acceso durante el período en análisis⁴⁸. La FET y de las JONS, aunque resultante de

⁴⁴ Cfr. Juan Sáez Marín, *El Frente de Juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1988; Miguel A. Ruiz Carnicer, *El Sindicato Español Universitario (SEU), 1939-1965. La socialización política de la juventud universitaria en el franquismo*, Madrid, 1996; Francisco Sevillano Calero, *Propaganda y Medios de Comunicación en el Franquismo, 1936-1951*, Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1998.

⁴⁵ Cfr. Ricardo Chueca, ob. cit., pág. 401.

⁴⁶ Cfr. Antonio Cazorla Sánchez, ob. cit., pág. 40; Ricardo Chueca, ob. cit., págs. 287-288.

⁴⁷ Cfr. Antonio Cazorla Sánchez, ob. cit., pág. 112-126; Ricardo Chueca, ob. cit., págs. 341-348.

⁴⁸ Cfr. C. Viver Pi-Sunyer, ob. cit., pág. 202.

elites «unificadas» por arriba, tuvo un claro predominio en la nueva clase política franquista. La tensión partido-Estado fue muy escasa y episódica, el dominio del gobierno casi total, y la minimización de la FET y de las JONS y del componente falangista será rápida tras 1945.

Mussolini y el Fascismo italiano

El caso italiano se encuentra en una posición intermedia en el espectro que estamos definiendo⁴⁹. A pesar de que Mussolini conquistase el poder basándose en el partido fascista, el desmantelamiento del régimen democrático fue más lento y la menor fuerza social y política del partido obligó al dictador a mayores cesiones, bien ante el Rey y las Fuerzas Armadas, bien ante otras instituciones, como la Iglesia Católica. La consolidación de la Dictadura pasó incluso, en una fase inicial, por la imposición de mayor disciplina en el partido, que amenazaba los compromisos inherentes a su institucionalización, y el trinomio Partido-Dictador-Estado fue tenso⁵⁰. No obstante, el caso italiano expresa, al contrario del español, una toma del poder por «elites políticas unidas» y no sólo coaligadas, teniendo como base un partido fascista que se transformará en el motor fundamental de la institucionalización de la Dictadura y, a partir de los años 30, en un instrumento central de «totalización»⁵¹.

Mussolini fue abandonando por fases sus concesiones a una legitimidad burocrático-legal, utilizando sobre todo el partido, aunque nunca tuvo el coraje o la posibilidad de eliminar la «diarquía» que heredó, o sea, la abolición de la Monarquía⁵². Cuando, en la segunda mitad de los años 30, fue eliminado lo que quedaba de la herencia liberal, y el partido fascista, bajo la dirección de Starace, ensayó la conquista de la sociedad civil, Mussolini se aproximó al culmen de su poder personal y de la utilización de recursos carismáticos, con una máquina partidaria, estatal y cultural trabajando para el «culto al *Duce*». Varios historiadores del Fascismo caracterizaron este movimiento como el paso de un Fas-

⁴⁹ La mejor y más actualizada síntesis y análisis de la composición de la elite nacional del Fascismo es la de Emilio Gentile, *Fascismo e AntiFascismo. I partiti italiani fra le due guerre*, Firenze, Le Monnier, 2000.

⁵⁰ Cfr. Emilio Gentile, *La Via Italiana al Totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.

⁵¹ Sobre el papel de las «elites políticas unidas» en los procesos de crisis y colapso de la democracia, véase Mattei Dogan and John Higley (ed.), *Elites, Crises and the Origins of Regimes*, Nueva York, Rowman & Littlefield, 1998, pág. 18.

⁵² Pierre Milza, *Mussolini*, París, Fayard, 1999.

cismo «autoritario» a la hegemonía de un Fascismo «totalitario», cuya coexistencia atravesó la consolidación de la Dictadura de Mussolini⁵³.

El dictador fue aboliendo progresivamente los límites formales a su poder. En 1926, con la autonomía de la jefatura del gobierno y la conversión del *Partito Nazionale Fascista* (Partido Nacional Fascista, PNF) a un partido único de hecho. En 1928, con la transformación del Gran Consejo, máximo órgano del partido desde 1923, en institución estatal, lo que representó, bajo la jefatura de Mussolini, una fusión Partido-Estado en la parte superior del sistema político del Fascismo, sin subordinación del primero al segundo. Como subrayó un estudioso, «el Gran Consejo conservó una importancia política mayor que la del consejo de ministros (...) Sobre este aspecto, por tanto, la supremacía teórica del Estado sobre el partido no puede ser interpretada como la subordinación de los órganos de este último a los órganos del gobierno»⁵⁴.

Si el gobierno dejó rápidamente de ser un órgano colegial, ante la todopoderosa secretaría del *Duce*, el Gran Consejo, a pesar de estar subordinado al Dictador, se transformó en el espacio central de unión, por arriba, entre el partido y el Estado. Sólo la mediación personal del Dictador, desde arriba, disminuía sus poderes, pues de él dependía su convocatoria⁵⁵. Por otro lado, el Secretario del PNF era secretario del Gran Consejo y, se convertía en la segunda figura del Fascismo italiano. Con la abolición de la Cámara de los Diputados, último vestigio de la representación liberal, y la creación de la *Camara dei Fasci e delle Corporazione* (Cámara de los Fascios y de las Corporaciones), la dirección del PNF entró automáticamente en ésta⁵⁶.

La elite ministerial fascista

La elite ministerial del Fascismo consolidado procedía, en su gran mayoría, de los fascistas de la primera hora, casi todos miembros del Gran Consejo, con la excepción de los militares. Como subrayó Pierre Milza, «el primer círculo del poder com-

⁵³ Cfr. Emilio Gentile, *La Via Italiana...*, págs. 136-140.

⁵⁴ Cfr. Adrian Lyttelton, «La Dittatura fascista», Giovanni Sabbatucci e Vittorio Vidotto (a cargo de), *Storia D'Italia*, vol. 4: *Guerra e Fascismo, 1914-1943*, Bari, Laterza, 1998, pág. 174; H. Arhur Steiner, *Government in Fascist Italy*, MacGraw-Hill, Nueva York y Londres, 1938, pág. 65.

⁵⁵ El ritmo de convocatoria del Gran Consejo disminuiría en los años 30, y ni siquiera la declaración de guerra sería aprobada por éste. Cfr. ídem, pág. 174.

⁵⁶ Cfr. Emilio Gentile, *La Via Italiana...*, págs. 167 y 186.

prende una treintena o cuarentena de jerarcas cuyos nombres figuran, durante la mayor parte del período, en la lista del Gran Consejo»⁵⁷. Ministros y Subsecretarios, Presidentes del Parlamento y del Senado, salieron de ahí casi siempre. Figuras emblemáticas, como Dino Grandi, Balbo, o Bottai, eran *ras* del partido fascista en Bolonia, Ferrara, o Roma, fogueados en la violencia «escuadrista» de los años 20, antes de llegar al gobierno. Algunos ministros militares, de matriz conservadora y monárquica, como Emilio de Bono, de inscripción más tardía en el PNF (1922), pasarán por la Milicia antes de alcanzar puestos ministeriales.

Incluso si excluimos a los jerarcas del Gran Consejo, el *cursum honorum* en las federaciones provinciales y en la dirección del Partido Fascista era ampliamente dominante, en términos de acceso a una carrera ministerial, hasta los años 30. El aparato Corporativo será la segunda gran fuente de reclutamiento de la elite ministerial, eventualmente dominante en la segunda mitad de la década de los 30. Por ejemplo, de 28 presidentes de confederaciones sindicales fascistas, 14 serán nombrados Subsecretarios de Estado o Ministros⁵⁸. Sólo a continuación viene la administración, pasando, también aquí, por la selección de las organizaciones fascistas de la función pública.

La «circulación» de la elite ministerial será mayor. Rara vez los ministros se mantendrán más de 3 años y pocos son los que, como Bottai, por ejemplo, pasarán de un ministerio a otro⁵⁹. Mussolini coleccionaba carteras ministeriales y a veces acumulaba cinco o seis⁶⁰. El dictador colocó a fascistas fieles en carteras como la de Interior o la de Exteriores, pero recelaba del poder del partido, subordinándolo a su persona y limitando su acceso al Estado. Al tiempo le permitía una gran libertad de acción en el encuadramiento de la sociedad. Sin embargo, esta «tensión» partido-estado, unas veces latente, otras declarada, tenderá siempre a ser resuelta a favor del último, principalmente en la administración local⁶¹.

La visión según la cual los Ministros «son meros colaboradores técnicos del jefe del gobierno» se impondrá progresivamente, lo que no quiere decir que una carrera exclusivamente burocrática se haya transformado alguna vez en vía de acceso al poder mi-

⁵⁷ Pierre Milza, ob. cit., pág. 521.

⁵⁸ Cfr. Adrian Lyttelton, «La Dittatura fascista...», cit, pág. 210.

⁵⁹ Pierre Milza, ob. cit., pág. 528.

⁶⁰ Cfr. Pierre Milza, ob. cit., pág. 738.

⁶¹ A nivel local por ejemplo, de 115 *Prefetti* nombrados por Mussolini entre 1922 y 1929, sólo 29 procedían del Partido, siendo los 86 restantes de carrera. Cfr. Emilio Gentile, *La Via Italiana...*, pág. 173.

nisterial⁶². Como destacó Emilio Gentile, «la fe política demostrada por la militancia en el PNF y por la obediencia a sus directivas, casi siempre acababa por prevalecer sobre el principio de la competencia técnica»⁶³. El Partido Fascista y las organizaciones parastatales serán siempre determinantes en el acceso a una carrera ministerial, aunque el poder de los ministros haya estado, en algunos casos, limitado por el dictador y por propio el partido único. La promoción del secretario del PNF a ministro sin cartera en 1937 también fue símbolo de este predominio⁶⁴.

Las relaciones del Partido Fascista con su jefe pasaron por varias fases desde la toma del poder. Durante los primeros años, el dictador receló de que el radicalismo y la indisciplina del partido comprometiesen la consolidación del Fascismo en el poder. Purgas, bloqueos a nuevos adherentes, limitaciones en su acceso al Estado y al Gobierno caracterizaron su vida en los años 20⁶⁵. Pero a lo largo de los años 30, bajo la dirección de Starace, el PNF se transformó en una gigantesca máquina de encuadramiento de la sociedad civil y de socialización ideológica del culto al *Duce*, con una estructura más «disciplinada horizontal y verticalmente»⁶⁶.

Mussolini fue administrando el equilibrio, de cuando en cuando inestable, entre el partido, el gobierno y la administración, concentrando en su figura lo fundamental del poder de decisión política, sometiendo al partido y a la elite gubernamental a su persona. En esta perspectiva el dictador italiano se aproximó al modelo de «Dictador fuerte», acumulando extensivamente una gran parte de la capacidad de decisión política. Por otro lado, el gobierno fue desvalorizado ante el Gran Consejo, pero la relación Mussolini-Ministros (a veces, como antes se subrayó, ocupando 5 ó 6 carteras) fue determinante en el proceso de decisión política.

A pesar de haberse transformado en una pesada máquina, la elite del PNF estuvo siempre compuesta de fascistas que se adhirieron antes de la Marcha sobre Roma (80%)⁶⁷. La Milicia fue la primera institución en ser retirada del Partido, y colocada bajo dependencia directa de Mussolini. La Policía política nunca se hizo autónoma del Estado, pero varias organizaciones de masas fueron objeto de transferencias diversas, principalmente las de la juventud, las femeninas y las orientadas hacia las clases trabajadoras.

⁶² S. Panuncio, cit. en Renzo de Felice, *Mussolini il Duce*, II, *Lo Stato Totalitario, 1936-1940*, Turín, Einaudi, 1981, pág. 59.

⁶³ Cfr. Emilio Gentile, *Fascismo e Antifascismo...*, pág. 240.

⁶⁴ Cfr. H. Arthur Steiner, ob. cit., pág. 65.

⁶⁵ CF. Emilio Gentile, *La Via Italiana...*, págs. 168-198.

⁶⁶ Cfr. Paul Brooker, *The Faces of Fraternalism. Nazi Germany, Fascist Italy and Imperial Japan*, Oxford, Clarendon Press, 1991, pág. 155.

⁶⁷ Cfr. Emilio Gentile, *La Via Italiana...*, pág. 183.

De este modo, el PNF fue recuperando organizaciones de encuadramiento de masas para sí, aunque inicialmente bajo dependencia de los Ministerios. La *Opera Nazionale Dopolavoro* (Obra Nacional del Descanso), inicialmente integrada en el Ministerio de Economía, y que en 1927 era la mayor organización del régimen, fue blanco de alguna rivalidad entre el nuevo Ministerio de las Corporaciones y el PNF, pasando a ser controlada por este último⁶⁸. Algo parecido sucedió con las organizaciones juveniles. Inicialmente voluntarias y bajo la dirección del PNF, éstas pasaron a ser controladas por el Ministerio de Educación, en 1929. Pocos años después, con el Partido bajo la dirección de Starace, éstas regresaron al PNF, que las fusionó en una organización única, la *Gioventù Italiana del Littorio* (Juventud Italiana del Littorio), en 1937. El monopolio de la socialización política de la Juventud pasó no sólo por tensiones diferentes entre el Partido y el Estado, como también con la Iglesia Católica, con intermitentes disoluciones (y la tolerancia) de las organizaciones juveniles de la Acción Católica⁶⁹. En el caso de las organizaciones sindicales, el PNF, que poseía inicialmente sindicatos propios, mantuvo un control indirecto por medio de varios organismos partidarios reconocidos por el aparato corporativo. La complementariedad Estado-Partido fue mayor en las Organizaciones femeninas, de las *Fasci Femminile* a las *Massaie Rurali*, por las que el partido, después de muchas vacilaciones, apostó bastante en los años 30⁷⁰.

A pesar de que los intentos de «fascistización» de la burocracia tuvieron poco éxito, el control político sobre el acceso a la función pública sería progresivamente más fuerte, con el paso de la asociación de los funcionarios fascistas al control del partido, en 1931, y la inscripción obligatoria en ésta, en 1937. La condición de afiliado al partido pasó a ser también factor determinante de admisión en el aparato del Estado en 1938⁷¹. Podrían darse otros ejemplos de interferencia creciente del Partido en organismos del Estado, o de privilegios para sus miembros en las profesiones liberales. En el caso de la Magistratura, la obligatoriedad de los Jueces aprobados en concurso (afiliados o no al PNF) de frecuentar cursos de «cultura fascista» en sus centros de formación

⁶⁸ Cfr. Victoria De Grazia, *The Culture of Consent. Mass organization of Leisure in Fascist Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, págs. 33-59.

⁶⁹ Cfr. Tracy H. Koon, *Believe, Obey, Fight. Political Socialization of Youth in Fascist Italy, 1922-1943*, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1985.

⁷⁰ Cfr. Victoria de Grazia, *How fascism Ruled Women: Italy, 1922-1945*, Berkeley, The University of California Press, 1993, págs. 234-271.

⁷¹ Cfr. Guido Melis, «La Burocrazia», A. del Boca, M. Legnani, M. G. Rossi (a cargo de), *Il Regime Fascista*, Bari, Laterza, 1995, pág. 264.

política. En el caso de los abogados, la reducción de las prácticas para los militantes del PNF que se afiliaron antes de la toma del poder⁷².

En el Fascismo italiano, por lo tanto, no sólo el *locus* de la decisión política comenzó a alejarse del clásico binomio Dictador-Gobierno, con la superposición del Gran Consejo, sino que el partido único se transformó, además de vía de acceso hegemónica al gobierno, en un aparato complementario de encuadramiento político de la sociedad civil, al servicio del Dictador y de su régimen.

Hitler y el Nacionalsocialismo alemán

La Dictadura Nacionalsocialista se encuentra, en la perspectiva de las variables que venimos estudiando, en el extremo opuesto respecto a la salazarista, y exige una breve introducción para caracterizarla. En primer lugar, por la mayor proximidad al modelo de jefatura carismática de las Dictaduras asociadas al Fascismo. En segundo lugar, por el mayor peso del partido y de las organizaciones milicianas sobre el sistema político y sobre la sociedad civil, lo que desde luego sitúa el problema de la definición del *locus* de la decisión política en el interior del Nazismo.

El recorrido argumentativo más interesante del sistema político nazi es su definición como una «policracia», o sea un sistema político que va construyendo progresivamente varios centros de decisión, mediatizados de forma compartimentada por Hitler, con tensiones diferentes, por ejemplo, entre el partido y su aparato burocrático y la administración central y local⁷³. Esta investigación ha matizado algunas interpretaciones que nos legaron una imagen de forzada coherencia donde no existía⁷⁴. La guerra, evidentemente, potenció estos factores que, de otro modo, habrían seguido probablemente otro camino.

La Dictadura de Hitler fue, de todos los casos presentes, la que conoció una mayor cercanía al modelo de jefatura carismática, con fuertes implicaciones en el funcionamiento del sistema polí-

⁷² Cfr. Paolo Pombeni, *Demagogia e Tirannide. Uno Studio sulla forma-partito del Fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984, pág. 256.

⁷³ Definida en la línea de trabajos como los de Franz Neumann, Martin Broszat, Hans Mommsen y Norbert Frei. Cfr. Franz Neumann, *Behemoth. The Structure and Practice of National Socialism, 1933-1944*, Nueva York, Oxford University Press, 1942; Martin Broszat, *The Hitler State. The foundation and development of the internal structure of the Third Reich*, Londres, Longman, 1981; Hans Mommsen, *From Weimar to Auschwitz*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

⁷⁴ Cfr., Por ejemplo, Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship & Autocracy*, Nueva York, Praeger, 1956.

tico nazi⁷⁵. El jefe Nazi fue el que lideraba al partido fascista más fuerte y, aunque experimentara algunas tensiones con los sectores de éste inmediatamente después de la toma del poder, principalmente con las *Sturm Abteilung* (Secciones de Asalto, SA), fue el que llevó más lejos el debilitamiento de la estructura decisoria del Estado autoritario, y la absolutización de su poder en la cumbre de una «coexistencia y un conflicto de autoridades descoordinadas, con frecuencia minando la solidaridad y la uniformidad en el ejercicio del poder»⁷⁶. Por una estrategia deliberada o por su personalidad, la jefatura de Hitler provocó también la multiplicación de las decisiones *ad hoc* y la inexistencia de límites formales y reales a su poder⁷⁷. Por otro lado, a pesar de esta mayor concentración de poder, su discurso político e ideológico le condujo rápidamente a la concentración de ciertas áreas como la defensa y la expansión militar y estratégica del Tercer *Reich*, subestimando la dimensión «generalista» del control de la administración y del día a día de la política interna.

Como en las restantes Dictaduras que venimos analizando, el Consejo de Ministros del Nazismo, tras una rapidísima fase inicial, se transformó en un órgano burocrático completamente servil a Hitler. Por otro lado, el Consejo también dejó de existir en cuanto órgano colegial incluso sometido al líder, debiendo destacarse que el *locus* de la decisión en el Nazismo fue, simultáneamente, más concentrado en Hitler, y disperso entre varias instituciones, disminuyendo considerablemente el gobierno. En 1935 cesaron las reuniones regulares del Consejo de Ministros, e incluso las meramente simbólicas terminaron tres años después⁷⁸. En 1937, ya como *Chef der Reichskanzlei* (Jefe de la Cancillería del *Reich*), Lammers dirigía el gobierno y el acceso de los ministros a Hitler se volvió más complejo aún, siendo minimizado su estatuto⁷⁹. Paralelamente, la *Büro des Stellvertreter des Führers* (Oficina del *ViceFührer*), dirigida por Rudolf Hess y más tarde por Borman, representando al Partido, acrecentó su cercanía a Hitler⁸⁰. Aunque subordinado, la condición de ministro del dirigente del Partido representó, como en los otros casos analizados antes, una conquista simbólica para el Partido Nazi, pero, sobre todo, una desvalorización del gobierno.

⁷⁵ Ian Kershaw, *Hitler*, vol. 1-1889-1936: Hubris, vol.-2-1936-1945: Nemesis, Londres, Allen Lane, 1998 y 2000.

⁷⁶ Cfr. Martin Broszat, ob. cit., pág. 351.

⁷⁷ Cfr. Hans Mommsen, ob. cit., págs. 163-188.

⁷⁸ Cfr. Martin Broszat, ob. cit., pág. 280.

⁷⁹ Cfr. Edward N. Peterson, *The Limits of Hitler's Power*, Princeton, Princeton University Press, 1969, págs. 26-33.

⁸⁰ Cfr. Dietrich Orlow, *The History of the Nazi Party: 1933-1945*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press, 1973.

La tensión entre la legalidad de la toma del poder, y la rápida carismatización del poder de Hitler, fue resuelta mediante una serie de decretos que dieron a este último el poder total, obligando a los ministros a responder exclusivamente ante el Dictador⁸¹. Por otro lado, el Partido Nazi, aunque con crisis internas, ensayó tanto el control del viejo aparato del Estado como la creación de un aparato paralelo, que multiplicó y confundió las esferas de decisión y muchas áreas de la administración nacional y regional⁸².

La presencia de una enorme administración de funcionarios del Partido fue símbolo de una estrategia revolucionaria ante una burocracia controlada, aunque, según varios estudios, «los dirigentes nazis siempre hayan estado dependiendo de la vieja elite para mantener las funciones esenciales de gobierno»⁸³, sobre todo en el interior del territorio alemán, ya que el partido tenía mayor protagonismo en los territorios ocupados al Este. Aún así, la confusión legislativa progresivamente instalada, interpretando la voluntad del líder, representó el caso más extremo de subversión de los canales tradicionales de decisión de las cuatro dictaduras en estudio, y el Partido, incluso lejos de sus objetivos de control político e ideológico de la administración, consiguio para sí los compromisos más fuertes ante el gobierno⁸⁴. La Oficina del *ViceFührer*, no sólo se convirtió, sobre todo con Borman, en un canal más importante de acceso a Hitler, sino que obtuvo algunos derechos de control político sobre la administración, como por ejemplo, el veto en las promociones de los funcionarios. Simultáneamente el aparato del Partido no sólo conseguía autonomía política, sino financiera, convirtiéndose en una institución paralela al aparato del Estado.

Los ministros de Hitler

Desde el punto de vista de la ruptura y/o continuidad con el pasado, la elite ministerial del Nazismo representó claramente a la primera. El 84,8 por 100 de los ministros eran noveles y los remanentes, habían sido nombrados algunos meses antes, bajo los gobiernos de Papen y Scleicher⁸⁵. Esto no significa que éstos no hayan tenido un pasado político activo bajo la República de Wei-

⁸¹ Martin Broszat, ob. cit., págs. 57-95.

⁸² Cfr. Jane Caplan, *Government Without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

⁸³ Cfr. Michael H. Kater, *The Nazi Party. A Social Profile of Member and Leaders, 1919-1945*, Cambridge, Ma., Harvard University Press, 1983, pág. 238.

⁸⁴ Cfr. Jane Caplan, ob. cit., pág.pág. 131-188.

⁸⁵ Cfr. Maxwell E. Knight, *The German Executive, 1890-1933*, Nueva York, Howard Fertig, 1971, pág. 12.

mar, pues lo que importa destacar es que el 55 por 100 de los ministros de Hitler habían sido funcionarios políticos del Partido Nazi y cerca del 50 por 100 diputados del mismo en el *Reichstag*⁸⁶.

El origen político de los ministros es tal vez el más homogéneo de los cuatro casos aquí analizados ya que, si ignoramos el período inicial de coalición, la «condición de miembro, activo, oficial y público del Partido Nazi se convirtió en *sine qua non*» para acceder al cargo de ministro⁸⁷. Pero, además de eso, el 63 por 100 de los Ministros de Hitler ya eran afiliados o dirigentes en el Partido Nacionalsocialista y de su aliado el *Völkische Partei*⁸⁸. Sólo el 24 por 100 no tenían filiación antes de la toma del poder.

La crisis de Weimar, sobre todo en los últimos años, estuvo marcada por el regreso de cierta elite, denominada conservadora, al poder y el Nacionalsocialismo la recuperó parcialmente. Pero, si en el Partido Nacionalsocialista algo de esta matriz bismarciana quedó «subordinada», ésta constituía el 27,3 por 100 de la elite ministerial, casi toda concentrada en los militares⁸⁹. En términos de estratificación social, el resto (casi el 73%) procedían de las clases medias. Un dato importante está expresado en el hecho de que el 48,5 por 100 de éstos proceden de la función pública, demostrando el peso de la burocracia en un órgano que, no lo olvidemos, se había transformado precisamente en burocrático. No obstante, debe destacarse que este porcentaje es el menor de los casos analizados e incluso, en términos de educación, la menor presencia de licenciados en el caso alemán, el 70 por 100, incluyendo a los militares.

Aunque la elite ministerial procediese del Partido Nazi, las diferencias de trayectoria eran significativas y una vez nombrados, muchos ministros protagonizaron tensiones con instituciones del Partido, creciendo la mutua desconfianza, por interferencia de la primera en sus ministerios, o porque algunos tenían una adhesión más reciente y oportunista al Nacionalsocialismo. Lamers, que asumió la coordinación de los ministerios, era visto con desconfianza, a pesar de ser una pieza importante en el funcionamiento del Estado. Walter Darré, Ministro de Agricultura, también era un *latecomer* (recién llegado), aunque más «ideológico». Por ejemplo, Frick era un «histórico»; pero estas distinciones son menos relevantes, pues muchas veces fueron criterios «posicionales» —es decir, de defensa de los poderes de su ministerio ante agencias autónomas o ligadas a instituciones del partido— los que provocaban las divisiones.

⁸⁶ Ídem, pág. 15.

⁸⁷ Ídem, pág. 21.

⁸⁸ Ídem, pág. 20.

⁸⁹ Ídem, pág. 33.

En el Nacionalsocialismo alemán, el propio cargo de Ministro mermó en tanto que polo real y simbólico de poder, y varias estructuras paraestatales emergieron rápidamente con poderes paralelos. A pesar de que la elite ministerial era la más homogénea en términos de origen político, la presión inicial de varios ministros nazis para construir una dictadura centralizada, basada en el control de la administración, comenzó rápidamente a disolverse bajo la acción del Partido, de las *Schutzstaffeln* (Secciones de Protección, SS), y de otras instituciones paralelas, muchas veces con el apoyo de Hitler. Como destacó M. Broszat, en el caso del Nacionalsocialismo, tres centros de poder comenzaron a coexistir en el marco de un tenso e inestable equilibrio: «el monopolio del partido único, la dictadura gubernamental centralizada y el absolutismo del *Führer* (...), minando la unidad del gobierno y el monopolio del gobierno por el *Reichsregierung* (Consejo de Ministros del *Reich*)»⁹⁰. Rápidamente surgieron autoridades especiales junto a los ministros, bajo control directo de Hitler, al tiempo que varias organizaciones políticas y policiales comienzan a actuar autónomamente respecto al gobierno, en algunos casos bajo control del Partido Nacionalsocialista, en otros de las SS.

En el primer caso se encontraban organismos como los del «Sistema Alemán de Carreteras», el «Servicio de Trabajo» y otros, aunque los ejemplos más importantes se refirieron a organizaciones más políticas o de represión. Las *Hitlerjugend* (Juventudes Hitlerianas), manteniendo la subordinación al Partido, fueron transformadas en una Autoridad del *Reich* autónoma respecto al Ministerio de Educación, con el objetivo de ser un contrapeso de formación ideológica y política frente a éste y frente a las Fuerzas Armadas. Aunque de modo complejo y generando innumerables tensiones, la suplantación gradual de la policía del Ministerio del Interior por las SS de Himmler fue otro ejemplo de lo mismo, al tiempo que éstas se transformaban en un aparato formalmente dependiente del Partido y del Estado, pero «que se había separado de ambos y había llegado a ser independiente»⁹¹. Por lo tanto, el Ministerio del Interior de Frick fue, en la práctica, vaciado de poder sobre las instituciones policiales. El Ministerio de Trabajo también fue parcialmente vaciado, con la autonomía del *Deutsche Arbeitsfront* (Frente Alemán del Trabajo)⁹². Si la «nazificación» de la administración fue a veces superficial, la creación de estas organizaciones, vistas como una administración paralela, representó el caso más extremo de subversión de una concepción autoritaria del

⁹⁰ Cfr. Martin Broszat, ob. cit., págs. 262 y 264.

⁹¹ Ídem, pág. 272.

⁹² Cfr. Edward N. Petterson, ob. cit., págs. 77 y 35-37.

gobierno y del Estado, en el marco de las dictaduras asociadas al Fascismo⁹³.

El caso alemán se encuentra, por tanto, en el polo opuesto al portugués respecto a la relegación de la elite ministerial o las vías de acceso a la carrera, que en la Alemania de Hitler estaban casi exclusivamente monopolizadas por la condición de dirigente del partido. El Partido Nazi se transformó en una organización muy compleja, poco centralizada, y muchos estudios destacaron que los dirigentes del Partido Nacionalsocialista «llegaron a quedarse atascados a mitad de camino en su trayecto hacia el desarrollo de una elite verdaderamente innovadora, incluso revolucionaria (...)»⁹⁴. Aunque la rigidez formal de muchas tipologías, que señalaban al Nacionalsocialismo como un ejemplo en el que «el Partido dirige al Estado», no se haya verificado, fue el caso en el que el partido obtuvo el mayor grado de autonomía y, además, fue el factor más determinante en la pérdida de peso de la elite gubernamental y administrativa y en la progresiva e inestable «dualización» del poder político.

CONCLUSIÓN

En los procesos de transición al autoritarismo en los años 20 y 30 del siglo xx, no existió una correlación estrecha entre la naturaleza más violenta de la ruptura con el orden democrático (Portugal y España) o la toma del poder por vía «legal» (Italia y Alemania), y la radicalización tras la consolidación del orden dictatorial. Salazar, que había llegado al poder mediante un golpe de Estado, o sobre todo Franco, tras una guerra civil, poseían en este caso mucho mayor margen de maniobra que Mussolini o Hitler, llegados ambos al poder por «vía legal» y con el apoyo de una derecha autoritaria menos propensa a aventuras carismáticas y totalitarias⁹⁵. La diferencia estuvo sobre todo en el partido y en el jefe que habían dominado la transición, y no en la naturaleza de ésta.

Aunque la toma del poder sólo haya sido posible con el apoyo de otros grupos autoritarios y conservadores, la naturaleza de la jefatura y su relación con el partido fue el eje fundamental de variación. Como observaron diversos historiadores, el factor crucial

⁹³ Cfr. Martin Broszat, ob. cit., pág. 153-154.

⁹⁴ Cfr. Michael H. Kater, ob. cit., pág. 233.

⁹⁵ Cfr. sobre la cuestión, Juan Linz and Alfred Stepan (edited by), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978; Dirk Berg-Schlosser and Jeremy Mitchell (ed.), *The Conditions of Democracy in Europe, 1919-1939*, Londres, Macmillan, 2000.

«es [saber] hasta qué punto se extiende el componente fascista liberado del predominio inicial de sus patrocinadores tradicionales conservadores y hasta qué grado —una vez en el poder—, se apartó de las formas y objetivos convencionales de la decisión política en una dirección más radical»⁹⁶. El eje jefe-partido, aunque tenso, y precisamente por eso, parece ser el elemento fundamental de la radicalización, la pérdida de peso del gobierno y la apertura a la «dualidad».

Como formas de Dictadura, las fronteras de estos regímenes fueron fluidas, demostrando la sorprendente capacidad del Fascismo para permear la derecha autoritaria en los años 20 y 30, que adoptó muchas de sus instituciones, modelos y componentes ideológicos. El caso más paradigmático fue sin duda el del Franquismo a comienzos de los años 40, pero también el Salazarismo emuló alguna cosa del Fascismo italiano en el poder. Los diferentes resultados de lo que Robert O. Paxton denominó una «lucha a cuatro por la dominación (entre el líder, su partido, los funcionarios del Estado y las instituciones como la iglesia, el ejército y las elites financieras)» fueron, pese a todo, fundamentales⁹⁷.

La promoción de los secretarios de los Partidos Únicos a ministros expresó una valorización simbólica y un elemento de control político importante. Sólo el Salazarismo no lo hizo, expresando la superioridad de la relación Dictator-gobierno frente al Partido. En el Franquismo, el Fascismo italiano y el Nazismo, la presencia de los secretarios marcó una legitimidad añadida ante el gobierno y el deseo de superioridad, o por lo menos, de igualdad, ante el componente «técnico-burocrático» y gubernamental. Esta presencia subrayaba también que el partido debería ser la vía de acceso exclusiva para la elite ministerial y para los altos cargos del Estado, aunque en el segundo caso los deseos estuviesen lejos de la realidad, incluso en la Alemania Nacionalsocialista.

En lo que se refiere a los modos de reclutamiento y a la composición política de la elite ministerial de los 4 regímenes, la gradación es clara. El Partido Nacional-Socialista y el Partido Fascista fueron rápidamente la fuente de reclutamiento exclusiva del gobierno. Como formas de regímenes monocráticos, las dictaduras estaban caracterizadas «por la selección por uno», el dictador, cuyo poder de elección fue siempre enorme⁹⁸. Pero lo que inte-

⁹⁶ Cfr. Aristotle A. Kallis, «The “regime-model” of Fascism: a Typology», *European History Quarterly*, vol 30(1), 2000, págs. 96-97.

⁹⁷ Cfr. Robert O. Paxton, «The Five Stages of Fascism», *The Journal of Modern History* 70 (marzo de 1998), pág. 18.

⁹⁸ Cfr. Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976, págs. 52-53.

resa destacar es que éstos los habían escogido de la reserva de dirigentes fascistas y nazis, haciendo pocas concesiones a otras vías tras la consolidación de su poder, y confiriéndole así la legitimidad que el PNF y el *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei* (Partido Nacional Socialista Obrero Alemán, NSDAP) precisaban. En el Franquismo, el partido fue también el elemento dominante, pero también hubo lugar para otras «familias políticas», y sobre todo para las Fuerzas Armadas y la Iglesia. El Salazarismo se encuentra en el otro extremo del espectro, con un partido único con un debilísimo componente fascista, y una más débil influencia como vía de acceso al gobierno. Sus funciones eran más significativas a medida que las posiciones políticas descendían en importancia. Como subrayó Clement H. Moore, «El partido no puede establecer su legitimidad, según parece, a menos que adquiera algún grado de autonomía como instrumento para reclutar a líderes políticos. Así es que los dictadores que alcanzan el poder gracias a otros apoyos, tienen a menudo dificultades para crear un partido que legitime sus regímenes»⁹⁹. Salazar creó un partido pero le confirió funciones muy limitadas. El caso portugués parece confirmar así la hipótesis subrayada por Juan J. Linz de que cuando el partido único es débil, son escasas las posibilidades de llegar a la elite gubernamental «sin pertenecer a un cuerpo superior de la administración», o de las organizaciones de interés, siendo el partido una garantía complementaria¹⁰⁰.

La dependencia de las organizaciones políticas de encuadramiento, del partido o del gobierno y de los ministerios, constituye otro indicador extremadamente interesante, pues ilustra una «tensión» importante en el interior de las dictaduras asociadas al Fascismo. En el caso de las milicias, su dependencia directa del Dictador, en el caso del alemán, italiano y español, esconde situaciones diversas. Más de una vez, el Salazarismo colocó a la Legión Portuguesa bajo dependencia del Ministerio del Interior, y siempre fue dirigida por miembros de las Fuerzas Armadas. Sólo en el caso del Nazismo, las SS consiguieron una autonomía significativa respecto al Aparato del Estado y a las Fuerzas Armadas. En el caso de las organizaciones de socialización de masas como las de la juventud, de los trabajadores y del *Dopolavoro*, o de las

⁹⁹ Clement H. Moore, «The Single Party as a source of Legitimacy», Samuel P. Huntington and Clement H. Moore (edi.), ob. cit., pág. 51.

¹⁰⁰ Cfr. Juan J. Linz, Cit. por Viver Pi-Sunyer, ob. cit., pág. 69. Ésta es de hecho la tendencia genérica para todos los sistemas políticos, «cuando los partidos son débiles y el sector privado también, las organizaciones públicas y semipúblicas se vuelven las fuentes naturales de reclutamiento». Cfr. Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World*, Londres, Sage, 1985, pág. 62.

mujeres, la tensión entre gobierno y el partido fue importante en el Franquismo, el Fascismo y el Nazismo, y el segundo ganó en lo fundamental la batalla, pero también aquí, como antes vimos, con importantes matices.

El caso portugués parece situarse en uno de los extremos del espectro. Aquí no sólo el Gobierno fue el *locus* del poder, pasando por él lo fundamental de la decisión política, sino que el partido único tuvo menor influencia, ya como vía de acceso al gobierno, ya como instrumento de encuadramiento de la sociedad civil. Mussolini tuvo una relación de más desconfianza con el PNF, porque su liderazgo había sido más frágil que el de Hitler sobre el NSDAP, pero éste permaneció como el agente central de socialización del régimen y consiguió ser el responsable de algunas decisiones políticas del gobierno, lo que no sucedió en el caso del Franquismo y del Salazarismo. Sólo en el Nacionalsocialismo fue visible un trasvase más importante del poder de decisión hacia el Líder y hacia las organizaciones político-administrativas autónomas. Pero más que del dominio del Partido sobre el Estado, de lo que se trató por encima de todo fue de una escalada de radicalización, caracterizada por la pérdida de poder del gobierno y la construcción paralela de organizaciones de socialización a las que se trasvasaba, de manera limitada, la capacidad de decisión política. El trasvase fue fundamental para la aproximación de Hitler y Mussolini a una legitimidad más carismática, aunque más limitada en el segundo caso. Parece así evidente «que aquí hay una correlación entre la posición del componente fascista en la estructura del liderazgo (...), la legitimidad personal del líder y la naturaleza del proceso de decisión política del régimen»¹⁰¹.

La hipótesis explicativa más operativa para las variaciones en la composición de la elite ministerial, de su peso en el proceso de decisión política y la de sus vías de acceso en las Dictaduras asociadas al Fascismo, es la presencia, o no, de un partido fascista en el proceso de transición al régimen dictatorial y, una vez institucionalizado el régimen, el papel en éste del partido único. Cuanto mayor y más exclusivo sea el papel del partido, menor será el papel de la elite ministerial en el proceso de decisión política. De esto también se derivan la reducción del peso de los grandes cuerpos de la administración en la composición de la elite y la reducción de la importancia del gobierno.

Traducido del portugués por Francisco Paloma

¹⁰¹ Cfr. Aristotle A. Kallis, «The “regime-model”...», pág. 89.

RESUMEN

Este artículo pretende analizar el problema del poder de decisión política, de la composición de la elite ministerial del Salazarismo y de las vías de reclutamiento de la misma. Como parte de una investigación más amplia sobre la elite autoritaria portuguesa, la elección de este período remite a un segundo objetivo: la sistematización de algunos elementos de comparación con otras dictaduras contemporáneas. Aunque la larga duración del Salazarismo no haya afectado a las características esenciales de la elite y a sus modos de reclutamiento, nos centraremos en los años de la «época del Fascismo», entre 1933 y 1945, con el fin de hacer algunos ejercicios de comparación con el primer período del Franquismo, con el Fascismo italiano y con el Nacionalsocialismo alemán.

ABSTRACT

This article intends to analyze the questions of political decision-making, on the one hand, and the composition and origins of Salazar's ministerial elite, on the other. Within the context of his broader research about Portuguese authoritarian elites, the author tries as well to systematize some elements of comparison between Salazarism and other dictatorships of the years 1933-1945: Franquism, Fascism, and National-Socialism.

António Costa Pinto es profesor de Historia y Política Contemporáneas en el *Instituto de Ciências Sociais* de la Universidad de Lisboa. Sus intereses de investigación se han centrado en el Fascismo y el Autoritarismo, en la reproducción de las elites políticas y en los procesos de transición y consolidación de la democracia en la Europa del Sur. Recientemente ha publicado *The Salazar's Dictatorship and European Fascism* (Nueva York, 1996); (org.) *Portugal Contemporâneo* (Madrid, 2000); y *The Blue Shirts. Portuguese Fascism in Interwar Europe* (Nueva York, 2000).