

*Las Asociaciones Voluntarias en el Estado Novo de Portugal (1926-1974)*¹

Luís Filipe Salgado de Matos

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

Fecha de aceptación definitiva: 8 de octubre de 2008

Resumen: El presente estudio propone una síntesis cuantitativa y cualitativa de la variación del número de asociaciones voluntarias durante el *Estado Novo* portugués, que nació el 28 de mayo de 1926 y murió el 25 de abril de 1974. Se ofrecen también estimaciones cuantitativas de asociaciones voluntarias según áreas funcionales de actividad. Se esboza un análisis cualitativo del fenómeno asociativo en la dictadura portuguesa de la referida época. El estudio recurre a fuentes secundarias, a estadísticas oficiales en parte inexploradas y a investigación original.

Palabras clave: *Estado Novo*, asociacionismo, asociaciones voluntarias, salazarismo, Dictadura portuguesa.

Abstract: Present survey proposes a quantitative and qualitative synthesis of variation in the number of voluntary associations during the Portuguese *Estado Novo*, born on 28th May 1926 and deceased on 25th April 1974. Also it proposes quantitative valuations of voluntary associations following activity functional areas. It also sketches a qualitative analysis of the associative fact under the above mentioned Portuguese dictatorship. The survey uses secondary sources, partially unexploited official statistics and original research.

Key words: *Estado Novo*, associationism, voluntary associations, Salazar system, Portuguese dictatorship.

¹ Traducción de Aurora Martino y Rubén Domínguez Méndez. Este trabajo se inscribe dentro del dossier de historia comparada coordinado por la profesora Elena Maza, de la Universidad de Valladolid, directora del Grupo de Investigación de Excelencia *El franquismo. Análisis comparativo e interdisciplinar de la sociabilidad*.

Introducción²

En el marco de la red internacional sobre «El Asociacionismo en las Dictaduras Mediterráneas», coordinada por la profesora Elena Maza de la Universidad de Valladolid, nos proponemos realizar un primer acercamiento a las asociaciones en el *Estado Novo*. Entendemos por asociaciones aquellas organizaciones dotadas de personalidad, voluntarias, autogobernadas, con fines no lucrativos y duraderas.

La personalidad significa que la asociación es algo diferente a sus socios, que recorre el camino de la institucionalización. Pero la personalidad no es sinónimo de personalidad jurídica; ésta es el reconocimiento por el derecho de que un determinado substrato asociativo está dotado de personalidad³. Nos contentaremos con las *asociaciones de facto* que actúan de manera distinta a como lo hacen sus socios, aunque no tengan personalidad jurídica. Aceptaremos por eso asociaciones ilegales, incluyendo las criminales y extra-legales, las que nunca pidieron el reconocimiento ni fueron declaradas ilegales, mientras cumplan los restantes requisitos de la definición.

La voluntariedad es un criterio decisivo. La asociación es una *Gesellschaft* —según la terminología de Ferdinand Tönnies (1855-1936)— en la que tanto entramos como salimos; mientras que nacemos en la *Gemeinschaft* (comunidad) de la que no podemos salir. Un sindicato es una típica *Gesellschaft* y la familia es la típica *Gemeinschaft*. Esta distinción recuerda a la de Émile Durkheim, formulada pocos años después, entre la solidaridad mecánica que junta iguales —y por eso exige la integración del individuo en el grupo, acercándose a la *Gesellschaft*—, y la orgánica, que junta elementos complementarios y presupone la cooperación, por lo cual se acerca a la *Gemeinschaft*⁴. Sólo se trata de asociación si la persona —el socio o asociado— posee el derecho de elegir entre inscribirse o no; este derecho debe tener una concreción factual. Esto es el mínimo asociativo. No confundamos asociación con el producto de la división social del trabajo. Cualquier organización social necesita subdividirse en organizaciones especializadas. Sin embargo, estas divisiones sólo serán asociaciones si son voluntarias. No ignoramos la dificultad de medir el grado de libertad pero aquí no profundizaremos en esa cuestión.

El autogobierno significa que las decisiones de la asociación son el resultado de la voluntad de los socios. No es así, por ejemplo, en una empresa: la empresa está

² Quiero dar las gracias a la doctora Fátima Patriarca, cuyo grupo informal de estudio sobre las asociaciones voluntarias me proporcionó informaciones y comentarios útiles; a la *mestre* Catarina Figueiredo Cardoso, que comentó dos versiones anteriores; y a la doctora Maria Inácia Rezola, precursora en cuantificar el asociacionismo católico, que aportó varias informaciones.

³ ANDRADE, Manuel: *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Coimbra, Almedina, 1992 (7ª reimp.), vol. I, p. 63.

⁴ DURKHEIM, Émile: *De la Division du Travail Social* (1893), París, PUF, 2007.

dirigida por los poseedores del capital, aunque a la pureza de este principio decimonónico se le hayan sumado correcciones posteriores. La empresa privada, que compra y vende bienes y servicios, es una manifestación de la libertad humana; en cierto sentido, es una asociación voluntaria pero no siempre está así considerada. Para ahorrarnos demostraciones difíciles, no las estudiaremos en este trabajo.

Por lo tanto, la asociación debe ser democrática. Los teóricos anarquistas del siglo XIX la identificaban yendo al extremo de la democracia. Según la definición de la Alianza Cooperativa Internacional, una cooperativa es «una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática» (<http://www.ica.coop/>). Pero una asociación puede conocer poderes internos, que no están ejercidos de modo democrático. Un sindicato puede estar dirigido por sus socios pero, perteneciendo a una federación sindical, tendrá que estar también dirigido por los socios de otros sindicatos o por sus dirigentes. Existen otras manifestaciones no electivas de este tipo de rechazo del absoluto democratismo, aunque no profundizaremos en el asunto.

La finalidad no-lucrativa admite que la asociación pueda tener como objetivo la maximización de las ventajas económicas de sus asociados, pero que no esté guiada por el lucro. Es lo que pasa con los sindicatos, de patronos o de trabajadores, y con las cooperativas económicas. Observemos que las cooperativas económicas tienen como objetivo organizar la sociedad aboliendo el lucro y excluyéndolo de su vida; si hubiera un excedente, éste sería devuelto a los cooperativistas (<http://www.juritravail.com/lexique/Cooperative.html>).

El requisito de duración tiene origen en esta adquisición de autonomía de la asociación frente a los asociados; es improbable que una asociación, que se agota en un acto de breve duración, sea susceptible de conocer este proceso para obtener su autonomía. Por lo tanto, es imposible fijar la duración de tiempo que es necesaria para que se considere que una asociación existe como tal. Así, lo que cuenta es la existencia del proceso para obtener autonomía y no la duración de la asociación.

El estudio de las asociaciones se halla menos avanzado que el de la vida económica y por eso no existe una clasificación internacional de las asociaciones, como la *SITC* (*Standard International Trade Classification*). Esta carencia, nos obliga a proponer una tipología. Aquí lo hacemos. Las asociaciones están ordenadas de acuerdo al criterio expuesto en Matos, «*O Estado de Ordens*»: empezamos por las relativas a la institución simbólica, centrada en el símbolo y en la identidad; pasamos a la castrense, centrada en la seguridad; y concluimos con la estatal, centrada en la reproducción (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Tipos de asociaciones

I <u>Asociaciones de tipo I</u> (los asociados son personas físicas)	
A. ASOCIACIONES LEGALES Y EXTRALEGALES	
<i>*Religiosas</i>	<i>* Estatales</i>
a) Iglesia Católica	a) Partidos políticos
b) Otras Iglesias	b) Asociaciones cívicas
c) «Masonería»	c) Otras
d) Basadas en los símbolos	<i>*Económicas</i>
<i>*Filantrópicas y Caritativas. Recreativas y Culturales</i>	a) Patronales
a) Grupos de teatro amateur	b) Sindicales
b) Cineclubes	c) De consumo
c) Asociaciones de padres	d) Producción, consumo o crédito
d) Cooperativas (culturales)	e) De vecinos
e) Rotarios, Lyons, Elos	f) De promoción turística
f) Periódicos, Radio, Televisión	g) Otras
g) Coleccionismo (Libros, monedas, filatelia)	<i>*En función de la edad</i>
h) Científicas	a) Juventud
i) Profes. no sindicales (asoc. prof.)	b) Tercera edad
<i>*Otras (cenáculos, tertulias)</i>	c) Otras
a) Colectivos de cultura y recreo	<i>* Sexuales (de género)</i>
b) Filarmónicas (bandas de música)	a) Femeninas
c) Coleccionismo recreativo	b) Masculinas
d) Asociaciones regionales	c) Otras
<i>*Militares</i>	<i>*Alimenticias</i>
a) Socios militares	a) Dietéticas
b) Cazadores	b) Gastronómicas
c) Artes marciales	c) Enológicas
d) Armeros	<i>*Asociaciones de antiguos miembros</i>
e) Bomberos voluntarios	B. ASOCIACIONES CRIMINALES DE DIVERSOS TIPOS
f) Clubes deportivos	II <u>Asociaciones de tipo II</u> (los asociados son asociaciones de tipo I). Como en las asociaciones de tipo I.
	III <u>Asociaciones de tipo III</u> (los asociados son asociaciones de tipo II). Como en las asociaciones de tipo II.

Esta clasificación presenta problemas sobre los que no profundizaremos, sólo enumeraré algunos. La lógica de la clasificación es de difícil aplicación cuando una asociación presenta al mismo tiempo dos fines: deportivo y cultural, por ejemplo, como sucede con ciertas asociaciones de artes marciales. Las Iglesias son

asociaciones cuyas características satisfacen la definición mencionada. Algunas organizaciones eclesiásticas no son asociaciones, por la falta del requisito de la voluntariedad o de la ausencia de democracia, pero en cambio otras sí lo serán. Clarificamos que consideramos cada periódico una asociación, ya que sus lectores están relacionados por un nexo asociativo libre que les lleva a leerlo, siempre y cuando este nexo sea duradero.

Iniciemos pues nuestra exposición. La dividiremos en dos partes: en primer lugar, las normas asociativas y las teorías. Empezaremos por algunas anotaciones breves sobre lo que la teoría social enseña en relación a las asociaciones, desarrollando las referencias teóricas expuestas. Veremos luego la doctrina del asociacionismo en el *Estado Novo* y resumiremos, siempre a grandes líneas, su Ley de asociaciones.

La parte segunda empieza con el examen de algunos casos ejemplarizantes de la actitud del *Estado Novo* ante las asociaciones voluntarias y acaba en las realidades asociativas. Hemos incluido un esbozo de investigación fotográfica en el archivo de la *Câmara Municipal de Lisboa*; elegimos fotos tan originales como fue posible y que ofrecieran informaciones y no sólo decoración. El *Instituto Nacional de Estatística*, una de las fuentes principales, posee una excelente página *web* en la red, sin la cual esta investigación hubiera sido imposible en los plazos que fue realizada. El presente estudio es introductorio de investigaciones posteriores. Ahora avanzamos las normas que rigen las asociaciones voluntarias en el *Estado Novo* portugués y las conclusiones generales, basadas en la investigación hecha y no publicada.

Notas para una teoría de las asociaciones

El estudio de las asociaciones es relevante para la comprensión de las organizaciones sociales en general y, en aparente paradoja, para el estudio de los Estados autocráticos en particular. En el siglo XVIII, Montesquieu explicó que la asociación era el corno de la «república federativa», esa extraordinaria forma de gobierno que «tiene todas las ventajas interiores del gobierno republicano y la fuerza exterior del monárquico»⁵. En sentido doctrinario, las asociaciones fueron desde entonces estudiadas y difundidas. Alexis de Tocqueville, por un lado, y los anarquistas, por otro, merecen también ser recordados. Existe, paralelamente a la doctrina y mezclada con ella, una tradición analítica que trabaja el concepto de asociación, aunque no de modo continuo ni sistemático.

La tradición de Auguste Comte reforzaba la dimensión de las «formas de sociabilidad» e identificaba el estudio de los «grupos sociales» con «el objeto propio de

⁵ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *De l'Esprit Des Lois*, en *Oeuvres Complètes*, París, Pléiade, II, 1976 [1748], vol. IX, 1.

la sociología»⁶. Georges Gurvitch, que tenía en cuenta esta tradición, aunque tuviera influencias weberianas y marxistas, destacaba el análisis de los «agrupamientos particulares» como uno de los grandes temas de la sociología⁷.

Max Weber hizo una sociología de la comprensión pero no rechazaba el análisis de las formas de organización, en particular la empresa económica, el partido político y los grupos de intereses⁸. Además, Tönnies había dejado marcas profundas en la sociología alemana y había impuesto la problemática del estudio de las organizaciones, de las cuales las asociaciones formaban parte.

La tradición weberiana desarrollará una teoría de las organizaciones, más que una teoría de las asociaciones, aunque éstas se hallen contenidas en aquellas. Peter Blau y W. R. Scott clasifican las organizaciones según sus «beneficiarios primarios»: los miembros de la organización, sus dueños y los que la contactan, que pueden ser clientes o el público en su conjunto. De igual modo, definen cuatro tipos de organizaciones: «beneficio mutuo», empresas, servicio y bien común. Amitai Etzioni, por su parte, divide las organizaciones según el tipo de poder que relaciona a sus miembros: coacción, utilidad y valores compartidos. Peter Worsley, en cuyo manual encontramos las informaciones anteriores, las divide según el siguiente esquema: las de trabajo, como las empresas; «de tratamiento», que actúan sobre las personas de una manera determinada (por ejemplo, prisiones y hospitales); y las «asociaciones voluntarias», que «proporcionan un lugar para las personas que quieren compartir intereses comunes», religiosos, políticos o de ocio. Worsley afirma que las organizaciones están así divididas según los objetivos, lo que además se correspondería con la tradición weberiana, pero dicha afirmación es inexacta pues existe otro criterio: las condiciones de admisión. Desde esta perspectiva, las organizaciones de tratamiento, a las que hace referencia, son de admisión obligatoria⁹.

En los pasajes de Weber y los primeros weberianos parecía generarse una degradación del estatuto teórico de las asociaciones. Weber había colocado los partidos en el centro de su teoría general; en uno de los centros, siendo los otros la empresa y los grupos del estatuto. Worsley se ocupa de las asociaciones en el ámbito del trabajo y de la empresa. En un influyente manual, Anthony Giddens trata los «grupos y organizaciones», sin ahondar en ellos, a propósito de las «estructuras del poder». Sugiere una tipología básica derivada de la de Tönnies,

⁶ GURVITCH, Georges: *Traité de Sociologie*, París, PUF, 1962, vol. I, p. 239.

⁷ *Ibidem*, pp. 185 y ss.

⁸ WEBER, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva-York-Londres, The Free Press-Collier MacMillan, 1947.

⁹ WORSLEY, Peter (ed.): *Introducing Sociology*, UK, Penguin Books, Harmondsworth, 1978 (2ª ed.).

contraponiendo grupos primarios y secundarios, y casi no menciona las asociaciones voluntarias, excepto en relación con los partidos políticos¹⁰.

Todavía en la tradición weberiana, debemos destacar las teorías de la cultura política, en particular la de Almond y Verba, que singularizan el papel de las asociaciones voluntarias en la organización política. Para ellos, en la secuencia de Talcott Parsons y Edward Shils, la cultura política es la combinación de actitudes cognitivas, afectivas y evaluadoras de la organización política. En otro orden, cada cultura política específica es parroquial si el horizonte del individuo es limitado; si es más amplio, es sometido si no tiene capacidad de actuar sobre la organización política y participante si la tiene. Cuando la cultura política de determinado país no es congruente con la forma de Estado, habrá apatía o alienación, y habrá lealtad si es compatible. La cultura cívica es «racionalista-activista» y participativa¹¹.

En tiempos más recientes surge la noción de «capital social», próxima a la teoría de las asociaciones. Francis Fukuyama la define como «una norma informal representativa que promueve la cooperación entre uno o más individuos». Aclara que, «según esta definición, las redes, la sociedad civil y demás asociados con capital social, son todos epifenómenos, surgidos como un resultado del capital social pero no constituyendo el propio capital social». Esta definición acerca mucho el capital social a la cooperación, apartando el elemento del conflicto, y es relevante para el análisis de las asociaciones pues la cooperación presupone voluntariedad¹².

Robert Putnam tuvo éxito con sus obras basadas en la noción de «capital social», centradas en las asociaciones voluntarias, pero —sin intentar llevar a cabo un análisis de estas obras— parece aportar pocas innovaciones en relación a los clásicos Almond y Verba. Efectivamente, para Putnam, el capital social es «*social networks and the associated norms of reciprocity*», un bien al mismo tiempo público y privado. El capital social abarca «muchas formas» pero todas ellas poseen una dimensión asociativa, que asume dos tipos: «*bridging*» o inclusiva, como el movimiento de los derechos civiles o el ecumenismo, y «*bonding*» o exclusiva, como un club deportivo; ambas formas son necesarias. Para Putnam, los Estados Unidos están en crisis porque la participación en la vida de la comunidad —y la pertenencia a asociaciones— disminuyó en el último tercio del siglo XX. Jugar solo al «*bowling*» es la metáfora de esta variación y da el título a su libro más

¹⁰ GIDDENS, Anthony: *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 347 y ss.

¹¹ ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney: *The Civic Culture Political Attitudes And Democracy In Five Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, Princeton, 1962.

¹² FUKUYAMA, Francis: *Social Capital and Civil Society*, The Institute of Public Policy George Mason University, 1-X-1999, [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>].

famoso¹³. Esta problemática se extiende a otras democracias representativas en la obra de Putnam¹⁴.

Nociones recientes han contribuido a revalorizar el papel de las asociaciones voluntarias en la organización social o, por lo menos, a hacerlas más visibles. Es el caso del «tercer sector»; tercero por surgir después del privado y del estatal, que sería responsable de la décima parte de la economía mundial. Este tercer sector estaría formado, esencialmente, por asociaciones voluntarias con nombres diversos, entre los que descuella la sigla «ONG» (organización no-gubernamental). Este «tercer sector» en algunas ocasiones se designa también como «economía social» o «economía social y solidaria» (<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=8927&Cr=ONG&Cr1=Conf%C3%A9rence>).

Hasta ahora, hemos registrado la contribución para la teoría de las asociaciones facilitada por la sociología general y la ciencia política. Tenemos que anotar, sólo para que quede registrado, otras cuatro fuentes importantes de esta teoría: la doctrina jurídica, la antropología, la doctrina social de la Iglesia y el corporativismo.

La doctrina jurídica es relevante, sobre todo cuando designa el concepto de persona colectiva, entre el final del siglo XIX y comienzos del XX. La doctrina jurídica actual continúa aportando interesantes contribuciones en la comprensión de las asociaciones. La antropología, por su parte, aportó elementos significativos en la elaboración de la tipología de las asociaciones a través de comparaciones entre las sociedades de referencia y otras.

La doctrina social de la Iglesia se interesó por los «cuerpos intermedios», entre los cuales estaban las asociaciones voluntarias. Además, dicha doctrina influyó al *Estado Novo* portugués, o éste decía que así había sido (Caetano, en el ritual corporativo de 27 de septiembre de 1972)¹⁵. Por esta razón, ya deberíamos estudiar su teoría asociativa.

Los corporativistas fueron grandes teóricos de las asociaciones. Según ellos, la asociación era *el locus* teórico que les había permitido vencer el liberalismo y su teoría de la asociación libre. Para nosotros, la asociación es un fenómeno que articula al ciudadano, el *orden* y las instituciones centrales de la organización política, de ahí su importante papel en ella¹⁶.

Sin pretender un examen sistemático de la bibliografía sobre las asociaciones en el *Estado Novo*, nos referimos a sus primeros núdulos. Hemos visto que los

¹³ PUTNAM, Robert: *Bowling Alone The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York-Londres, A Touchstone Book, Simon & Schuster, 2001; pp. 20-23.

¹⁴ PUTNAM, Robert (ed.): *Democracies in Flux The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹⁵ CAETANO, Marcello: *As Grandes Opções*, Lisboa, Verbo, s.d., p. 62.

¹⁶ MATOS, Luís Salgado de: *O Estado de Ordens*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

teóricos del corporativismo fueron también teóricos del asociacionismo. Debemos añadir que, en el caso del asociacionismo portugués, los estudiosos del fenómeno corporativo o de las relaciones laborales en el *Estado Novo* aparecen en los primeros estudios del fenómeno asociativo.

En primer lugar, citemos a Manuel de Lucena. Luego, siempre en el campo del corporativismo, a Philippe C. Schmitter. En el terreno de las relaciones laborales debemos destacar a Fátima Patriarca.

En los últimos años han empezado a surgir estudios universitarios sobre otros temas asociativos (Daniel Melo, a partir de su tesis doctoral, ha estudiado algunos modelos asociativos). En general, descuidan la dimensión cuantitativa y están más ocupados por el fin de la asociación que por la asociación en sí. Un número considerable de asociaciones han impulsado historias conmemorativas y auto-encomiásticas que son, en general, de bajo nivel intelectual.

La doctrina del asociacionismo del Estado Novo

Salazar no se pronunció *ex professo* sobre la bondad del principio asociativo. En esto, como en casi todo, fue pragmático. Varias veces se refirió a las asociaciones voluntarias, sugiriendo que eran un bien del que aprender. Así, en la campaña electoral de 1949, en su célebre discurso en el *palacio da Bolsa* sobre «*O regime e as liberdades*», reivindicó entre sus logros el haber «*multiplicado*» la vida asociativa con el *Estado Novo*. En la misma ocasión, volvió a poner en valor el principio asociativo criticando el liberalismo portugués del siglo XIX, afirmando que la Iglesia Católica sufrió «*através das restrições do princípio associativo*» (mediante las restricciones del principio asociativo)¹⁷. Era admisible interpretar estas palabras de otra manera: Salazar hacía alusión a que había sido retirada la libertad de asociación a la Iglesia, no por defenderla sino para atacar a los que la habían retirado, los cuales, siendo defensores de la libertad, aparecían en contradicción consigo mismos.

Anotemos que, en una conferencia pronunciada el 14 de diciembre de 1934, Pedro Teotónio Pereira, el subsecretario de las *Corporações* de Salazar, en la «*arrancada corporativa*» de 1933-1934, critica *expressis verbis* la «*incoerência do liberalismo*» portugués que en 1834 había disuelto las corporaciones y había creado asociaciones. Tras declarar que había admirado los viejos pergaminos, con una antigüedad de cuatro siglos, en los que se establecían los compromisos marítimos, Pedro Teotónio comentaba: «*quando se pensa que essas realidades de algum dia foram destruídas apenas pela acção maligna de um vento de oratória, sobe em nós a vontade reparadora de trabalhar em silêncio*» (cuando se piensa que estas realidades de algún día fueron destruidas apenas por la acción maligna de un viento de

¹⁷ SALAZAR, Oliveira: *Discursos e Notas Políticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 6 vols., vol. IV, p. 365.

oratoria, crece en nosotros la voluntad reparadora de trabajar en silencio). El asociacionismo corporativo era así una «*reparação*», un concepto de religiosidad católica (*Organização Corporativa*).

Podemos ver en Salazar una aceptación indirecta de la asociación cuando condena el totalitarismo y defiende la economía autodirigida. «*Nenhum de nós afirmaria em Portugal a onnipotência do Estado em face da massa humana*» (Ninguno de nosotros afirmaría en Portugal la onnipotencia del Estado frente a la masa humana), dijo el 13 de enero de 1934. Era la condena del totalitarismo, como el fascismo italiano. Después, haciéndose eco de la problemática italiana de la época, declaraba preferir la «*economia autodirigida*» —a la cual se oponen los fascistas radicales—, pero eximía los derechos del Estado: «*não duvido, porém, que em certos momentos a autoridade suprema intervirá*» (no dudo, además, que en ciertos momentos la autoridad suprema intervendrá). Se referiría a estos problemas, casi en los mismos términos, en el discurso pronunciado en el *Coliseu dos Recreios* en la sesión promovida por los *Sindicatos Nacionais*, el 23 de julio de 1942: «*mesmo em economia autodirigida*» (a pesar de la economía autodirigida) el Estado debe ser el «*árbitro supremo*»¹⁸.

Salazar nunca valoró el principio asociativo como tal, a pesar de aceptar las asociaciones de modo implícito, defendiendo la necesidad de su organización. De hecho, en un momento decisivo de la institución del corporativismo, cuando la primera leva de delegados del *Instituto Nacional do Trabalho e Previdência* parte a ocupar sus puestos, el 20 de diciembre de 1933, afirmó «*estamos pois em país que é preciso organizar de alto a baixo*» (estamos pues en un país que es necesario organizar de arriba a abajo)¹⁹. Una de las funciones que Salazar recomienda a los delegados es precisamente la de «organizar». El termino «organizar» tenía en este vocabulario una dimensión autoritaria y paternalista, pero no excluía por completo la libertad de los organizados. La organización parecía el resultado de reforzar las comunidades tradicionales, teorizado por Charles Maurras —la familia, el municipio, la Iglesia—, y de una acción del propio Estado. Quizás también aquí hubiera influencia de la doctrina social de la Iglesia, pero Salazar no la citaba. Agradeciendo la manifestación de la *Câmaras Municipais*, el 21 de octubre de 1929, el entonces ministro de Finanzas hizo alusión a los «*grupos naturais*», la familia y las corporaciones morales y económicas, contraponiéndolos a los «*cidadãos*» del «*liberalismo político do século XIX*», que calificaba de «*abstracção*». Ahora el ciudadano era quien se asociaba libremente y Salazar consideraba que la libertad era una abstracción. En su enumeración de formas de sociabilidad, sólo la *Gemeinschaft* de Tönnies es natural²⁰.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 285 y 289; vol. III, p. 369.

¹⁹ *Ibidem*, vol. I, p. 277.

²⁰ *Ibidem*, p. 21.

El pragmático Salazar nunca modificó estas bases de la organización social. En la conmemoración del 28 de mayo de 1936 pronunció el célebre «*não discutimos*»: Dios (la asociación religiosa que Salazar consideraba algo inevitable dado por Cristo), la Patria, la autoridad y la familia. Es curioso que la unidad productiva no constase en este elenco, donde sólo aparecía —cuando aparecía— a través de la alusión al «*trabalho*». El 3 de mayo de 1952, al apoderarse de las comisiones de la *União Nacional*, les recordaba las «*grandes certezas*»: «*Deus, Pátria, autoridade, família e trabalho*». En 1958, en el rescoldo de la campaña electoral de Humberto Delgado, en la entrevista publicada en el maurrasiano *Aspects de la France*, volvió a la lista de valores de siempre: «*no actual momento de crise, o que importa é assegurar a salvaguarda do essencial: a família, a profissão, a autoridade, a ordem, a moral*» (en el actual momento de crisis, lo que importa es asegurar la salvaguarda de lo esencial: la familia, la profesión, la autoridad, el orden, la moral). Era la respuesta al periodista y abogado belga Gerard Hupin, publicada en el *Diário de Notícias*, 21 de julio 1958. En el esquema de los autores de Salazar (*Antologia*), las «*grandes certezas*» son «*Deus, a Pátria, a Autoridade, a Família, o Trabalho*».

La necesidad de una forma autoritaria de organización se debía al «*espírito individualista*» de los portugueses, que Salazar fustigó el 20 de septiembre de 1935. En el artículo para la revista *Foreign Affairs*, en abril de 1963, subrayó el «*extremado sentido individualista*» como una de las dos características del «*povo português*». La otra era la «*generosidade da alma*», por cierto relacionada con otro comportamiento típico: «*o povo português, a menos que reconheça a presença do ideal nacional, colabora com dificuldade*» (el pueblo portugués, a menos que reconozca la presencia del ideal nacional, colabora con dificultad).

Esta dificultad para colaborar quizás era un eufemismo para expresar el reducido apoyo que entonces se manifestaba hacia el *Estado Novo*, pero también entrañaba una debilidad congénita del espíritu asociativo²¹. Otra motivación de esta ausencia organizativa estaba más borrosa. Los portugueses eran una «*raça adormecida*». «*Os portugueses, como todas as populações comunitárias em desagregação, sentem a necessidade de se arregimentar em 'clans', a atracção para a constituição de grupos em volta de certos aventureiros audaciosos, chefes vistosos que os levam à guerra, à guerra civil, em vez de os levar à paz...*» (Los portugueses, como todas las poblaciones comunitarias en disgregación, sienten la necesidad de regimentarse en «clanes», la atracción para la constitución de grupos alrededor de ciertos aventureros audaces, jefes vistosos que los llevan a la guerra, a la guerra civil, en vez de llevarlos a la paz). El retrato quedaba como un guante para definir el lado

²¹ *Ibidem*, vol. II, p. 103 y vol. VI., pp. 246-247

romántico de los partidos políticos de la Primera República. Pero él mismo tenía una dimensión romántica, anómala en Salazar²².

Para combatir este adormecimiento, contaba con la educación. Los niños «*constituem, na verdade, o terreno virgem em que essa educação nova mais pode frutificar...*» (constituyen, realmente, el terreno virgen en el cual esta educación nueva puede dar más frutos), dijo a António Ferro²³. Esta fantasía educativa, entre los planteamientos de Rousseau y la visión marxista-leninista, faltó, como reconoció muchos años después Salazar, admitiendo así indirectamente la victoria de sus adversarios liberales.

Salazar reconocía las limitaciones a los derechos individuales operadas por el *Estado Novo*; entre ellas al derecho de asociación. Lo hacía de modo tan indirecto como le era posible y las justificaba por la excepción: «*trata-se em verdade de um 'regime de cura' e de legítima defesa, em grau que não pode ser considerado superior às necessidades*» (se trata en realidad de un «régimen de cura» y de legítima defensa, en un grado que no puede ser considerado superior a las necesidades). El *Estado Novo* no restringía la libertad de asociación porque esta restricción fuera buena en sí misma, sino porque era inevitable. No excluía la interpretación, según la cual la autocracia era el camino para una democracia auténtica.

Negaba, por otro lado, que su Estado restringiese las libertades más que la Primera República: «*A liberdade não se mede pelos textos mas pelos costumes*» (La libertad no se mide por los textos sino por las costumbres). Que es como decir: los textos legales de la Primera República proporcionaban amplias libertades, pero en la práctica las anulaban. En el mencionado discurso de 1949, a propósito de la libertad de reunión, ofrece un ejemplo ilustrativo: el discurso católico contra la secularización de la iglesia de S. João de Almedina en Coimbra, que había sido interrumpido violentamente por grupos entre los cuales —*horresco referens*— estaba su zapatero, ante la pasividad de las autoridades y de la policía. También afirma que la libertad de imprenta servía entonces para «*enxovalhar*» (manchar) a los políticos, estando lejos de ser una libertad efectiva²⁴.

Marcelo Caetano continuó la teoría de la «*singularidade portuguesa*» desarrollada por Salazar. «*Continuaremos a reger-mo-nos por um regime construído por nós à nossa medida, ou vamos mais uma vez copiar servilmente um modelo estranho?*» (¿Continuaremos rigiéndonos por un régimen construido por nosotros a nuestra

²² FERRO, António: *Salazar O Homem e a Sua Obra*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, Contiene ilustraciones, febrero de 1933, p. 153.

²³ FERRO, António: *Salazar O Homem...*, *op. cit.*, p. 132.

²⁴ *Ibidem*, p. 364.

medida, o copiaremos servilmente un modelo ajeno otra vez?), pregunta con énfasis. Pero no aborda de forma sistemática el tema asociativo²⁵.

El *Estado Novo* recurría a otras argumentaciones para justificar su actitud frente a la libertad de asociación. El 7 de julio de 1948, el Dr. Mota Veiga, hablando en nombre de la delegación portuguesa a la *Conferência Internacional do Trabalho*, afirmó que la pluralidad de la organización sindical es incompatible con los principios sindicales porque «*de um lado teremos fortes e unidos sindicatos patronais e do outro múltiplos e fracos sindicatos de trabalhadores*» (por un lado tendremos fuertes y unidos sindicatos patronales y por el otro múltiples y débiles sindicatos de trabajadores). El argumento era semejante al que el PCP (Partido Comunista Português) utilizaría para justificar la «unidad» sindical.

El profesor José Pires Cardoso, otro teórico del corporativismo del *Estado Novo*, elogiaba la «pureza ideal» del «corporativismo de associação», pero comprendía que el *Estado Novo* se hubiese alejado de él, aceptando el impulso del Estado en la institución de los organismos primarios y su obligatoriedad ante la necesidad de una «orientação realista». No desistía de la pureza de los principios: «*o que realmente importa —parece visível— é saber se a corporação se dirige por si própria ou actua sob o comando do Governo, funcionando como um órgão seu*» (lo que realmente importa —está claro— es saber si la corporación se dirige por sí misma o actúa bajo el mando del Gobierno, funcionando como un órgano suyo). Esta posición era adoptada en un momento solemne y en un documento extenso y minucioso: la institución legal de las primeras *Corporações* y la opinión de la *Câmara Corporativa* sobre la propuesta de ley. Anotamos que esta posición fue considerada demasiado anti-estatal por los votos en contra de los procuradores Afonso Rodrigues Queiró, Luís Supico Pinto, Joaquim Moreira da Silva Cunha, José Penalva Franco Frazão, Quirino dos Santos Mealha. En sentido opuesto, el procurador José Augusto Vaz Pinto, también votando en contra, se había manifestado frente «*o actual regime de sancionamento do pessoal dirigente dos organismos primários*» (el actual régimen de sanciones al personal dirigente de los organismos primarios), puesto que «*parece-me que a corporação nascerá com um defeito de origem susceptível de viciar o seu funcionamento*» (me parece que la corporación nacerá con un defecto de origen susceptible de viciar su funcionamiento)²⁶.

La teoría de la asociación del *Estado Novo* contrastaba con la del republicanismo portugués. En 1851, el republicano histórico J. F. Henriques Nogueira había considerado la asociación «*a simples e poderosa alavanca da moderna ciência política*» (la simple y poderosa palanca de la moderna ciencia política), y

²⁵ CAETANO, Marcello: *As Grandes Opções...*, op. cit., p. XIII.

²⁶ CARDOSO, José Pires: «Parecer nº 42/VI sobre Corporações», en *Pareceres da Câmara Corporativa (VI Legislatura)*, II (1956), pp.159, 160, 423 y ss.

había aclarado: «*queremo-la livre, espontânea, nascida das conveniências individuais e não das prescrições da lei ou dos rigores do sistema*» (la queremos libre, espontánea, nacida por las convivencias individuales y no por prescripciones de la ley o por los rigores del sistema)²⁷.

Panorama jurídico del derecho de asociación en el Estado Novo. La Ley general

La Ley del *Estado Novo* se caracterizaba, en sus orígenes, por dibujar un régimen general sobre la libertad de asociación, que en buena medida era contraria por los numerosos regímenes especiales existentes. En la práctica, el mismo *Estado Novo* contradecía, como veremos, dicho régimen general. En los años 50, el Gobierno aprobó un régimen genérico de asociaciones más afines a su espíritu.

La Constitución de 1933 parecía reconocer el derecho de asociación en términos generosos; de hecho, su artículo 8º determinaba en la parte relevante, «*Constituem direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos portugueses* (Constituyen derechos, libertades y garantías individuales de los ciudadanos portugueses):

3º *A liberdade e inviolabilidade das crenças e práticas religiosas, não podendo ninguém por causa delas ser perseguido, privado de um direito ou isento de qualquer obrigação ou dever cívico. Ninguém será obrigado a responder acerca da religião que professa, a não ser em inquérito estatístico ordenado por lei* (La libertad e inviolabilidad de las creencias y prácticas religiosas, no pudiendo nadie por causa de ellas ser perseguido, privado de un derecho o exento de cualquier obligación o deber cívico. Nadie será obligado a responder sobre la religión que profesa, a no ser que se trate de una indagación estadística ordenada por ley)...

14º *A liberdade de reunião e associação* (La libertad de reunión y asociación)...

18º *O direito de representação ou petição, de reclamação ou queixa, perante os órgãos de soberania ou quaisquer autoridades, em defesa dos seus direitos ou do interesse geral*» (El derecho de representación o petición, de reclamación o queja, delante de los órganos de soberanía o cualquier autoridad, en defensa de sus derechos o del interés general). Este artículo, sin embargo, tenía una argucia: «*Leis especiais regularão o exercício da liberdade de expressão do pensamento, de ensino, de reunião e de associação*» (leyes especiales regularán el ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento, de enseñanza, de reunión y de asociación).

La revisión constitucional de 1971 alteró la trampa. El nuevo artículo 109, a propósito de la «*competência do governo*», regulaba el estado de sitio y determinaba que «*ocorrendo outros subversivos graves*», el Gobierno podía suspender las garantías, sin tener que declarar el Estado de sitio. El 15 de noviembre de 1971 se abrió la

²⁷ NOGUEIRA, J. F. Henriques: *Estudos sobre a Reforma em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 1923, p. 191.

Assembleia Nacional y el jefe de Gobierno, Marcelo Caetano, solicitó que, a efectos del citado artículo, se pronunciase sobre la «*existência e gravidade da subversão que afecta algumas partes do território nacional*» (existencia y gravedad de la subversión que afecta a algunas partes del territorio nacional). El día 18, dicha *Assembleia*, por unanimidad, votó una moción declarando que continuaban produciéndose actos subversivos graves en algunas partes del territorio nacional. El Gobierno estaba así habilitado por ley para mantener el semi-estado de sitio vigente desde abril de 1933. El nuevo dispositivo legal actualizaba los estados de emergencia en el derecho constitucional portugués y recordaba que, existiendo guerra en África, no habría libertades.

Efectivamente, en 1933, fecha de aprobación de la Constitución, había sido publicada la legislación-trampa regulando la censura administrativa previa a la imprenta periódica y el derecho de reunión, pero no el derecho de asociación. Caetano alteró la ley de imprenta, que mantuvo la censura previa, ahora denominada «*Exame prévio*», y mantuvo sin maquillaje el resto de la legislación en contra de las libertades.

El derecho de asociación se había regulado, según Caetano, por una Ley de la Monarquía liberal de 14 de febrero de 1907. El régimen general sería el de la libertad del establecimiento de asociaciones voluntarias, bastando la comunicación previa al gobernador civil. Esta remisión a la Monarquía liberal tenía un obvio efecto de legitimación de la autocracia: si ésta aplicaba la Ley de las asociaciones de la Monarquía liberal, no sería una autocracia *proprio sensu*.

La Monarquía liberal había conocido diversos regímenes jurídicos de libertad de asociación. La Carta Constitucional no mencionaba esta libertad y ningún *Acto Adicional* la acrecentó. El Código Civil del vizconde de Seabra, promulgado el 1 de julio de 1867, mencionaba el derecho de asociación en el art. 359 y el 365 y lo definía como la facultad de poner en común medios o esfuerzos individuales para cualquier fin que no perjudicase los derechos de otros o de la sociedad. Hasta entonces, cada asociación tenía que ser autorizada por una carta de ley. El derecho de asociación previsto en el *Código Civil* necesitaba una reglamentación.

La primera reglamentación fue el Decreto de 15 de junio de 1870, en el gobierno del Duque de Saldanha, siendo ministro José Dias Ferreira. Autorizaba a los ciudadanos, en el disfrute de sus derechos civiles y políticos, a constituirse en asociación para finalidades electorales, literarias, artísticas, de recreo y montepíos, sin necesidad de autorización previa, siendo suficiente que los responsables de las asociaciones comunicasen a la autoridad policial su finalidad y organización. Trindade Coelho, califica esta ley de «*libérrima*»²⁸. No obstante, menos de seis

²⁸ COELHO, Trindade: *Manual Político do Cidadão Português*, Lisboa, Parceria A. M. Pereira, 1906;

meses después, el Decreto de Saldaña fue revocado por el *bill* de indemnidad del Obispo de Viseu (Ley de 27 de diciembre de 1870).

La Ley volvió a tratar el derecho de asociación en el artículo 4º del Decreto de 29 de marzo de 1890, bajo la responsabilidad de Lopo Vaz y aprobado tras el ultimátum inglés. El documento autorizaba al ejecutivo para disolver las asociaciones que violaran su fin estatutario, fueran instrumento de propaganda o de acción para derrumbar el sistema monárquico. Obligaba a disolverlas cuando hubiese ofensa al rey o a la familia real o apelación a la rebelión, sedición, motín, resistencia, desobediencia y cualquier otro crimen o ilegalidad. Este Decreto dictatorial fue suavizado en el *bill* de indemnidad (Ley de 7 de agosto de 1890, Art. 1º), según el cual la disolución sólo tendría lugar si la asociación no impidiera o no hiciera cesar inmediatamente los hechos que motivaron su disolución²⁹.

Durante la vigencia de este documento legal ocurrió el episodio siguiente, que Ramalho Ortigão describe en *As Farpas*: «*A polícia entra, como costuma, no seio desta assembleia [de un club republicano], senta-se, escuta o que se diz, e em seguida captura dois oradores que falaram, os Srs. Rodrigues dos Santos e Magalhães Lima*» (La policía entra, como de costumbre, en el seno de esta asamblea [...], se sienta, escucha lo que se dice, y enseguida captura a los dos oradores que hablaron, los señores Rodrigues dos Santos y Magalhães Lima). Ramalho pregunta: «*Por quê?*». Luego responde: «*Porque a polícia reconheceu que nos discursos dos dois republicanos referidos se patenteava claramente o propósito de «atacar as instituições vigentes»*» (Porque la policía reconoció que en los discursos de los dos republicanos citados se hacía patente claramente el propósito de «atacar a las instituciones vigentes»). Ramalho se interroga a sí mismo: si estos clubes están autorizados ¿qué quiere la ley que en ellos se diga? Recuérdese que entonces era «habitual» que la policía asistiera a las reuniones de las asociaciones autorizadas³⁰.

La Monarquía liberal aprobó el régimen legal de las «asociaciones de clase», por Decreto de 9 de mayo de 1891, de António Cândido. Estas asociaciones tenían como finalidad principal la defensa económica de sus socios, pero estaban autorizadas a tener guarderías, enfermerías, escuelas y bibliotecas, que la ley parecía considerar subsidiarias frente al fin principal. Este documento constituyó la autorización legal para los sindicatos de asalariados y las asociaciones patronales.

También fue aprobada entonces la reglamentación de las asociaciones de socorros mutuos. La orden ministerial del 9 de febrero de 1894, de Carlos Lobo

y CARVALHO, Joaquim: «Regime político dos pequenos partidos», en D. Peres, *História de Portugal*, Barcelos, Portucalense Editora, 1928-1981, 10 vols., vol. VII.

²⁹ COELHO, Trindade: *Manual Político do...*, op. cit., p. 404.

³⁰ ORTIGÃO, Ramalho: *As Farpas*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1948, vol. VII, pp. 299 y ss.

de Ávila, un «*Vencido da Vida*» que era ministro de *Obras Públicas*, prohibía a las asociaciones funcionar fuera de las respectivas sedes o con individuos no asociados en los términos de la ley. Les prohibía además debatir sobre fines ajenos a sus estatutos y asociarse con otras asociaciones, por lo que obstaculizaba las uniones y federaciones sindicales. La orden se había hecho pensando en las asociaciones de clase, pero era de aplicación universal.

La Ley del 14 de febrero de 1907, aprobada por la mayoría de João Franco, continuaba sin exigir autorización previa de la autoridad administrativa para la atribución de personalidad jurídica a la asociación, excepto cuando ésta fuera exigida por una ley especial. Sí requería la comunicación previa dirigida al gobernador civil sobre su fin, sede y régimen interno. Mantenía la prohibición de actuar fuera de la sede y reforzaba los poderes de tutela gubernamental, autorizando la disolución administrativa de aquella asociación que, una vez advertida, persistiera en alejarse de sus fines o actuar inconvenientemente. Para algunos, esta Ley revelaba el «*espírito largamente liberal*»³¹. Para otros, «*o arbítrio fica certamente mais bem servido com esta lei do que a liberdade*», (con esta Ley queda ciertamente más bien servida la arbitrariedad que la libertad), pues no se establecían límites a los poderes gubernamentales de inspección y policía³².

En el plano de los principios generales, el *Estado Novo* aprobó la Ley de 21 de mayo de 1935, prohibiendo las asociaciones secretas y castigando a sus integrantes. El régimen legal asociativo era bastante menos liberal de lo que parecía. En primer lugar, a la vez que aquellos principios liberales estaban en vigor un número considerable de Leyes especiales sobre ciertos tipos de asociaciones definidos en función de su objetivo: asociaciones de socorros mutuos, de crédito agrícola mutuo, juveniles, cooperativas agrícolas, organismos corporativos, entre otras. Esta legislación era más restrictiva que la Ley general. Por otro lado, los partidos políticos estaban prohibidos, como consecuencia inmediata del texto constitucional. En tercer lugar, el propio régimen general tenía varios cerrojos: la asociación debía respetar sus fines estatuarios y, en caso contrario, incurría en su disolución. Por otro lado, como enseñaba el entonces joven profesor Marcelo Caetano, la asociación «*não pode funcionar fora da respectiva sede*» (no puede funcionar fuera de la respectiva sede), lo que suponía una limitación considerable, ya que el derecho de reunión —al que tendría que recurrir para salir de la sede— era más restrictivo que el de asociación³³. De hecho, el Decreto Ley de 11 de abril de 1933 regulaba el derecho de reunión en términos restrictivos y reproducía, con

³¹ GUEDES, Prof. Marques: «Os Últimos Tempos da Monarquia: 1890 a 1910», en D. Peres, *História de Portugal*, Barcelos, Portucalense Editora, 1928-1981, 10 vols., vol. VII, p. 441.

³² COELHO, Trindade: *Manual Político...*, op. cit., p. 408.

³³ CAETANO, Marcello: *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, Empresa Universidade Editora de Coimbra, 1937.

pequeñas alteraciones, la Ley de 20 de julio de 1893. Esta afirmación perseguía el mismo efecto de legitimación señalado a propósito del derecho de asociación. Jorge Miranda y Orlando Leitão tenían su constitucionalidad por «*mais que duvidosa*»³⁴.

La Ley monárquica en cuestión tiene que haber sido la del 26 de julio de 1893 de João Franco, la cual, según Trindade Coelho, exigía comunicación previa de la reunión a la autoridad administrativa. Dicha comunicación debía hacerse con suscripción reconocida y discriminar si el objeto de la reunión era una conferencia o discusión de interés general, local, o con objetivos electorales. El art. 1º recordaba los poderes de la policía, lo que «*manifestamente habilita a autoridade e proibir a reunião*», pero no hasta el punto de exigir la autorización previa administrativa. La autoridad, antes de disolver la reunión, debía notificarlo al presidente. El régimen regulador del derecho de reunión de la monarquía liberal portuguesa era así de restrictivo³⁵.

El Decreto-Ley nº 22468 afirmaba el régimen de libertad en general pero «*as reuniões destinadas a fins de propaganda política ou social só podem ter lugar depois de obtida autorização do governador civil do distrito*» (las reuniones destinadas a fines de propaganda política o social sólo pueden tener lugar después de haber obtenido la autorización del gobernador civil del distrito). Todas las reuniones no políticas dependían del aviso previo al gobernador civil, excepto las conferencias de carácter científico, literario y artístico en asociaciones legalmente constituidas, las reuniones celebradas por los socios de estas asociaciones para fines estatutarios y «*as que se realizem para fins de culto público de qualquer religião*» (las que se realicen para fines de culto público de cualquier religión).

Eran muy raros los casos en los que el derecho de reunión no exigía un contacto previo con el Estado. La exigencia de notificación asemejaba las reuniones no políticas con las partidistas, hasta el punto de que la decisión de no autorizarla pertenecía únicamente al Gobierno. A partir de ahí cabía —si se diera el caso— recurso contencioso en los tribunales administrativos. Probablemente, los tribunales no aceptarían el recurso pues la decisión de prohibir una reunión sería considerada no susceptible de jurisdicción. Al salir a la calle —y en su misma sede, si se omitiera la notificación—, la asociación apolítica se enganchaba en la malla del Gobierno.

Aumentaban el derecho gubernamental para disolver cualquier asociación sus poderes de policía administrativa³⁶. Dichos poderes habían empezado a ejercerse tras la revuelta de febrero de 1927. De hecho, sucesivos decretos autorizaron la

³⁴ MIRANDA, Jorge y LEITÃO, Orlando: «Situação Jurídica da Ac». 20-XI-1970, policopiado, 16 pp., con anexo «textos legales aplicables», policopiado, 13 pp., ref 17/70-71. Arquivo da Jc Nacional.

³⁵ COELHO, Trindade: *Manual Político...*, op. cit., pp. 402-403.

³⁶ CAETANO, Marcello: *Manual de Directo...*, op. cit.

disolución de las unidades del Ejército y de la *GNR* (*Guarda Nacional Republicana*), que habían tomado parte en el movimiento revolucionario «*e bem assim todos os centros políticos e associações de qualquer natureza que, directa ou indirectamente, tenham tomado parte na preparação ou execução dos referidos movimentos*» (y asimismo todos los centros políticos y asociaciones de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, hayan tomado parte en la preparación o ejecución de los referidos movimientos). Estas asociaciones y centros políticos eran, esencialmente, los partidos políticos de la Primera República, que continuaban todavía en estado de hibernación (Decreto anexo al *Diário do Governo*, 15-II-1927). El Decreto publicado en el *Diário do Governo* de 25 de marzo de 1927, regula la disolución de centros políticos y asociaciones, lo que insinúa resistencias burocráticas a la disolución de los partidos políticos³⁷. El Gobierno siguió utilizando estos poderes de disolución, como veremos a continuación.

El *Estado Novo* no estaba satisfecho con esta legislación asociativa. De hecho, la ley continuaba siendo tributaria del principio liberal y sólo de forma excepcional estaba autorizada la represión de la libertad asociativa. La excepción era amplísima, pero era excepción. Por eso, el 21 de mayo de 1954 —lo suficientemente cerca de la fiesta del 28 para recibir la unción del movimiento militar—, el Gobierno hizo publicar en la hoja oficial un Decreto Ley, que tenía por objetivo confeso completar la reglamentación del artículo 8º de la Constitución de 1933, cumplidos ya 21 años y todavía a falta de una reglamentación tan esencial. Se mantenía el principio de libertad asociativa pero subordinada a las siguientes cláusulas: a partir de que sus objetivos no impliquen la ofensa de los derechos de terceros o del bien público, ni la lesión de los intereses de la sociedad o de los principios en los cuales se asienta el orden moral, económico y social de la nación. Más grave era la atribución de la personalidad jurídica, que pasaba a depender del Gobierno. Esta decisión se tomaba a través del gobernador civil, si el ámbito geográfico de la asociación era inferior al distrito, y por el ministro competente en razón de su objeto si el ámbito era mayor. La autoridad administrativa que había autorizado la asociación, tenía el poder de suspenderla o disolverla si ejercía actividad diversa a la establecida en sus fines estatutarios, contraria al orden social, o violaba alguna de las condiciones. En este caso se equiparaban a las asociaciones secretas, en los términos de la ley de 1935³⁸.

El *Código Civil* de 1966 revocó este Decreto Ley, pero mantuvo su régimen asociativo. Su artículo 158 establecía: «1. *As associações e fundações adquirem*

³⁷ Publicados en *Legislação Repressiva e Antidemocrática do Regime Fascista*, PCM, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1985, pp. 51-55.

³⁸ *Ibidem*, p. 202.

personalidade jurídica pelo reconhecimento, salvo disposição especial da lei. 2. O reconhecimento é individual e da competência do Governo ou do seu representante no distrito quando a actividade da associação ou fundação deva confinar-se na área dessa circunscrição territorial» (1. Las asociaciones y fundaciones adquieren personalidad jurídica por el reconocimiento, salvo disposición especial de la Ley. 2. El reconocimiento es individual y competencia del Gobierno o de su representante en el distrito cuando la actividad de la asociación o fundación tenga que confinarse en el área de esta circunscripción territorial). Estas condiciones configuraban principios generales del derecho y no era necesaria su reafirmación legal, excepto si tenía un sentido diferente del definido por la doctrina jurídica. Los fundamentos de la disolución eran muy vagos y varios de ellos sin tradición en la legislación portuguesa. El *Código Civil* corrigió estas faltas técnico-jurídicas pero mantuvo lo esencial de un régimen legal, que recordaba al fascismo italiano pues el ejercicio del derecho de asociación dependía de la voluntad discrecional del Gobierno. Jorge Miranda y el padre Orlando Leitão consideraban que el Decreto Ley establecía el principio de licitud de las asociaciones sin carácter secreto, pero admitían que ya no estuviera en vigor³⁹.

Es interesante verificar que buena parte de la doctrina jurídica procuró, más tarde, ocultar la gestión administrativa de la libertad de asociación. En 1963, Marcelo Caetano enumera tres limitaciones a los derechos previstos en el artículo 8º de la Constitución, entre ellos el de asociación: «*têm de ser exercidos sem ofensa dos direitos de terceiros; de modo a não lesarem os interesses da sociedade; sem infracção dos princípios da moral*» (deben ser ejercidos sin ofensa de los derechos de terceros; de modo que no dañen los intereses de la sociedad; sin infracción de los principios de la moral). Se refiere a esa reglamentación, pero no enumera los textos legislativos que reglamentan las libertades y añade: «*Pela revisão de 1959 ficou estabelecido, na alínea f) do artigo 93º da Constituição, que 'constitui matéria da exclusiva competência da Assembleia Nacional a aprovação das bases gerais sobre o exercício das liberdades a que se refere o § 2º do artigo 8º e as condições do uso da providência excepcional do habeas corpus*» (Por la revisión de 1959 quedó establecido, en el párrafo f) del artículo 93º de la Constitución, que constituye materia de la exclusiva competencia de la *Assembleia Nacional* la aprobación de las bases generales sobre el ejercicio de las libertades a que se refiere el 2º del artículo 8º y las condiciones del uso de la providencia excepcional del *habeas corpus*). A pesar de todo, continúa sin mencionar las Leyes que reglamentan aquellos derechos y olvida tanto la policía administrativa como la Ley restrictiva de 1954. Quizás dicha ocultación traduzca una fuerza liberalizadora de Marcelo que, de modo freudiano, preferiría ocultar aquel modo de actuar tras haber pasado a renegar de

³⁹ MIRANDA, Jorge y LEITÃO, Orlando: «Situação Jurídica...», *op. cit.*

él. De todos modos, el retrato trazado blanqueaba el *Estado Novo* y era inexacto desde el punto de vista jurídico⁴⁰.

Leyes Especiales

La Monarquía Liberal había empezado a aprobar Leyes especiales sobre la libertad de asociación y las cooperativas; era el caso, por ejemplo, de las Leyes sobre las asociaciones de clase. El *Estado Novo* desarrolló esta práctica y entre las actividades objeto de Leyes especiales encontramos:

Religiosas.

Sindicales (incluyendo las corporativas).

Estudiantiles, en particular universitarias.

Cooperativas (incluyendo mutualidades).

Partidistas (aquellas cuyo objeto es influir sobre el Estado o ejercer su poder).

No trataré, en esta ocasión, las asociaciones religiosas. La organización corporativa no se regía por la Ley general, hasta 1933 está en vigor la legislación de la Monarquía que, en 1935, Pedro Teotónio Pereira designa por «*o velho Decreto de 1891*». Lo de «*velho*» (viejo) era peyorativo, al igual que el apodo: «*regra universal para todas as nossas colectividades de defesa de interesses económicos e sociais*» (regla universal para todas nuestras colectividades de defensa de intereses económicos y sociales). Cabe recordar que las cooperativas económicas agrarias quedan sometidas a la organización corporativa.

En cuanto a las asociaciones de estudiantes universitarios, estaban reguladas por el Decreto nº 21551, de 1 de agosto de 1932, y nº 21566, de 6 de agosto. Años después, estos textos legislativos son sustituidos por el Decreto Ley de 12 de diciembre de 1956, que refuerza la tutela administrativa y suscita sendas manifestaciones de oposición estudiantil, debiendo ser ratificado por la *Assembleia Nacional*. En 1963 se publica una nueva legislación.

El Decreto Ley de 24 de noviembre de 1971 determina que las cooperativas que ejerzan actividades no exclusivamente económicas, quedarán sujetas al régimen legal regulador del ejercicio del derecho de asociación. La ley prohíbe los partidos políticos y establece un régimen especial para las asociaciones y reuniones políticas, como hemos mencionado anteriormente.

Las asociaciones voluntarias en la estructura estatal: órganos del Estado y administración pública

El *Estado Novo* adoptaba una filosofía política orgánica, por eso, aunque fuera reticente al voluntarismo que regía las asociaciones, apreciaba de éstas su lado

⁴⁰ CAETANO, Marcello: *Manual de Ciência Políticas e Direito Constitucional*, Lisboa, Col. Manuais da

orgánico o casi orgánico. Esta inclinación llevaba a insertar asociaciones voluntarias en los órganos del Estado y de la administración pública. Aceptaba las asociaciones heredadas del liberalismo, siempre que no se opusieran de modo frontal, y promovía otras propias de diferente tipo.

Desde su inicio, el *Estado Novo* concedió a las *Associações Económicas* el derecho de elegir ediles a la *Câmara Municipal*. Los Municipios, además de regir buena parte de la vida comercial local, tenían un papel importante. Antes de 1933, habían hecho manifestaciones públicas significativas de apoyo a Salazar y a la Dictadura, por lo que parecían considerarlos como un sucedáneo orgánico del sufragio individual. Además de los *Grémios*, *Sindicatos Nacionais* y *Casas do Povo*, algunas asociaciones voluntarias elegían procuradores a la *Câmara Corporativa*, con un papel consultivo pero importante en la apreciación de los proyectos y de las leyes. La reforma constitucional posterior a la campaña electoral del General Humberto Delgado, transformó los municipios y las asociaciones económicas en miembros del colegio electoral presidencial.

Además de en los mencionados órganos, el *Estado Novo* dio cierto papel a las asociaciones privadas en la estructura de la administración pública. El Estado liberal tenía en cada Ministerio un *Conselho Consultivo* que representaba los intereses sociales y económicos organizados; en algunos de ellos, había también una representación de técnicos y especialistas. El *Estado Novo* conservó muchos de estos consejos y de las representaciones asociativas. También existía otra forma de participación en las estructuras administrativas públicas, consistente en elegir administradores o miembros del consejo general de órganos del Estado. Mientras que en la modalidad anterior las asociaciones sólo aconsejaban, en esta participaban en el poder electivo o ejecutivo de los organismos estatales. Pero dicha modalidad apenas fue utilizada para organismos de intervención económica del tipo de los exigidos como respuesta a la crisis de 1929-1931, que el Estado liberal desconocía.

Los cuadros 2 y 3 resumen la posición de las asociaciones en las estructuras de la administración pública del *Estado Novo*, dentro del periodo 1926-1974. Se han elaborado a partir de un fichero de organismos tipo Dirección-general, pero no siempre ha sido posible consultar las respectivas Leyes orgánicas. Quedan fuera algunos registros dudosos sobre la participación de asociaciones, por lo que no garantizamos la exhaustividad de la muestra aunque sea bastante completa. Distinguimos dos tipos de situaciones: la primera, cuando un organismo ministerial posee un órgano consultivo en el que participa una asociación voluntaria; la segunda, cuando un organismo estatal, en general instituto autónomo, posee en su gestión representantes de asociaciones voluntarias del sector empresarial.

Respecto a los organismos consultivos, su número es superior al indicado; de hecho, excluimos los que apenas integran técnicos y la participación de asociaciones voluntarias. Topamos con un número significativo: 29 organismos públicos con representación de asociaciones voluntarias. Las direcciones-generales clásicas, espina dorsal de la administración pública, no llegan a 130, por lo que hay casi un organismo consultivo por cuatro de este tipo. Todos los Ministerios tenían, por lo menos, un organismo consultivo en el que estaba representada una asociación privada. Esta representación disponía de un peso variable, según los departamentos: era muy fuerte en el de Economía y débil en el de Interior (el cual, fuera de las funciones asistenciales abandonadas en la última fase del *Estado Novo*, apenas tenía un consejo con asociaciones voluntarias). Los otros departamentos ministeriales disponían, por lo menos, de dos consejos de este tipo. En la *Presidência do Conselho de Ministros* (PCM), exceptuando el turismo, surgen sólo con Marcelo Caetano (véase el cuadro 2).

Los organismos donde las asociaciones privadas comparten el poder ejecutivo ascienden a 25. Se hallan distribuidos entre los diferentes ministerios de modo diverso a los consejos, pues se concentran en el de Economía y apenas aparecen en los restantes: *Comunicações, Marinha e Obras Públicas*. El de las Colonias es un organismo económico, como los de otros Ministerios. Todos fueron fundados tras la Gran Depresión o durante la Segunda Guerra Mundial, y algunos no llegan al final del *Estado Novo* (véase el cuadro 3).

En la jerga del *Estado Novo*, este tipo de departamento estaba designado por «organismos de coordinación económica». Las doctrinas jurídica y partidista discutían sobre si se trataba de organismos corporativos o estatales. Los corporativistas de libre asociación preferían ser corporativos, ya que así reducían las fronteras del Estado. Los corporativistas estatistas apostaban por la solución contraria. Años después, los organismos corporativos dependientes del *Ministério da Economia*, a principios de la década de los 50 —cuando Ulisses Cortês es nombrado ministro de Economía—, están casi todos en manos de comisiones administrativas. En una rueda de prensa, Ulises manifestó el deseo de que todos regresasen a la «normalidad corporativa», entendida como cuerpos gerentes electos, pero sólo algunos *Grémios da Panificação* habían celebrado las elecciones. Fueron prometidas para la *Federação Nacional dos Industriais de Moagem* y para los *Grémios de Armazenistas de Mercearia*.

La institución de las primeras Corporaciones, en 1957, volvió a traer a colación el conflicto entre las elecciones y el predominio de Estado. El Gobierno no parecía apresurado. El 9 de marzo de 1959, Camilo de Mendonça defiende en S. Bento la corporativización de los organismos de coordinación económica. El 20 de marzo, se anuncia un Decreto-Ley revisando las funciones de los organismos corporativos obligatorios, revisión que no satisface a muchos empresarios.

Cuadro 2. Asociaciones voluntarias en Organismos Consultivos de los Ministerios del Estado Novo⁴¹.

Ministerio	Organismo Consultivo con Asociaciones voluntarias
Colonias	<i>Cons. das Pautas Ultramarinas > Comissão Revisora das Pautas Coloniais > Cons. Sup. Técnico das Alfândegas Coloniais</i>
Colonias	<i>Cons. Sup.de Obras Públicas e Minas > Cons. Técnico de Fomento Colonial > Cons. Sup.Fomento Colonial</i>
Comunicaciones	<i>Cons. Sup.de Viação</i>
Comunicaciones	<i>Administração-Geral do Porto de Lisboa</i>
Economía	<i>Cons. Nacional de Preços</i>
Economía	<i>Cons. Sup.de Agricultura</i>
Economía	<i>Cons. Sup.de Indústria</i>
Economía	<i>Cons. Sup.de Electricidade</i>
Economía	<i>Cons. Sup.de Comércio e Indústria > de Economia Nacional > de Economia</i>
Economía	<i>Cons. Técnico da Indústria</i>
Economía	<i>Cons. de Cadastro do Instituto Geográfico e Cadastral</i>
Economía	<i>Cons. de Tarifas</i>
Interior	<i>Cons. Nacional de Assistência Pública</i>
Interior	<i>Cons. Nacional de Serviço Nacional de Incêndios</i>
Justicia	<i>Cons. Sup.Judiciário</i>
Justicia	<i>Cons. Penal e Prisional > Cons. Sup.dos Serviços Criminais</i>
Educación	<i>Cons. Sup.de Instrução Pública > Junta Nacional de Educação</i>
Educación	<i>Instituto de Alta Cultura Cons. de Fomento Cultural > Cons. Peral</i>
Finanzas	<i>Cons. do Serviço Técnico Aduaneiro</i>
Marina	<i>Comissão Central de Pescarias</i>
Marina	<i>Cons. Sup.de Marinha > Cons. Sup.da Marinha Mercante</i>
Obras Públicas	<i>Comissão Electrotécnica Portuguesa</i>
Obras Públicas	<i>Cons. dos Monumentos Nacionais</i>
PCM	<i>Cons. Nacional de Informação</i>
PCM	<i>Cons. Nacional de Produtividade</i>
PCM	<i>Cons. Nacional de Radiodifusão</i>
PCM	<i>Cons. Nacional de Turismo</i>
Trabajo, Seguridad Social, Corporaciones > Salud	<i>Cons. Sup.Acção Social</i>
Justicia	<i>En la Direcção-Geral dos Serviços Jurisdicionais de Menores</i>

⁴¹ Siglas y abreviaturas de cuadro 2: Sucesión de organismos. Cons. – *Conselho* (Consejo). Inst. – Instituto. PCM – *Presidência do Conselho de Ministros*. Reg. – Reguladora. Sup. – Superior.

Cuadro 3. Organismo Estatal o de Coordinación Económica con asociaciones privadas en la dirección⁴².

Ministerio	Organismo con Privados/Asociaciones en el Ejecutivo
Colonias	<i>Junta de Exportação de Cereais das Colónias</i>
Comunicaciones	<i>Junta Central de Portos</i>
Economía	<i>Com. Permanente da Indústria de Abate</i>
Economía	<i>Com. Reg. Comércio de Algodão em Rama</i>
Economía	<i>Com. Reg. Comércio de Carvões</i>
Economía	<i>Com. Reg. Comércio de Metais</i>
Economía	<i>Com. Reg. Comércio do Arroz</i>
Economía	<i>Com. Reg. Comércio do Bacalhau</i>
Economía	<i>Com. Reg. Moagens de Ramas</i>
Economía	<i>Com. Reg. Oleaginosas e Óleos Vegetais</i>
Economía	<i>Com. Reg. Produtos Químicos e Farmacêuticos</i>
Economía	<i>Federação Nacional dos Industriais de Lanifícios (FNIL)</i>
Economía	<i>Federação Nacional dos Industriais de Moagem (FNIM)</i>
Economía	<i>Federação Nacional dos Produtores de Trigo (FNPT)</i>
Economía	<i>Instituto Português Conservas de Peixe</i>
Economía	<i>Instituto Português de Combustíveis</i>
Economía	<i>Junta Nacional da Cortiça</i>
Economía	<i>Junta Nacional de Frutas</i>
Economía	<i>Junta Nacional do Azeite</i>
Economía	<i>Junta Nacional do Vinho</i>
Economía	<i>Junta Nacional dos Produtos Pecuários</i>
Economía	<i>Junta Nacional dos Resinosos > Inst. de Produtos Florestais</i>
Economía / MNE	<i>Comissão Nacional da Fao</i>
Marina	<i>Junta Nacional da Marinha Mercante</i>
Obras Públicas	<i>Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola</i>

El 1 de abril, el diputado Ferreira Barbosa critica al *Secretário do Comércio* por no limitar los organismos de coordinación económica. El problema sigue y, en enero de 1965, en la toma de posesión del Dr. Henrique de Carvalho Costa como presidente de la *Comissão de Coordenação Económica*, cuyas funciones eran dirigir estos organismos, el *Secretário de Estado* Correia de Oliveira afirma: «*não são de manter os poderes de intervenção de certos organismos e estes, logo que possível, devem integrar-se na autenticidade da institucionalização corporativa*» (no hay que

⁴² Siglas y abreviaturas de cuadro 3: Sucesión de organismos. Cons. – *Conselho* (Consejo). Inst. – Instituto. PCM – *Presidência do Conselho de Ministros*. Reg. – Reguladora. Sup. – Superior.

mantener los poderes de intervención de ciertos organismos y éstos, posiblemente, deben integrarse en la autenticidad de la institucionalización corporativa). En su línea habitual, el Estado mantenía sus poderes y homenajeara la pureza del corporativismo.

La cuestión vuelve a surgir en el Gobierno de Marcelo Caetano, al presentarse un proyecto para otorgar a las Corporaciones la designación de los vocales de los organismos de coordinación económica, en enero de 1971. Proyecto que finalmente será aprobado. En el debate en S. Bento, Martins da Cruz acusa a Mendonça de defender la «*auto-regulação da economia*», una utopía de los años 30. El aludido se defiende: la coordinación debía competir al Estado y no a los organismos de estatuto incierto. Era la línea de Caetano, que en 1972 transforma varios de ellos en empresas públicas y otros en institutos reguladores.

Un esbozo de conjunto

Si comparamos las asociaciones voluntarias al comienzo y final del *Estado Novo*, no siempre disponemos de series completas. Cuando es posible, intentamos obtener un punto intermedio con las garantías necesarias. Comenzaremos por sintetizar el número de asociaciones⁴³ y, luego, el número de socios.

Si empezamos por el número de asociaciones de la Iglesia Católica, los institutos religiosos masculinos y femeninos, los organismos de Acción Católica, las asociaciones de beneficencia, las escuelas católicas de enseñanza oficial y los periódicos católicos, todos ellos aumentan en número entre el comienzo y final del *Estado Novo*. No sorprende esta variación de los institutos religiosos masculinos y femeninos y de las escuelas católicas, pues la Primera República los había prohibido. Sólo las asociaciones caritativas han tenido una evolución diferente. En el cuadro correspondiente apenas aparecen organismos de beneficencia por ser típicos de la actividad social de la Iglesia Católica. El número de organismos

⁴³ Véase el cuadro 4, que descansa en las siguientes fuentes documentales. Iglesia: Asociaciones culturales, recreativas y deportivas, años 1944 a 1972. Estado. «Sindicatos industria, transportes y servicios». Fuentes: *Almanaque de A Batalha* 1926; *República Portuguesa As Estruturas de Base; Estatística da Organização Corporativa e da Previdência*. «Sindicatos de trabajadores rurales». Fuentes: *Almanaque de 'A Batalha'*, 1926; Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, p.116 (confunde los sindicatos de propietarios rurales con los sindicatos de trabajadores): *Casas do Povo* (1971); *Estatística da Organização Corporativa e da Previdência*. «Sindicatos de pescadores». Fuentes: *Anuário Estatístico* de 1921; 1972: *Estatística da Organização Corporativa e da Previdência*. «Asociaciones patronales (comercio e industria)». Fuentes: MARQUES, *História da I República portuguesa*, p. 409; *União dos Interesses Económicos*, setiembre de 1924; *Confederação Patronal Portuguesa*, de 9/10 enero de 1921; 1971(*Grémios*; Fim: 1972); *Estatísticas da Organização Corporativa*. «Asociaciones patronales rurales». Fuentes: Sindicatos agrícolas, *Anuário Estatístico* de 1926, p.127; Lucena, «Grémios da Lavoura». «Asociaciones de socorros mutuos». Fuentes: *Anuário Estatístico* de 1926, p.122; *Estatística da Organização Corporativa e da Previdência*. «Periódicos». Fuentes: *Anuário Estatístico* de 1927; *Anuário Estatístico* 1974. «Partido mayoritario/único». Fuentes: Marques, *História da I República Portuguesa*, p. 409; Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo*.

masones también disminuye, aunque no se aprecie en dicho cuadro (en 1936, la masonería es declarada ilegal y el «Palácio Maçónico» es entregado a la Legión Portuguesa).

Las asociaciones culturales, recreativas y deportivas aumentan moderadamente. Incluimos en ellas las deportivas porque las estadísticas oficiales sólo al cierre del periodo las distinguen del resto. Las Fuerzas Armadas conocen una disminución de asociaciones «objetivamente» militares y un aumento de las «objetivamente» militares, en particular las deportivas, aunque no disponemos de series estadísticas.

Dentro del Estado, distinguimos las asociaciones representativas de intereses económicos, las partidistas y los periódicos. Consideramos representativas de intereses económicos a las asociaciones patronales y sindicales; y partidistas a las inmersas en las estructuras del partido dominante, ya sea *el Partido Republicano Português* de la Primera República (1910-1926), o el partido único, la *União Nacional*. El número de asociaciones estatales aumenta en la mayoría de las categorías, pero no siempre. Mientras baja el número de sindicatos de industria, transporte y servicios, de asociaciones patronales rurales y de periódicos diarios y semanales, aumenta por el contrario el número de asociaciones patronales de comercio e industria, los sindicatos de trabajadores rurales o su equivalente, las *Casas do Povo*, y los sindicatos de pescadores. Estos indicadores sugieren, una vez más, el carácter productivo —y proletario— del *Estado Novo*.

El número de asociaciones partidistas crece. Es interesante que, para el indicador elegido, sea pequeño el refuerzo del conjunto de organizaciones municipales. Su reducido incremento significa el avance estatal del *Partido Republicano Português*, al inicio del período, luego sustituido por la *União Nacional* (en condiciones bastante menos participativas). El número de diarios y semanarios, las periodicidades más sensibles a la información estatal, disminuye de manera sensible, máxime si tenemos en cuenta el aumento de la población.

No siempre la bajada del cómputo de asociaciones se debe a la acción represiva del *Estado Novo*. Los sindicatos son menos numerosos por la falta de libertad sindical, pero también porque en la Primera República eran por lo general municipales y después de 1933 pasan al ámbito del distrito. En el caso de los periódicos diarios y semanales, la quiebra ha de ser imputada a la acción estatal, aunque debamos tener en cuenta la tendencia a la concentración de la prensa escrita que se comienza a sentir en Europa.

Es un asunto complejo, que requiere mayor detenimiento pues la acción de *Estado Novo* parece haber variado según el tipo de asociación. El contingente asociativo aumenta, con todo, menos que el Producto Interior Bruto a precios constantes (PIB). Para cada categoría de asociaciones, calculando el valor esperado si su ritmo de crecimiento hubiera sido el mismo que la economía, resulta siempre

inferior excepto en las *Casas do Povo*, lo que sugiere el esfuerzo considerable del *Estado Novo* en ese sector.

Examinemos ahora los efectivos de las asociaciones⁴⁴. La única serie contabilizada sobre la Iglesia Católica, la relativa a los socios de la Acción Católica, revela una disminución, muy posiblemente porque la práctica religiosa dominical descende durante el período. Los efectivos de la Masonería caen, pero ignoramos cuánto, y los de las asociaciones culturales, recreativas y deportivas también disminuyen en valores absolutos. Los inscritos en las asociaciones de socorros mutuos

Cuadro 4. Número de Asociaciones en el Estado Novo. Algunas categorías

Categorías	Comienzo	Final	PIB⁴⁵
IGLESIA			
Asociaciones de beneficencia (canónicas)	522	944	3080
Asociaciones culturales, recreativas y deportivas	2630	2735	15517
Asociaciones de socorros mutuos	558	141	3292
ESTADO			
Asociaciones patronales (comercio e industria)	200	575	1180
Asociaciones patronales rurales	249	200	1469
Sindicatos de trabajadores rurales/Casas do Povo	67	666	395
Sindicatos de industria, transportes y servicios	470	326	2773
Sindicatos de pescadores	16	28	94
Periódicos diarios y semanales	308	245	1817
Partido mayoritario/único (% de municipios con estructuras de los partidos PRP y UN)	87	100	513

presentan un modesto crecimiento, al igual que el número de lectores de bibliotecas, indicativo de una expansión del sistema escolar (aunque no se incluyan en el cuadro). En el plano simbólico del *Estado Novo*, tan sólo el sistema escolar presenta una expansión duradera.

⁴⁴ Véase el cuadro 5, que se apoya en las siguientes fuentes documentales. Estado. «Periódicos»: *trends*, 1939, 1954, 1971. «Sindicatos de industria, transportes y servicios». Fuentes: Medeiros, *A Sociedade*, p. 207; *Anuário Estatístico* de 1926; *Estatística da Organização Corporativa*. «Sindicatos de trabajadores rurales». Fuentes: *Anuário Estatístico* de 1921; *Casas dos Pescadores*; *Casas do Povo*; *Estatísticas da Organização Social e Corporativa*; *Estatística da Organização Corporativa e da Previdência*. «Asociaciones de socorros mutuos». Fuentes: *Anuário Estatístico* de 1926; Schmitter, *Portugal*, p.116; *Estatísticas da Organização Corporativa*.

⁴⁵ PIB: Actualiza los valores del comienzo del período con la tasa de crecimiento del PIB entre 1925 y 1973 (coeficiente: 5,9, PIB sobre los precios de 1914). Son valores esperados, mientras que los de las otras dos columnas son valores verificados.

Pasemos al campo del Estado, ya que son nulas las series sobre las Fuerzas Armadas. Tenemos poca información sobre los efectivos de la organización partidista oficial. Manuel Braga da Cruz publicó estadísticas sobre los afiliados en la *União Nacional*, pero son datos parciales y de variación temporal (*O Partido e o Estado no Salazarismo*). Sería necesario modular cronológicamente estos datos y realizar estimaciones sobre el número de militantes de los partidos al final de la Primera República.

Los periódicos, por su parte, registran aumentos brutos de la tirada. Conocemos bien los efectivos de la organización corporativa, en particular los sindicatos, todos ellos en aumento significativo del número de socios. Si comparamos las tasas de crecimiento del número de socios y del PIB, como hicimos antes, verificamos que para las categorías registradas sólo los efectivos sindicales crecen más deprisa que la economía.

Si deflactamos los datos relativos a la masa asociativa y la tirada según los efectivos de la población, obtenemos un retrato más realista. El número de asociados en agrupaciones de cultura, recreo y deporte asciende al 10% en 1930 y al 15% en 1970. La tirada de los periódicos no había variado en dicho período y se mantenía en torno al 6%, un valor bajo desde el punto de vista europeo (referido a la población portuguesa mayor de 15 años en los censos de 1930 y 1970, que asciende a 3,91 millones y 6,29, respectivamente). Para deflactar los efectivos sindicales debemos recurrir a la población activa censada en cada sector de actividad económica y no a la población total. Según dicho cómputo, al comienzo del período los inscritos en los sindicatos de la industria, transporte y servicios eran el 10% del total, y en 1974 suben al 28% (referido a la población activa del secundario y terciario: 1,039 millones en 1930, y 2,467 en 1974).

Variaciones regionales

Disponemos de algunas informaciones cuantificadas sobre las variaciones regionales de las diferentes categorías asociativas, que resumimos en su correspondiente cuadro⁴⁶. Los sindicatos de trabajadores de industria, transportes y servicios sufren un proceso de desconcentración: Lisboa y Oporto, que tenían casi la mitad de efectivos, pasan a tener alrededor del 40%. En los sindicatos de trabajadores

⁴⁶ Véase el cuadro 6, que descansa en las siguientes fuentes. «Sindicatos industria, transportes y servicios». Fuentes: *Almanaque d'A Batalha* 1926; Marques, *História da I República*, p. 375; *Estatísticas da Organização Corporativa*. «Sindicatos de trabajadores rurales». Fuentes: *Almanaque d'A Batalha* 1926; Marques, *História da I República*, pp. 324 y ss.; *Casas do Povo*; *Estatísticas da Organização Corporativa*. «Periódicos». Fuentes: 1927, 1974, *Anuário Estatístico*. «Partido mayoritario /único». Fuentes: N° índice (39 es el porcentaje aproximado de las *Juntas de Freguesia* donde hay *Partido Republicano Português* y *Partido Evolucionista*); Marques, *História da I República*, pp. 580 y ss.; N° índice de socios de la *Un*, en Cruz, *Partido e Estado*.

Cuadro 5. Socios en las Asociaciones del Estado Novo. Algunas categorías

Socios	Comienzo	Medio	Fin
IGLESIA			
Acción Católica	41270	100060	35306
Asociaciones culturales, recreativas y deportivas	407499	1241865	952034
Asociaciones de socorros mutuos	¿?	482739	568561
ESTADO			
Periódicos (tirada)	250000	320000	400000
Sindicatos de industria, transportes y servicios	100000	734535	895470
Sindicatos de trabajadores rurales	10039	244850	231827
Sindicatos de pescadores	979	56580	51892

agrícolas, el sur del Tajo pierde su casi exclusividad: Portalegre, Évora, Setúbal y Beja, que reunían más de cuatro quintas partes de los sindicatos al inicio del *Estado Novo*, al final pasan a tener poco más de un cuarto. Las *Casas do Povo* se distribuyen por todos los distritos, mientras que antes, en el norte del Tajo, apenas existían en Lisboa, Setúbal y Castelo Branco.

En lo relativo a los periódicos, Lisboa y Oporto aumentan su peso, que pasa del cuarenta a más de mitad, y se verifica una ligera tendencia alcista de la presencia de los periódicos al norte del Tajo. En el caso del partido dominante, partido único, hay que subrayar que, descontando algunos distritos con mayor movilización y más riqueza, la *Un* es más débil donde los partidos de la Primera República eran más fuertes.

Entre el comienzo y el final del *Estado Novo*, la desigualdad del número de asociaciones según los distritos (medida por el coeficiente de variación), aumenta en los sindicatos de industria, transportes y servicios y en los de trabajadores rurales, mientras que disminuye en la prensa escrita. Este cambio difiere de lo ocurrido en las asociaciones de la Iglesia Católica, donde la desigualdad, estimada de idéntica manera, disminuye o se mantiene en todas las categorías asociativas, excepto los institutos religiosos prohibidos con anterioridad al *Estado Novo*.

Conclusiones

El *Estado Novo* disponía de asociaciones voluntarias para proponer, y otras obligatorias para imponer; igual que tenía asociaciones que quería prohibir o desincentivar. De modo general, digamos que prohibió/desincentivó las asociaciones de segundo grado y la federación internacional de asociaciones portuguesas.

En algunos tipos asociativos se aprecian curvas decrecientes: es el caso de las asociaciones de socorros mutuos, que descienden durante todo este tiempo debido a la concurrencia de la previsión semi-estatizada y en buena medida obligatoria. El

número de periódicos semanales por habitante decrece también a lo largo del periodo en virtud de las restricciones gubernamentales. La afiliación a Acción Católica refleja la misma curva, mientras otros ascienden (sindicatos industriales y de servicios).

Comparando el comienzo, un punto intermedio y el final de aquella forma de Estado, el diagrama resultante ilustra tres grandes patrones de asociacionismo en el *Estado Novo*: descenso, crecimiento seguido de decrecimiento, y ascenso.

Cuadro 6. Variaciones regionales del mapa asociativo

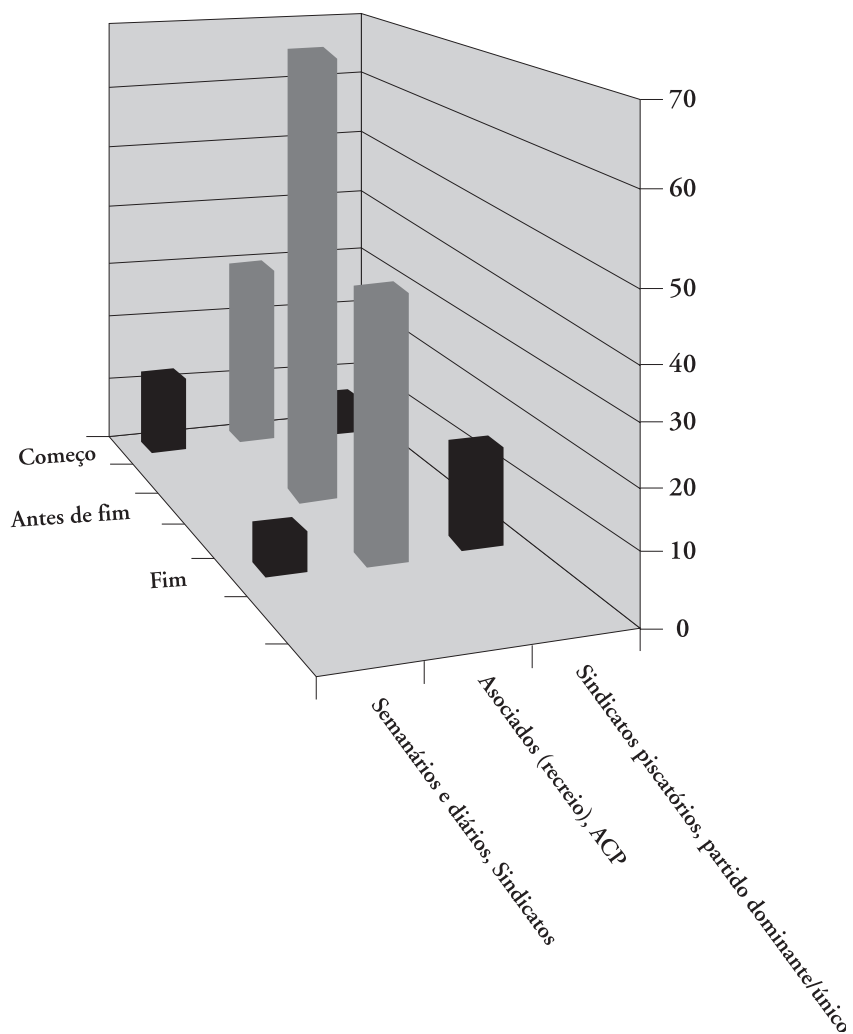
Total y distritos	Sindicatos de industria, transportes, servicios			Sindicatos de trabajadores rurales		Periódicos		Partido mayoritario / único	
	1926	1938	1971	Inicio	1971	1927	1974	Juntas de Freguesia PRP o volucionistas	Socios de la UN (% de electores)
Continente e islas	470	232	333	67	666	512	1316	100=0,39	100=0,93
Aveiro	11	12	23		18	30	57	180	121
Beja	10	2	3	13	59	9	13	123	44
Braga	21	17	18		93	30	96	51	69
Bragança	0	1	3		38	1	11	6	183
Castelo Branco	16	4	6	1	31	9	32	62	123
Coimbra	8	9	16		28	23	69	177	204
Évora	20	2	5	22	44	10	13	121	48
Faro	43	5	11	3	22	16	16	195	88
Guarda	7	1	5	1	16	17	32	126	166
Leiria	11	4	13		10	35	33	179	111
Lisboa	142	69	88	2	19	166	560	219	210
Portalegre	6	1	5	13	56	17	14	91	93
Porto	90	53	53		25	43	156	40	145
Santarém	13	3	9	3	57	8	40	221	108
Setúbal	43	12	18	8	16	13	29	219	119
Viana do Castelo	12	7	9		20	15	33	36	46
Vila Real	5	2	5		40	12	12	33	147
Viseu	7	3	53		42	20	58	75	112
Açores	0		9						0
Angra do Heroísmo	0	2	18		9	11	10	23	72
Horta	2	1	9		2	5	9	31	84
Ponta Delgada	0	6	4		16	12	7	59	41
Funchal	3	16	7		5	10	16	26	42

Estos patrones a veces no encajan. Así, por ejemplo, el número de asociados de los sindicatos nacionales se estanca antes del final del *Estado Novo*, tras un periodo inicial de crecimiento rápido. El *Estado Novo* apoyaba el asociacionismo estatal en ciertas regiones del país y lo desincentivaba en otras merced a una variable explicativa: la voluntad táctica de organizar sus bases de apoyo y desorganizar las del adversario.

El régimen apoya, asimismo, el asociacionismo estatal en ciertas actividades sociales y lo desincentiva en otras. Los efectivos de las asociaciones sindicales obreras crecen en número de socios, lo que parece una paradoja dado el carácter autocrático del sistema. Propusimos ya una explicación: Salazar quiso sustituir la democracia burguesa por el corporativismo proletario. Es más dudoso que haya crecido la masa asociativa de las asociaciones patronales, en particular las agrarias. Aumentan, eso sí, las asociaciones recreativas-culturales, de forma más moderada que las sindicales. La demanda de las asociaciones deportivas también crece y falta mucho para que podamos saber si aumentó o no el número de portugueses asociados voluntariamente durante el *Estado Novo* y cuál es la variación exacta de su distribución entre las diferentes categorías asociativas.

La paradoja del crecimiento de las asociaciones voluntarias en un Estado autocrático, muy posiblemente sería interpretada con más rigor si consiguiéramos imputarlo al aumento de la división social del trabajo. Un aumento inducido por el del comercio exterior, que exigiría más asociaciones imponiéndose a la autocracia. Tendríamos aquí una segunda variable explicativa del movimiento asociativo voluntario en el *Estado Novo*.

Padrões de Associativismo No Estado Novo



Bibliografia

Aspectos teóricos

- ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney: *The Civic Culture Political Attitudes And Democracy In Five Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, Princeton, 1962.
- CUVILLER, Armand: *Manuel de Sociologie*, París, PUF, 1962, vol. I.
- DURKHEIM, Émile: *De la Division du Travail Social* (1893), París, PUF, 2007.
- FUKUYAMA, Francis: *Social Capital and Civil Society*, The Institute of Public Policy George Mason University, 1-X-1999, [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>].
- GIDDENS, Anthony: *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- GURVITCH, Georges: *Traité de Sociologie*, París, PUF, 1962, vol. I.
- MATOS, Luís Salgado de: *O Estado de Ordens*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2004.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *De l'Esprit Des Lois*, en *Oeuvres Complètes*, París, Pléiade, II, 1976 [1748].
- PUTNAM, Robert (ed.): *Democracies in Flux The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- PUTNAM, Robert: *Bowling Alone The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York-Londres, A Touchstone Book, Simon & Schuster, 2001.
- TÖNNIES, Ferdinand: *Community and Society (Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887), extractos en J. H. Abraham, *Origin and Growth of Sociology*, Harmondsworth, Penguin Books Ltd, 1977, pp. 244-264.
- WEBER, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva-York-Londres, The Free Press-Collier MacMillan, 1947.
- WORSLEY, Peter (ed.): *Introducing Sociology*, UK, Penguin Books, Harmondsworth, 1978 (2ª ed.).

Derecho de Asociación

- ANDRADE, Manuel: *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Coimbra, Almedina, 1992 (7ª reimp.), vol. I.
- CAETANO, Marcello: *Manual de Ciência Políticas e Direito Constitucional*, Lisboa, Col. Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 1963 (4ª ed.).
- CAETANO, Marcello: *Manual de Direito Administrativo*, Lisboa, Empresa Universidade Editora de Coimbra, 1937.
- CARVALHO, Joaquim: «Regime político dos pequenos partidos», en D. Peres, *História de Portugal*, Barcelos, Portucalense Editora, 1928-1981, 10 vols., vol. VII.
- COELHO, Trindade: *Manual Político do Cidadão Português*, Lisboa, Parceria A. M. Pereira, 1906.

COELHO, Trindade: *Manual Político do Cidadão Português*, Porto, Empresa Litterária e Typographica, 1908 (2ª ed.).

GUEDES, Prof. Marques: «Os Últimos Tempos da Monarquia: 1890 a 1910», en D. Peres, *História de Portugal*, Barcelos, Portucalense Editora, 1928-1981, 10 vols., vol. VII.

Legislação Repressiva e Antidemocrática do Regime Fascista, PCM, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1985.

MIRANDA, Jorge y LEITÃO, Orlando: «Situação Jurídica da Ac». 20-XI-1970, policopiado, 16 págs., con anexo «textos legales aplicables», policopiado, 13 págs., ref 17/70-71. Arquivo da Jc Nacional.

ORTIGÃO, Ramalho: *As Farpas*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1948, vol. VII.

SOUSA, Álvaro da Silva: «Liberdade de Expressão, Reunião e Associação», en *3º Congresso da Oposição Democrática Teses 7ª Secção*, Lisboa, Seara Nova, 1974.

Doctrina del Estado Novo sobre Asociaciones Voluntarias

CAETANO, Marcello: *As Grandes Opções*, Lisboa, Verbo, s.d.

CARDOSO, José Pires: «Parecer nº 42/VI sobre Corporações», en *Pareceres da Câmara Corporativa (VI Legislatura)*, II (1956).

FERRO, António: *Salazar O Homem e a Sua Obra*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, Contiene ilustraciones, febrero de 1933.

GODINHO, José Magalhães: *Direitos, Liberdades e Garantias Individuais*, Lisboa, Seara Nova, 1973.

NOGUEIRA, J. F. Henriques: *Estudos sobre a Reforma em Portugal*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 1923.

PINTO, Jaime Nogueira (ed.): *Salazar visto pelos seus próximos (1946-68)*, Lisboa, Bertrand Editora, 1993.

SALAZAR, Oliveira: *Antologia Discursos, Entrevistas, Artigos, Teses, Notas e Relatórios 1909-1966*, Coimbra, Coimbra Editora, 1966 (3ª ed.).

SALAZAR, Oliveira: *Discursos e Notas Políticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 6 vols.