

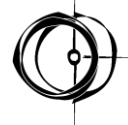
## La otra cara de las urnas. Elecciones, dictaduras y Guerra Fría en Europa. Propuesta para un marco conceptual\*

Carlos DOMPER LASÚS  
Universidad de Zaragoza

¿Cómo podían detenerse, de pronto, en 1945, conflictos de tal intensidad como los que asolaron Europa desde 1914? La pregunta fue formulada por Mark Mazower en 1998 y sigue teniendo plena vigencia en un continente que, mayoritariamente, ha narrado su historia posterior a la II Guerra Mundial desde una perspectiva adánica y autocomplaciente. De hecho, tanto las historias del periodo escritas a partir de 1989 como los propios estadistas protagonistas del mismo, se han esforzado en señalar que tras la derrota del Eje, el Viejo continente aprendió las lecciones del pasado y se dirigió, de manera casi teleológica, hacia su unificación en un espacio postnacional, conciliador y pacífico<sup>1</sup>.

La realidad, sin embargo, fue otra. No existió un año cero, ni una separación clara entre la guerra caliente y la guerra fría, como sugirió el propio historiador británico<sup>2</sup>, ni la alargada sombra de las dictaduras<sup>3</sup> se desvaneció en Europa tras la victoria aliada, como podrá comprobar fácilmente cualquiera que se acerque a la historia de los países de la Europa del Este, de la antigua Checoslovaquia o de Portugal o España. Muy al contrario, el continente continuó anidado por regímenes dictatoriales que, dado su origen cronológico y la ideología que influyó su construcción, pueden clasificarse en dos grupos. Por un lado, los que nacieron al calor del auge de los fascismos y sobrevivieron a su derrota. Por otro, aquellos que surgieron bajo la ascendente comunista en la inmediata posguerra.

Sin embargo, esos regímenes no encajaban en las categorías tradicionales de dictadura, tiranía y despotismo desarrolladas desde el pensamiento clásico de Aristóteles hasta Weber. Por eso, cuando a partir de los años cincuenta, la ciencia política norteamericana intentó definirlos y elaborar una tipología de los mismos, tuvo que recurrir a una nueva categoría conceptual para cuya denominación utilizó un



Artículo recibido en 31-3-2014 y admitido a publicación en 4-6-2014.

\*. Debo agradecer aquí a Miguel Ángel Ruiz Carnicer, no solo la oportunidad, sino también el estímulo intelectual, la confianza y ánimos que siempre me ha proporcionado. Asimismo, me gustaría agradecer a Nicolás Sesma, David Alegre, al propio Miguel Ángel y a los evaluadores del artículo, los consejos e ideas que me han permitido mejorar, con mucho, la calidad del texto inicial.

1. *La Europa negra*, Barcelona, Ediciones B, 2001, p. 240 (el original en inglés de 1998). La visión sobre la manera en la que se ha narrado la historia europea tras 1945 en Tony JUDT, *Posguerra: una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, p. 25.

2. MAZOWER, *La Europa negra*, p. 241.

3. Dado que entrar en el debate sobre la naturaleza política de las dictaduras europeas del siglo XX sobrepasaría con creces el objetivo de este artículo, a lo largo del mismo me referiré a ellas con los términos de “regímenes dictatoriales” o, simplemente, como “dictaduras”, dejando al margen su naturaleza política y haciendo alusión exclusivamente a su forma de ejercer el poder.

adjetivo usado en los años 20 por los antifascistas italianos en su intento por comprender la novedad de la dictadura de Mussolini: totalitarismo<sup>4</sup>.

No obstante, en el clima ideológico de la Guerra Fría el concepto fue instrumentalizado por el orden occidental para equiparar el estalinismo y el régimen comunista chino con las dictaduras fascistas que habían sido derrotadas en la pasada guerra y cuyo recuerdo se hallaba estigmatizado por sus crímenes políticos y el genocidio<sup>5</sup>. Así, las citadas potencias convirtieron fascismo y comunismo en sinónimos, reivindicando al mismo tiempo la democracia liberal como forma ideal de gobierno. Empero, ese éxito apologético se logró, como ha señalado Ismael Saz, a costa de que las masas, y también las élites, perdieran su rostro<sup>6</sup>.

La nueva categoría fue inicialmente desarrollada por autores como Hanna Arendt, Sigmund Neumann o, especialmente, Friederich y Brzezinsky quienes determinaron cuales eran las principales características que debía de cumplir un sistema de dominación para poder ser catalogado como totalitario<sup>7</sup>. El problema fue que el modelo se estilizó tanto que, siguiendo la argumentación de Saz<sup>8</sup>, acabó haciendo que no importaran los objetivos políticos y sociales, solo que hubiese un partido; no importara la ideología, solo que hubiese una; no importaran las clases sociales, solo que hubiese masas movilizables y movilizadas. En palabras de Traverso, el concepto de totalitarismo “aplanaba sincrónicamente” todos los regímenes concretos a los que se aplicaba al impedir comprender tanto sus raíces profundas en la historia, como su génesis y desarrollo en la larga duración<sup>9</sup>.

Para los propios teóricos sociales norteamericanos, el concepto de totalitarismo no conseguía aprehender la realidad política de muchos de esos regímenes no democráticos. Por eso, la acuñación por parte de Juan José Linz en 1964 de un nuevo tipo ideal de régimen no democrático, el autoritarismo, cuyo referente empírico por excelencia radicó en la España franquista, constituyó una importante renovación dentro del debate en torno al totalitarismo, estableciendo una división tripartita entre democracia, totalitarismo y autoritarismo que prevaleció en la investigación comparada durante casi un cuarto de siglo<sup>10</sup>.

46

---

4. Para una síntesis ver Enzo TRAVERSO, *El totalitarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 2001. M. FLORES (ed.), *Nazismo, fascismo, comunismo. Totalitarismi a confronto*, Milán, Bruno Mondadori, 1998. S. FORTI, *Il totalitarismo*, Roma-Bari, Laterza, 2001. A. GLEASON, *Totalitarianism, The Inner history of the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.

5. Francisco SEVILLANO CALERO, “Totalitarismo, fascismo y franquismo” en Roque MORENO y Francisco SEVILLANO CALERO (eds.), *El franquismo. Visiones y balances*, Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1999, p.15.

6. Ismael SAZ, “Repensar el fascismo”, en Roque MORENO (ed.), *Plebiscitos y elecciones en las dictaduras del sur de Europa (siglo XX)*, Alcoy, Marfil, 2003, p. 31.

7. Hanna ARENDT, *The origins of Totalitarianism*, Nueva York, Harcourt Brace and World Co., 1951; Sigmund NEUMANN, *Permanent revolution: the total state in a world at war*, Nueva York, Londres, Harper & brothers, 1942; C.J. FRIEDRICH y Z. BRZEZINSKI, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1956.

8. SAZ, “Repensar el fascismo...”, p. 31

9. Enzo TRAVERSO, “El totalitarismo. Usos y abusos de un concepto”, en Carlos FORCADELL y Alberto SABIO (eds.), *Las escalas del pasado*, Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses, 2005, p. 107.

10. “An Authoritarian Regime: The Case of Spain” en Erik ALLARDT and Yrjö LITTUNEN (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki, Academic Bookstore, 1964, pp. 291-341.

Influenciado por la teoría sobre los *Party System* que estaba siendo desarrollada durante aquellos años por politólogos como su amigo Giovanni Sartori<sup>11</sup>, Linz identificó cuatro dimensiones sobre las cuales poder establecer una catalogación de los diferentes regímenes no democráticos existentes en aquellos momentos: pluralismo, movilización, ideología y liderazgo. La investigación de las dos primeras convirtió las elecciones organizadas en todos los países dominados por esos sistemas de poder en un elemento clave de análisis.

Como consecuencia, desde mediados de los sesenta los estudios sobre las elecciones celebradas en regímenes no democráticos se multiplicaron exponencialmente. Así, bajo el concepto de *elecciones no competitivas* se estudiaron los comicios organizados por dictaduras de muy diversa naturaleza política y localización<sup>12</sup>. Aunque tales estudios fueron cuestionados por autores que consideraban que no era posible comparar elementos procedentes de contextos tan diferentes cuando sus principales impulsores se reunieron al amparo de un coloquio sobre el asunto celebrado en París en 1976, todos coincidieron en señalar que su estudio permitía captar mecanismos relacionados con la legitimación de dichos regímenes o con la resolución de sus problemas de institucionalización, difícilmente perceptibles en otros niveles de la realidad política<sup>13</sup>.

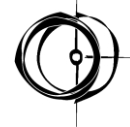
Sin embargo, ese alud de publicaciones sobre las elecciones acabó por extinguirse a finales de los 80. La razón principal radicó en que, a pesar de la utilidad común de todas ellas señalada en el congreso de París, la gran heterogeneidad sistémica, geográfica e histórica de los casos abordados, impidió a los investigadores desarrollar un marco conceptual estable, concreto y comprensible que pudiera ser utilizado sin equívocos por toda la comunidad investigadora. De hecho, los autores de aquellos estudios ni tan si quiera pudieron elaborar una definición de dichos comicios que no estuviera concebida a contrario, es decir, que no los describiese en función de lo que no eran en comparación con los organizados por las democracias occidentales, tal y como puede apreciarse en algunas de las denominaciones que se utilizaron para referirse a ellos (*elecciones no competitivas, elecciones no clásicas...*).

A pesar de todo, me parece que despachar ese importante *background* y las posibilidades de análisis que conlleva calificando aquellos comicios como meras desviaciones de un modelo electoral democrático occidental supuestamente único y auténtico supone, por un lado, obviar el proceso histórico a través del cual se conformó

11. Giovanni SARTORI, *Parties and Party system. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. Seymour M. LIPSET y Stein ROKKAN, *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, Toronto, The Free Press, 1967. Una versión más actual sobre este asunto en Alan WARE, *Political parties and party systems*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.

12. Algunos de los más relevantes. E. JACOBS, "Soviet local elections: what there are and what there are not", *Soviet Studies*, Vol. 22, 1 (Jul. 1970), pp. 61-76. Victor ZASLAVSKY y Robert J. BRYM, "The functions of elections in the USSR", *Soviet Studies*, Vol. 30, 3 (jul. 1978), pp. 362-371. J.M. GLISON, "Soviet Elections as a Measure of Dissident: the missing one percent", *The American Political Science Review*, Vol. 62, 3 (sep. 1968), pp. 814-826. A. F. MONTENEGRO, "As eleições Cearenses de 1962", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1964, 72-108. G. HYDEN y C. LEYS, "Elections and politics in Single-Party Systems: the case of Kenya and Tanzania", *British Journal of Political Science*, 2 (4), oct. 1972, pp. 389-420. A. H. BANISADR, S. GHAZANFARPOUR y P. VIEILLE, "Les élections et leurs fonctions en Iran", *Revue française de science politique*, 28 (feb. 1977), pp. 34-63.

13. Las ponencias de los organizadores fueron recogidas en Guy HERMET, Alain ROUQUIE y Juan José LINZ (eds.), *Des élections pas comme les autres*, París, Preses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.



dicho modelo<sup>14</sup> y, por otro, pasar por alto el hecho trascendental de que esas elecciones se desarrollaron en contextos sociales, históricos, ideológicos e institucionales muy alejados de la democracia occidental.

Caminando sobre los hombros de esos trabajos y partiendo de una de las principales hipótesis que planteo en mi tesis doctoral, es decir, que existió un modelo transnacional que permeó las prácticas electorales de todos los regímenes no democráticos europeos posteriores a la II Guerra Mundial, el objetivo de este artículo es desarrollar, desde una perspectiva histórica, los primeros pilares del marco conceptual que me permita probar tal hipótesis aportando, además, algunos datos empíricos. No obstante, la apuesta teórica que aquí se pergeña consta de múltiples flancos sobre los que continuo trabajando y que, por sus dimensiones y complejidad, no pueden ser abordados en su totalidad en un texto de estas características. Por ello, el siguiente conjunto de ideas no constituye un *corpus* teórico definitivo e inamovible, sino que busca más bien la discusión y el debate que permitan pulirlas y precisarlas. De este modo, la primera parte del texto está dedicada a definir tanto el ámbito de aplicación como el criterio de atribución de lo que he dado en llamar *elecciones institucionalizadoras*. A lo largo de la segunda, se intenta dotar de *historicidad* la anterior demarcación conceptual, analizando las condiciones históricas bajo las cuales se crearon, desarrollaron y transformaron estos comicios.

### Hacia una definición del sujeto

48

La historia y la ciencia política han subrayado convenientemente tanto los diferentes orígenes como la diversa naturaleza política de los regímenes dictatoriales que coexistieron en la Europa posterior a la II Guerra Mundial. Por el contrario, la pesada herencia que medio siglo de Guerra Fría dejó tras de sí en todos los ámbitos de la sociedad, ha lastrado los estudios realizados por dichas disciplinas sobre esas formas de gobierno ocultando los nexos de unión que también existieron entre ellas. Por lo que aquí respecta, uno de aquellos lazos fue sin duda la organización de elecciones, en algún momento de su existencia, por parte de todos ellos. Portugal venía realizándolas desde 1928, Bulgaria comenzó a hacerlo en 1945, Rumanía en 1946, Hungría, España y Polonia a lo largo de 1947 y Checoslovaquia en 1948. Así pues, el concepto de *elecciones institucionalizadoras* pretende situarse por encima del plano ideológico y, desde la perspectiva de las prácticas gubernamentales, aprehender esta realidad política transnacional que tuvo lugar en las dictaduras europeas entre 1945 y 1989.

A decir verdad, estas elecciones han recibido escasa atención por parte de la comunidad científica. Además, los pocos trabajos existentes se asientan, por lo general, en el universo conceptual originado en torno al debate, ya mencionado, sobre el totalitarismo y el autoritarismo. Así, al dar por sentada la existencia de una estrecha relación entre la forma y la función de las elecciones y el tipo de régimen político que las organiza, ninguno de ellos puede aportar una visión de conjunto que las integre en el contexto geopolítico (Europa) e histórico (Guerra Fría) en el que tuvieron lugar. A día de hoy, el problema sigue sin resolverse, tal y como se puso de manifiesto en el congreso que bajo el título *Elections under 20th Century Dictatorships*, organizaron en Colonia Ralph Jessen y Hedwig Richter en 2009. A pesar de lo explícito del

---

14. Raffaele ROMANELLI (ed.), *How did they become voters? The history of franchise in Modern European Representation*, La Haya, Kluwer Law International, 1998.

encabezamiento, en aquel encuentro no se hizo mención alguna a los comicios organizados por las dictaduras de Franco y Salazar, y es que, como concretaba el enunciado de la conferencia inaugural, la convención estaba dedicada a las “*Non-competitive elections in 20th Century “totalitarian” dictatorships. Some questions and general considerations*”<sup>15</sup>.

En realidad, es cierto que la tipología de las diferentes dictaduras del siglo XX condicionó las características formales de las elecciones que pusieron en marcha, puesto que, como indicó Vernon Bogdanor a principios de los ochenta, los sistemas electorales se adaptan y se encuentran influenciados por el medio en el que operan<sup>16</sup>. Lo que ocurre es que si centramos el foco del análisis en las prácticas gubernamentales y en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en vez de sobre la ideología o la naturaleza política de las dictaduras europeas posteriores a 1945, es posible encontrar entre ellas nexos de unión que reflejen, con todas las diferencias que se quiera, la influencia de una historia que con distintos ritmos e intensidades permeó durante siglos el desarrollo de las sociedades y espacios donde se anclaron. Desde esta perspectiva, el concepto de *elecciones institucionalizadoras* pretende captar esos lazos históricos, entendiendo los citados comicios como un sujeto de carácter transnacional que operó en y estuvo condicionado por un marco geopolítico y un contexto histórico determinado.

Pero, ¿cuáles fueron los principales rasgos que caracterizaron formalmente las *elecciones institucionalizadoras* celebradas en las dictaduras europeas entre 1945 y 1989? Los científicos sociales que han estudiado los procesos electorales organizados por regímenes dictatoriales han desarrollado diversos criterios entorno a los cuales describir sus elementos definidores<sup>17</sup>. Sin embargo, debido a la necesidad ya aludida de dar cabida a situaciones muy diversas, todos ellos resultan excesivamente imprecisos para aprehender con exactitud una realidad concreta como la que abarca el presente artículo. Por esa razón, partiendo de las principales líneas trazadas por los anteriores, he creído conveniente elaborar un marco de atribución propio que además de permitir identificar con precisión este tipo de elecciones, sea lo suficientemente laxo como para poder integrar, sin resquebrajarse, las peculiaridades que las mismas adquirieron en cada país para adaptarse a las circunstancias históricas, políticas, sociales, culturales, etc., del mismo.

El primero de esos atributos arquetípicos gira alrededor de la universalidad y la unificación del sufragio puesto que tanto las dictaduras que sobrevivieron a la derrota

---

15. Toda la información sobre este congreso en <<http://www.h-net.org/announce/show.cgi?ID=167964>> (consultada el 15 de enero de 2014). Las cursivas son mías. Algunas de las ponencias presentadas fueron posteriormente publicadas en Ralph JESSEN y Hedwig RICHTER (eds.), *Voting for Hitler and Stalin. Elections Under 20th Century Dictatorships*, Frankfurt, Campus Verlag, 2011.

16. “Electoral systems and party systems” en Vernon BOGDANOR y David BUTLER (eds.), *Democracy and elections: Electoral systems and their political consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 247-262.

17. Guy HERMET, “Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis” en Guy HERMET, Alain ROUQUIE y Juan José LINZ (eds.), *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982, pp. 38-53. Juan José LINZ, “Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios” en HERMET, ROUQUIE y LINZ, *¿Para qué sirven las elecciones?...* pp. 93-95. SARTORI, *Parties and party systems*, pp. 193-216 (1º ed. 1976). Ralph JESSEN y Hedwig RICHTER, “Non-competitive elections in 20th Century Dictatorships: some questions and general considerations” en JESSEN y RICHTER, *Voting for Hitler...* pp. 17-18. Andreas SCHEDLER, “The logic of Electoral Authoritarianism” en Andreas SCHEDLER (ed.), *Electoral Authoritarianism. The dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2006, pp. 1-26.



fascista como las que surgieron tras ella concedieron el derecho al voto a un número más o menos limitado de personas<sup>18</sup>. Las restricciones fueron en todos los casos mucho más intensas durante la inmediata posguerra, cuando el control del electorado se convirtió en una herramienta muy útil para impedir a los calificados de discrepantes desestabilizar unos regímenes todavía débiles como consecuencia de su reciente creación y la existencia en ellos de una oposición real, en unos casos, o a las dudas existentes sobre su posible aceptación en la Comunidad Internacional, en otros.

España y Hungría representan buenos ejemplos de la puesta en marcha de esas limitaciones censuales. En el primer caso, informes del *Public Record Office* dan cuenta de cómo durante el referéndum de 1947, que pese a celebrarse en condiciones de sufragio universal solo permitió participar al 61,1% de la población, alrededor de un millón de represaliados políticos fueron excluidos del censo a través de un artículo de la Ley Electoral que impedía votar a los condenados a penas de prisión mayor<sup>19</sup>. Asimismo, en las elecciones municipales celebradas un año después, tan solo el 21% de los españoles pudieron tomar parte en la elección de los concejales por el tercio de representación familiar, que contó con el censo electoral más amplio de los tres<sup>20</sup>. En Hungría, la Ley Electoral de 1947 que se aplicó por primera vez en las elecciones de ese mismo año, extremó las causas de indignidad electoral, que ya en 1945 habían afectado a los colaboradores del régimen de Horthy y a los individuos de ascendencia alemana, de manera que el número de personas privadas del sufragio rozó la cifra de 900000 sobre un cuerpo electoral de unos 6 millones de ciudadanos<sup>21</sup>.

50

Con el paso de los años, todos estos regímenes ensancharon progresivamente sus censos electorales. Los primeros en hacerlo fueron los socialistas del este de Europa, una vez que lograron deshacerse de los últimos reductos de la oposición a principios de los años cincuenta. Países como Rumanía, Polonia, Hungría o Bulgaria, pasaron así de porcentajes de población con derecho al voto que giraban entre el 55 y el 65% a cifras que se acercaban al 70% y que llegaron incluso a rondar el 75% a finales de los ochenta<sup>22</sup>. En las dictaduras ibéricas, esa ampliación no llegó hasta finales de los

---

18. Guy HERMET ya subrayó como la exclusión de las masas populares de la esfera del poder representativo de las capas sociales dominantes se encuentra en la propia esencia de la historia electoral desde la Revolución francesa, apuntando que la historia de esta exclusión constituye, en realidad, el preámbulo a la historia de su extensión cuantitativa y cualitativa (HERMET, ROUQUIE y LINZ, *¿Para qué sirven las elecciones?*, p. 11). Una aproximación mucho más actual y conectada con el proceso de construcción de la nación puede verse en Raffaele ROMANELLI, "Electoral systems and social structures. A comparative perspective" en ROMANELLI, *How did they become voters?* pp. 1-36.

19. José Antonio MIRANDA y Juan Francisco PÉREZ, "El franquismo intranquilo: la manipulación electoral en el referéndum de 1947" en Javier TUSELL, Julio GIL PECHARROMÁN y Feliciano MONTERO (dirs.), *Estudios sobre la derecha española contemporánea*, Madrid, UNED, 1993, p. 601.

20. Las cifras relativas al sufragio en España han sido calculadas partiendo de las proporcionadas en Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, "Representación. Elecciones. Referéndum" en Manuel FRAGA *et alii*, *La España de los años 70. Vol. III. El Estado y la política*, Madrid, Moneda y Crédito, 1974, pp. 1371-1439. Domingo GARCÍA RAMOS, "Las elecciones municipales del franquismo" en *El franquismo: el régimen y la oposición. Actas de las IV Jornadas de Castilla la Mancha de investigación en archivos. Vol. I.*, Guadalajara, ANABAD, 2000, pp. 253-270 y recurriendo a los datos sobre población de hecho publicados en los censos del Instituto Nacional de Estadística de los años 1950, 1960 y 1970.

21. Bennett KOVRIG, *Communism in Hungary from Kun to Kádár*, San Francisco, Hoover Institution, 1979, p. 214.

22. Los datos del sufragio en los países del este y en Portugal, así como los referentes a España durante el periodo anterior y posterior al franquismo en Dieter NOHLEN y Philip STÖVER (eds.), *Elections in Europe. A data handbook*, Baden-Baden, Nomos, 2010.

sesenta. En España, fue la Ley Orgánica del Estado aprobada por un referéndum celebrado en diciembre de 1966 y en el que tuvo derecho a participar el 64% de los españoles, la que, en un intento por aumentar lo que empezaba a ser una preocupante baja participación popular en los comicios, consagró un aumento del censo electoral. Para ello, permitió que las mujeres casadas pudiesen votar junto a los cabezas de familia tanto en las elecciones municipales por el tercio de representación familiar, como en las elecciones a procuradores familiares en Cortes. De este modo, mientras en las primeras de ellas organizadas en 1963 pudo ejercer su derecho al sufragio casi el 30% de la población, en las celebradas en 1973 tuvieron esa posibilidad casi el 56% de los ciudadanos. De igual manera, el censo de las dirigidas a elegir procuradores para las Cortes, organizadas por primera vez en 1967, incluyó al 50% de los mismos. En Portugal, la llegada al poder de Marcelo Caetano en 1969 y sus intentos de salvar el régimen a través de una política tímidamente aperturista, se tradujeron en un salto que llevó las raquíticas cifras existentes hasta entonces, que en ningún caso superaron el 15% de las elecciones a la Asamblea Nacional de 1962, hasta el 24,2% que las mismas alcanzaron cuando tuvieron lugar en 1973.

Obviamente, no puede soslayarse que la disparidad entre las cifras anteriores es no solo evidente, sino en muchos sentidos profunda. Salta a la vista como las dictaduras soviéticas concedieron el derecho al voto a porcentajes de la población muy superiores a los que se registraron en España y, especialmente, en Portugal. La comparación entre Bulgaria y este último es quizás la más extrema y da cuenta de esa profundidad a la que me refería. De hecho, la distancia entre el menor y el mayor porcentaje de ciudadanos inscritos en los censos electorales de ambos países habla por sí sola. Así, mientras en Portugal la menor de esas cifras se registró en las elecciones a la Asamblea Nacional de 1934 con un 8,2% y la mayor se dio en los comicios al mismo organismo realizados en 1973 con un 24%, en Bulgaria los datos oscilaron entre un mínimo del 64% en el referéndum de 1946 y un máximo del 74,3% en las elecciones al Parlamento de 1986.

Por otro lado, si observamos los números desde una perspectiva histórica no podemos dejar de reconocer que, en el caso de los países del Este, estos regímenes elevaron el porcentaje de la población con derecho al sufragio hasta cotas que escasamente habían sido alcanzadas en dichos países a lo largo de toda su historia electoral. Algo muy distinto a lo que ocurrió en Portugal y España, donde no fue hasta muy al final cuando los censos electorales alcanzaron, e incluso superaron, las cifras de los existentes en los mismos antes de su irrupción a través de sendos golpes de estado y una guerra civil en el caso español<sup>23</sup>.

Como digo, estos datos ponen de relieve las grandes diferencias existentes entre las naturalezas políticas de aquellos regímenes, pero de ningún modo deben ocultar la presencia común en todas ellas de una brecha evidente entre el número de electores potenciales y el de los que finalmente fueron censados. Una realidad que adquiere mayor nitidez cuando es colocada al trasluz de las cifras arrojadas por los censos electorales existentes en estos mismos países actualmente. En este contexto, merece la pena destacar como el 86,4% de los portugueses tuvieron derecho a voto en las elecciones de 2001; el 83,9% de los españoles gozaron de esa atribución en el año 2000; el 80,3% de los polacos lo hicieron en 2007; el 80% de los húngaros en 2008; el 87,3% de la población búlgara en 2005; o, finalmente, 85,1% de los rumanos en 2004.

23. Una excepción a esta afirmación la constituyen en el caso español los *referenda* de 1947 y 1966, en los que participaron el 61 y el 64% de la población respectivamente. Cifras algo mayores a las alcanzadas en las elecciones de 1933 y 1936, que se quedaron en torno al 50%.



Con todo, la mayor o menor amplitud del censo electoral no tuvo ninguna influencia directa sobre el resultado final de las *elecciones institucionalizadoras* como consecuencia de la segunda de sus características formales, el absoluto control de las mismas por parte de los estados que las organizaron. En este sentido, el miedo a la posibilidad de que los cargos elegidos erosionasen el sistema desde dentro y a la pérdida de poder y privilegios que pudiera derivarse de la celebración de los mismos, llevó a los dirigentes de los diferentes regímenes a los que nos estamos refiriendo a articular mecanismos legales y extralegales que les permitiesen establecer un estrecho control sobre todos los procesos electorales que organizaron.

Las correas de transmisión elegidas para materializar esa supervisión fueron las burocracias gubernamentales y de los diferentes partidos únicos. A través de ellas, las dictaduras europeas objeto de estudio intervinieron intensamente en todas las fases de los diferentes comicios que realizaron, desde la elaboración del censo o la presentación de candidaturas a la formalización de las mismas, pasando por el establecimiento de los sistemas de emisión y escrutinio de los sufragios, la vigilancia de las votaciones, los recuentos de papeletas y la proclamación de los elegidos e, incluso, la utilización propagandística de los resultados.

Cuando tuvieron que decidir qué métodos o sistemas utilizar para fiscalizar sus elecciones, las dictaduras europeas posteriores a la II Guerra Mundial se decantaron finalmente por unos u otros en función de sus propias necesidades y capacidades. En España y Portugal tanto los gobiernos civiles como FET-JONS y la *União Nacional* fueron los encargados de salvaguardar el *correcto* desarrollo de los comicios<sup>24</sup>. Sin embargo, mientras en el país luso la extrema restricción del sufragio constituyó el elemento fundamental para alcanzar ese fin, el régimen de Franco se apoyó en la implementación de un sistema orgánico<sup>25</sup> con múltiples elecciones resueltas mayoritariamente mediante sufragio indirecto. Las escasas votaciones en las que se permitió el sufragio directo estuvieron limitadas por una amplia gama de mecanismos entre los que destacan la falsificación de los resultados<sup>26</sup> y el recurso a un artículo de la ley electoral<sup>27</sup>, habitualmente utilizado en las elecciones municipales por el tercio de

52

---

24. Para un análisis del papel que representó FET-JONS en las elecciones municipales por el tercio de representación familiar véase, Carlos DOMPER, “Entre la fuerza del mastodonte y la reserva de dinosaurios. Las elecciones de representación familiar en Aragón, 1948-1973” en Miguel Ángel RUIZ CARNICER (ed.), *Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Zaragoza, IFC, 2013, cd , pp. 111-130. Las referencia al caso portugués en Manuel LOFF, “Electoral proceedings in Salazarist Portugal (1926-1974): formalism and fraud” en Raffaele ROMANELLI (ed.), *How did they become voters?....*, pp. 245-246.

25. Max WEBER ya señaló como la representación *orgánica* basada en categorías de intereses, típica de los regímenes corporativistas, ofrece la ocasión de privar del derecho al voto a ciertos grupos de la sociedad y de manipular la composición del electorado, de las circunscripciones y de modificar, en suma, la representación (*Economie et société*, ed. de París, Plon, 1971, pp. 305-307).

26. Esta realidad puede verse para el caso de Zaragoza en Carlos DOMPER, “Las elecciones de Franco en Zaragoza (1948-1973). Una aproximación local a un asunto transnacional”, *Ayer*, (en prensa). Algunas referencias a este asunto para otras localidades en José Antonio MIRANDA y Juan Francisco PÉREZ, “Actitudes falangistas ante las elecciones municipales (1948-1957), *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea*, 8-9 (1991-1992), pp. 144-145.

27. Concretamente, se trataba del artículo 29 de la Ley electoral de 1907, que pasó a ser el 21 en las Normas electorales *de 1948* y acabó convirtiéndose en el 55 del Reglamento de organización y funcionamiento del régimen jurídico de las corporaciones locales *de 1952*.



cabezas de familia, que permitía no celebrar elecciones siempre que se presentaran tantos candidatos como puestos a cubrir<sup>28</sup>.

Por lo que se refiere a los estados del este de Europa, White ha subrayado como los procesos electorales fueron sometidos a innumerables arbitrariedades que intentaron ser camufladas bajo la supuesta legitimidad de las actividades a las que tenían derecho los frentes populares o de unidad durante dichos procesos<sup>29</sup>. Fue por tanto el Partido Comunista, en sus distintas versiones, el que se encontró al frente del control de las elecciones en estos países, donde fueron habituales la utilización de sobres casi transparentes para depositar los votos, la obligación de escoger la papeleta frente a los miembros de la mesa de votación, la anotación de los nombres de quienes usaban las cabinas de votación o, como apuntó Wiatr refiriéndose a Polonia, la asfixiante presión sobre la población para que votase masivamente a favor de los candidatos propuestos por el régimen<sup>30</sup>.

En definitiva, nos encontramos ante una variopinta panoplia de mecanismos cuya utilización ininterrumpida, con mayor o menor intensidad, por parte de estas dictaduras en todos los comicios que organizaron, originó un profundo foso entre sus estructuras legales y la realidad de la represión y las prácticas arbitrarias. Unas circunstancias que condicionaron por completo las relaciones entre dichos estados y las sociedades sobre las que se anclaron, al conceder a los primeros una ventaja cualitativa que les permitió no perder el control de la misma conforme aquélla se fue alargando en el tiempo y, por tanto, volviéndose más compleja, tal y como ha señalado Manuel Loff en su estudio sobre las elecciones salazaristas<sup>31</sup>.

La limitación del censo electoral y el extremo control al que fueron sometidas las votaciones, convirtieron la introducción de los votos en las urnas por parte de los ciudadanos en un acto meramente formal. Por consiguiente, y esta es la tercera característica de las *elecciones institucionalizadoras*, la proposición y nominación de los candidatos fue, sin duda, la fase más relevante de las mismas. De ahí que el estado pusiese especial énfasis en dominar esta etapa del proceso electoral, una tarea de la que también se hicieron cargo los partidos únicos o, allí donde existieron, los frentes sometidos a ellos.

Esa labor de supervisión, que se apoyó en legislaciones muy restrictivas sobre la presentación de candidatos, se articuló a través de diferentes mecanismos que fueron desde la supervisión de las candidaturas presentadas o la asunción de los prohibitivos

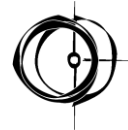
---

28. El conjunto de mecanismos legales y extraleales articulados por el franquismo para controlar los procesos electorales que organizó han sido estudiado con todo detalle en Roque MORENO, “Las consultas franquistas: la ficción plebiscitaria” en Roque MORENO y Francisco SEVILLANO (eds.), *El franquismo. Visiones y Balances...*, pp. 94-130. Para el caso concreto del referéndum de 1947, resulta muy ilustrativo Francisco SEVILLANO CALERO, “El Nuevo Estado y la ilusión de la Democracia orgánica” en MORENO, *Elecciones y plebiscitos...*, pp. 111-121.

29. Stephen WHITE, “Democratizing Eastern Europe. The elections of 1990”, *Electoral Studies*, 1990 (9/4), p. 277.

30. Carlos FLORES JUBERÍAS, “Los procesos electorales en los regímenes socialistas: funcionalidad, caracteres y evolución de una ficción constitucional”, *Cuadernos Constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 9 (1995), p. 55. Jerzy WIATR, *Elections and voting behaviour in Poland*, Wroclaw, The Polish Academy of Sciences Press, 1978, p. 202.

31. LOFF, “Electoral proceedings...”, p. 250. La misma situación ha sido señalada por Zoltan BARANY en su estudio sobre las elecciones húngaras: “Elections in Hungary” en Robert FURTAK (ed.), *Elections in socialist states*, Exeter, Harvester Wheatsheaf, 1990, p. 78.



costes de las campañas electorales de los candidatos del régimen, hasta la obstaculización de las actividades de los pocos aspirantes, más o menos independientes que lograron alcanzar la fase de la votación<sup>32</sup>. Dos fueron las principales consecuencias de todo ello. Por un lado, FET-JONS, la *União Nacional* y los partidos comunistas aprovecharon sus enormes estructuras burocráticas y su papel de policía de los comicios para que sus miembros coparan la mayor cantidad de puestos en disputa, lo cual transformó estas elecciones en una de las herramientas a las que recurrieron dichas organizaciones en su intento por patrimonializar las instituciones<sup>33</sup>. Por otro, el número de candidatos que disputaron cada una de las vacantes existentes fue muy reducido y representó los mismos intereses, dada la obligación legal de hacer suyo el programa del partido o del frente del país en el que se presentase.

También en este ámbito hubo disparidades entre unas dictaduras y otras. Mientras en España los candidatos se presentaron en torno a segmentos corporativos, en Europa del Este su cooptación estuvo sujeta al perfil sociológico que, según las autoridades, debía representar la institución para la que fuesen a ser elegidos. Por otro lado, el número medio de candidatos que se presentaron por cada puesto en disputa fue más elevado en España que en los regímenes soviéticos. Por ejemplo, en las elecciones municipales celebradas en Zaragoza entre 1948 y 1973 esa proporción osciló entre 8 (1951) y 2 (1963) en el tercio sindical, 4,5 (1966) y 2,7 (1951) en el tercio corporativo y 5 (1970) y 1,4 (1948) por el tercio familiar<sup>34</sup>. En las elecciones a procuradores por los cabezas de familia de 1967 y 1971 esas proporciones fueron, a nivel nacional, de 3,1 y 2,3 respectivamente<sup>35</sup>. Por el contrario, en Albania, la URSS, Bulgaria y, a escala nacional también Checoslovaquia, nunca pasaron de situaciones de lista única. Asimismo, esas ratios fueron algo más elevadas, sin llegar nunca a los niveles

54

---

32. Para el caso español, Moreno, “Las consultas franquistas... pp. 94-130. Ejemplos concretos de este dominio han sido estudiados para el caso de Salamanca, SEVILLANO CALERO, “El *Nuevo Estado...*” pp. 125-130; Málaga, Cristian Matías CERÓN, “Elecciones en una dictadura: entramado político social del franquismo a través de la elección e concejales para el ayuntamiento de Málaga en 1948” en Lucía PRIETO BORREGO (coord.), *Guerra y franquismo en la provincia de Málaga. Nuevas líneas de investigación*, Málaga, Universidad de Málaga, 2005, pp. 166-173; Valencia, Juan Carlos COLOMER, “Franquismo y poder municipal: las elecciones municipales por el tercio familiar en la ciudad de Valencia (1948-1973) comunicación presentada al VIII Encuentro Internacional de Investigadores del Franquismo en <<http://centresderecerca.uab.cat/cefid/es/content/congresos-del-cefid>> (consultada el 23 de enero de 2014). Para los países de Europa Oriental, FLORES JUBERÍAS, “Los procesos electorales en los regímenes socialistas... pp. 56-60. Robert FURTAK, “The fundamental characteristics and trends of elections in socialist states” en FURTAK, *Elections in socialist states...*, pp. 7-8. La situación en Portugal ha sido analizada en Manuel LOFF, “Electoral proceedings...”, p. 240-242. “Natureza, funções e efeitos das eleições em regimes ditatoriais: o Estado Novo em perspectiva comparada” en Andre FREIRE (coord.), *Eleições e sistemas eleitorais no século XX Português: uma perspectiva histórica e comparativa*, Lisboa, Colibri, 2011, pp. 197-198

33. Martí MARÍN ha señalado recientemente la existencia de un proceso de *falangistización* de los cuadros políticos de la Administración Pública local y provincial en la España franquista (“Falange y poder local” en RUIZ CARNICER, *Las culturas políticas del fascismo...*, p. 245. De igual modo, en esta dirección parece apuntar el trabajo de Miguel Ángel DEL ARCO BLANCO en este dossier. Por lo que respecta a los países soviéticos, FLORES JUBERÍAS, “Los procesos electorales en los regímenes socialistas...”, p. 56, Georg BRUNNER, “Elections in the Soviet Union” en FURTAK (ed.), *Elections...*, p. 34-37. BARANY, “Elections in Hungary...”, p. 79.

34. DOMPER, “Las elecciones de Franco en Zaragoza”.

35. Ambas ratios han sido calculadas partiendo de los datos ofrecidos por Francisco J. VANACLOCHA, “Las elecciones de representación familiar en las Cortes españolas (1967-1974) como elecciones no competitivas”, *Cuadernos Económicos del ICE*, 1 (1977), p. 66, cuadro nº1.

españoles, en las elecciones polacas de 1957 (1,6), las yugoslavas de 1967 (1,5), de la RDA en 1971 (1,3) o incluso en las celebradas en Hungría en fecha tan tardía como 1985 (2,2)<sup>36</sup>.

No obstante, en lo sustancial el fuerte control al que fueron sometidos los procesos de presentación y nominación de candidatos por parte de todos estos regímenes, impidieron que el votante tuviera capacidad de elección puesto que además de muy pocas opciones entre las que escoger, todas representaban los mismos intereses. De ese modo, la disyuntiva quedaba reducida, como insistían los propios organizadores, a una búsqueda del intérprete más conveniente para una partitura ya escrita de ante mano. ¿Cuál fue entonces el impacto de estos comicios en la toma de decisiones? La respuesta a esta pregunta conforma la cuarta de las particularidades definitorias de los comicios que aborda este artículo.

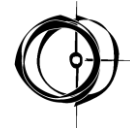
Como pudieron comprobar durante décadas quienes participaron en los procesos electorales organizados durante la Guerra Fría por las dictaduras europeas, sus votos nunca sirvieron para decidir ni quien iba a gobernarles, ni la forma en la que iba a hacerlo. Evidentemente, ese no pudo ser nunca el objetivo de unos comicios organizados por regímenes donde los cambios que afectaban tanto a los máximos dirigentes como a las decisiones políticas estratégicas surgieron siempre del interior del sistema. Así pues, las *elecciones institucionalizadoras* se caracterizan por no comprometer jamás ni la continuidad del estado que las realiza ni la posición de quienes se encuentran en sus principales puestos de poder.

Por eso, además del estrecho control gubernamental al que estuvieron sometidas, ninguna de ellas dio acceso a puestos dotados de capacidad ejecutiva ni permitió a la oposición participar con posibilidades reales de victoria. A decir verdad, las personas que resultaron elegidas a través de este tipo de comicios se integraron en instituciones donde o bien los agentes realmente ejecutivos eran nombrados directamente por las autoridades, o bien constituían una minoría con respecto al resto de sus integrantes, que estaban allí por designación discrecional, o bien no tenían poder alguno por encontrarse subordinadas a entes políticos superiores.

España es un buen ejemplo de todo ello. Al margen de los *referenda* de 1947 y 1966, la dictadura franquista no organizó elecciones por sufragio directo a nivel nacional hasta 1967, cuando comenzaron a celebrarse las elecciones a procuradores familiares en Cortes. Los representantes escogidos por los españoles tanto en estos primeros comicios, como en los que tuvieron lugar en 1971 significaron respectivamente entre un 18 y un 19% del total de los miembros de las Cortes durante las legislaturas correspondientes<sup>37</sup>. Hasta entonces, las elecciones celebradas en la España franquista tuvieron por objeto la designación del personal político de segunda fila a nivel local (ayuntamientos) y provincial (diputaciones provinciales) y, con la excepción de las elecciones a concejales por el tercio de representación familiar, todas se dirimieron a través del voto indirecto. En este sentido, las elecciones a ambas

36. Los datos sobre Polonia y Hungría en Robert FURTAK, "Elections in socialist states in comparative perspective" en FURTAK, *Elections...*, p. 185. Los referentes a Yugoslavia en Alex PRAVDA, "Elections in Communist Party States" en Guy HERMET, Richard ROSE y Alain ROUQUIÉ (eds.), *Elections without choice*, London, The Macmillian Press, 1978, p. 180. El relativo a la RDA en FLORES JUBERÍAS, "Los procesos electorales en los regímenes socialistas", p. 68.

37. Estas cifras han sido obtenidas partiendo de los datos ofrecidos por VANACLOCHA, "Las elecciones de representación familiar...", p. 69 y MARTÍNEZ CUADRADO, "Representación. Elecciones. Referéndum...", p. 1.407.



instituciones fueron establecidas por la Ley de Bases del régimen local de 1945 que reforzó el poder de los alcaldes y presidentes de diputaciones provinciales a la vez que restaba autonomía a ambas instituciones a favor de los gobiernos civiles y, por consiguiente del Ministerio de la Gobernación<sup>38</sup>.

En Portugal, aunque por una serie de razones históricas el Salazarismo decidió conservar en un plano estrictamente formal y legal órganos políticos individualmente elegidos como la Asamblea Nacional y, hasta 1959, la presidencia de la República, el desarrollo efectivo del sistema político reveló claramente que ambos carecían de cualquier capacidad política efectiva, sometidos como estaban a la dictadura personal del *Presidente do Conselho*, Oliveira Salazar.<sup>39</sup> En los países del Este la situación no fue muy distinta, puesto que como han señalado Szoboszlai y Furtak, los parlamentos no eran más que fieles legitimadores de las decisiones previamente adoptadas en el seno del partido comunista<sup>40</sup>.

De la misma manera, no puede soslayarse que la ausencia de una oposición institucionalizada, constitucional y con capacidad de respuesta que pudiese competir con los candidatos oficiales con opciones de triunfo constituyó un mecanismo clave a la hora de evitar que la celebración de elecciones pudiese poner en riesgo la estabilidad de las dictaduras. Así las cosas, en España, Rumanía, Hungría y Albania la oposición no solo no estuvo permitida, sino que ni tan siquiera se autorizaron partidos satélites que orbitaran alrededor del gubernamental con el fin de dar cierta apariencia de pluralidad. Por el contrario, en Polonia, Checoslovaquia, Bulgaria y la RDA existieron una serie de fuerzas cercanas al Partido Comunista que carecieron de una mínima autonomía con respecto al mismo<sup>41</sup>. De hecho, a ninguna de ellas le estaba permitido presentar candidaturas alternativas a las de aquél sin su consentimiento, ni enfrentarse a él en pie de igualdad, ni proponer objetivos políticos distintos a los suyos ni, naturalmente, alternarse con éste en el ejercicio último del poder<sup>42</sup>. Finalmente, el caso portugués fue algo distinto, ya que a pesar de que la oposición no podía tener partidos políticos permanentes, a partir de 1945 fue autorizada tanto a presentarse a las elecciones como a participar en las campañas electorales, aunque en ningún caso los candidatos opuestos al régimen pudieron obtener la victoria<sup>43</sup>.

56

---

38. El reforzamiento de este control de la Administración central sobre las instituciones provinciales y locales ha sido perfectamente explicado por Martí MARÍN, *Els ajuntaments franquistes a Catalunya. Política i administració municipal, 1938-1979*, Lleida, Pagés Editors, 2000, pp. 144, 197, 198, 243, 492.

39. LOFF, "Electoral proceedings...", p. 249. Manuel BRAGA DA CRUZ, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Editorial Presença, 1988, p. 103.

40. György SZOBOSZLAI, "From a paternalistic to a pluralistic electoral system. The case of Hungary: 1985-1990" en György SZOBOSZLAI (ed.), *Váltók és Utak, Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyv*, Budapest, Hungarian Political Science Association, 1990, pp. 119-21. FURTAK, "The fundamentals...", p. 10.

41. Sobre los partidos no comunistas en las repúblicas socialistas del Este de Europa, Manuel GARCÍA ÁLVAREZ, "Los partidos no comunistas en los Estados socialistas", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, (1973), pp. 585-606.

42. FLORES JUBERÍAS, "Los procesos electorales en los regímenes socialistas...", p. 57.

43. Manuel LOFF, "Electoral proceedings..." p. 241. Mientras Philippe SCHMITTER ha visto en esta decisión un intento del Estado portugués de obtener información regular sobre el estado de la oposición que permitiera la acción represiva de la policía ("The impact and meaning of non-free and insignificant elections in authoritarian Portugal, 1933-1974" en HERMET, ROSE y ROUQUIÉ (eds.), *Elections without choice...*, pp. 153-154). Por su parte, el profesor LOFF entiende que el objetivo de la misma fue acentuar

**Urnas para una paz brutal**

Uno de los acuerdos más simbólicos que alcanzaron Roosevelt, Churchill y Stalin a lo largo de la intensa semana que duró la conferencia de paz de Yalta fue, sin duda, el reconocimiento del derecho de todos los pueblos a elegir a través de elecciones libres la forma de gobierno bajo la que serían administrados. Tal declaración no dejaba de resultar algo cínica en boca de quienes tan solo unos meses antes se habían repartido en Moscú de forma unilateral las áreas de influencia de los Balcanes. No obstante, serían Inglaterra y, especialmente, EEUU quienes, algunos años después, tendrían la última palabra a la hora de aceptar la incorporación de las dictaduras portuguesa y española al nuevo Orden occidental, mientras la URSS actuaba como arquitecto en la construcción de las democracias populares de Europa Oriental.

España y Portugal cayeron bajo el dominio de regímenes dictatoriales durante el periodo de entreguerras, cuando los fascismos se extendían por doquier. En ambos casos, el advenimiento de los nuevos regímenes tuvo tras de sí una reacción de las elites conservadoras frente al liberalismo y su tendencia democratizadora que encontró el apoyo del Ejército para derribar, mediante sendos golpes de Estado, las repúblicas existentes en ambos países. Así, La I República portuguesa fue abatida en mayo de 1926 por un golpe militar dirigido por el General Manuel Gomes da Costa que no encontró oposición alguna. Tras ser designado presidente y primer ministro, el militar José Mendes Cabeçadas suspendió la constitución de 1911, estableció la censura de prensa, prohibió los partidos políticos y disolvió por tiempo indefinido el parlamento, tras lo cual dio paso al general Óscar Carmona al frente de la presidencia del Estado y del Gobierno.

Tras la dimisión de varios primeros ministros en 1932, Oliveira Salazar asumió el cargo y lanzó un proyecto de constitución que, siendo absolutamente antiliberal, establecía la elección directa del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional. No obstante, ambas tendrían funciones meramente ceremoniales, puesto que sería el Gobierno, cuyos poderes estaban fuertemente centralizados en las manos del presidente del Consejo de Ministros, a la sazón el propio Salazar, quien controlara el poder ejecutivo y legislativo. La nueva constitución, que dio origen al *Estado Novo* portugués, fue finalmente aprobada en 1933 mediante un referéndum, el único realizado durante el Salazarismo, estrechamente supervisado por las autoridades.

A pesar del carácter meramente testimonial de la Presidencia de la República y de la Asamblea Nacional, el *Estado Novo* se aseguró su control absoluto cerciorándose de que solo estarían representados en ellas los sectores que apoyaban al régimen organizados a través de la *União Nacional*, el partido único portugués creado en 1931 para aglutinar a todas las organizaciones que colaboraron en el golpe de Estado de 1926. Este fue el objetivo de la Ley Electoral de 1934, que estableció por vez primera en la historia portuguesa la circunscripción electoral única y el principio mayoritario gracias al cual la lista ganadora ocupaba todos los escaños. De este modo, se eliminó

---

los contrastes entre la organización clandestina del PC y un número muy diversificado de clubes y asociaciones políticas que giraban alrededor de personajes más o menos moderados (“Electoral proceedings...”, pp. 246-247).



deliberadamente toda forma de lucha política y, por tanto, la presencia de miembros de la oposición en dichas instituciones<sup>44</sup>.

La II República española fue arrasada una década después. A diferencia de lo sucedido en el país vecino, el levantamiento militar del 18 de julio de 1936 encontró una fuerte oposición por parte de importantes sectores de la sociedad española. Esa fuerte resistencia y el inmediato apoyo que los rebeldes encontraron en la Italia fascista y la Alemania nazi convirtieron aquel *putsch* en una sangrienta guerra civil que no solo dividió a los españoles entre vencedores y vencidos sino que constituyó la primera fuente de legitimidad del régimen naciente hasta su desaparición.

Durante la contienda, el general Franco concentró todos los poderes del bando rebelde en su propia persona, siendo nombrado en septiembre de 1936 *Jefe del Gobierno del Estado español* y *Generalísimo de todos los Ejércitos*. Asimismo, un año después, reunió todas las fuerzas políticas que se habían adherido a la rebelión militar y habían aceptado lealmente sus poderes políticos y militares, bajo el paraguas del nuevo partido único, FET-JONS del que se autotituló Jefe Nacional. Además, fue entonces cuando comenzó la construcción institucional de su dictadura en aquellos territorios que iban quedando bajo su poder, completándola en el resto del país una vez terminó el enfrentamiento.

De forma paralela a un proceso represivo de magnitudes descomunales que llevó al exilio, la cárcel y la muerte a cientos de miles de españoles, ese desarrollo institucional mantuvo una fidelidad inquebrantable a los poderes absolutos asumidos por Franco y conllevó la eliminación de todo principio representativo de las instituciones y su sustitución por el precepto jerárquico. De ese modo, a diferencia de lo sucedido en Portugal, todos los integrantes de instituciones de carácter nacional, como las Cortes creadas en 1942, y periféricas, que conservaron sus nombres y estructura formal pero vieron transformada radicalmente su naturaleza, pasaron a ser designados discrecionalmente en base a criterios de confianza establecidos por el Ministerio de Gobernación que se hicieron corresponder con la misma legitimidad del régimen, es decir, la victoria militar. Por ello, en principio era persona de confianza quien había luchado en la guerra a favor del bando rebelde.

Cuando estalló la II Guerra Mundial, Portugal mantuvo una clara y estricta posición de neutralidad mientras que España coqueteó descaradamente con las potencias del Eje, aunque finalmente no entró en la guerra por decisión de Hitler. Fuese decidida o forzada, la neutralidad en el conflicto mundial permitió a ambas sobrevivir a la derrota del Eje. En consecuencia, a partir de 1945, rodeadas por estados donde la apuesta por la socialdemocracia, la democracia cristiana social y el estado del bienestar permitieron vincular a las clases medias con las instituciones liberales y el comienzo de una apacible era de seguridad y prosperidad, las dictaduras ibéricas –especialmente la España de Franco– permanecieron como vestigios de los regímenes fascistas surgidos en Europa durante el periodo de entreguerras que todos querían olvidar. Por ello, inicialmente, ambas fueron excluidas de los nuevos organismos internacionales y relegadas al ostracismo.

Para ser admitidos en el nuevo orden internacional, Portugal y España realizaron diversas reformas entre las que tuvieron un papel quizás no decisivo, pero desde luego nada despreciable, las relacionadas con los procesos electorales, de cuya mención en los

---

44. LOFF, "Electoral proceedings...", p. 240.

Tratados de Yalta ambos eran conscientes. En Portugal, las fuertes movilizaciones políticas y sociales contra el régimen que alentó la situación internacional en 1945 hicieron que éste moviese ficha y cambiase la Ley Electoral de 1934, convirtiendo las elecciones en un punto central del conflicto político portugués. Dos fueron las principales consecuencias de ese cambio. Por un lado, aunque se mantuvo el principio mayoritario se dividió la circunscripción electoral única en 30 más pequeñas, 8 de las cuales correspondían a las colonias. Por otro, se facilitó la participación de la oposición en las elecciones, rebajando los niveles de censura y represión a lo largo del mes durante el que se extendía la campaña electoral. Esto fue, en opinión de Manuel Loff, lo más lejos que podía ir el sistema de representación salazarista en términos de asimilación potencial de un mínimo grado de pluralidad política<sup>45</sup>.

No obstante, la presencia de candidatos opositores en las elecciones del *Estado Novo* fue un hecho extraño. En general, dado que no podía tener partidos políticos permanentes, la oposición trató de sacar la mayor ventaja posible de los periodos de campaña electoral llamando la atención sobre su situación. En muy pocas ocasiones decidió presentarse finalmente a la elección, y cuando lo hizo nunca constituyó una amenaza debido a las razones ya aludidas en el apartado anterior. A pesar de ello, tras las elecciones presidenciales de 1949, las primeras disputadas por un candidato opositor, el régimen decidió reformar la constitución en 1951 y aunque no acabó con la elección directa, sí revisó el procedimiento para aceptar las candidaturas, de manera que a partir de entonces sería el *Conselho de Estado* (controlado por Salazar) el que decidiría sobre la elegibilidad de los candidatos. Ese mismo año uno de ellos fue declarado no elegible<sup>46</sup>.

Con todo, Philippe Schmitter apuntó cómo la experiencia portuguesa sugiere que la principal función de estas elecciones consistió en desbaratar cualquier posible unión opositora y articular una coalición dominante formada por diversas facciones de una élite política dividida y enfrentada, confinando los conflictos que pudieran derivarse de ella al calor de los comicios a un estrecho marco espacial y temporal y orientándolos hacia el interior del régimen, antes que hacia espacios públicos más amplios y periodos de tiempo más prolongados. Así, mientras los gremios y las agencias específicas del gobierno, procesaron y apaciguaron muchos de los conflictos económicos y de clase al margen de corrientes partidistas o canales electorales, tanto la *União Nacional* como los procesos electorales ocuparon el vacío existente alrededor de una considerable variedad de intereses sociales estrecha y específicamente localizados, todavía desatendidos<sup>47</sup>.

La necesidad de soltar amarras fascistas era más elevada en España, ya que el nivel de condena y aislamiento internacional fue mucho mayor. Al margen del impulso al primer plano del escaparate político nacional de los monárquicos, ocultando (que no acabando con) el poder de FET-JONS, entre las diversas medidas que aprobó el gobierno del general Franco para lavarle la cara a su régimen conviene destacar aquí, la articulación legal y puesta en marcha del que, con pequeñas variaciones, fue el sistema de representación franquista hasta el final de la dictadura.

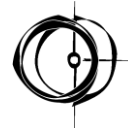
Dicha ordenación jurídica se realizó en 1945 con la aprobación del Fuero de los españoles, la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley de Referéndum, pero no se puso

---

45. Toda la información de este párrafo relativa a los comicios portugueses en *Ibidem*, pp. 240-241.

46. *Ibidem*, p. 241; SCHMITTER, "The impact and meaning...", p. 153.

47. *Ibidem*, pp. 155-156 y 166-167.



en marcha hasta 1947, cuando se celebró el Referéndum sobre la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado. El mismo, que arrojó un 92,94% de votos favorables a la ley, estuvo impregnado de un carácter absolutamente plebiscitario y sus resultados, totalmente distorsionados como consecuencia del fuerte control al que fue sometido por parte del Gobierno, fueron utilizados por éste para mostrar al exterior la imagen de una ciudadanía participando en la toma de decisiones y de un fuerte apoyo popular a Franco<sup>48</sup>.

Al año siguiente se estrenó el sistema establecido por la Ley del Régimen Local para renovar por mitades y cada tres años los concejales de los ayuntamientos, mediante su elección a través de tres tercios (familiar, sindical y corporativo). Aunque el contexto internacional y la necesidad de instaurar un régimen de representación más adecuado a los intereses de los sectores conservadores y católicos que habían cobrado protagonismo en el Gobierno<sup>49</sup> hicieron que este mecanismo adoptase la forma de elecciones orgánicas, la verdad es que su objetivo radicaba en afrontar las tensiones a las que se veían sometidos los gobernadores civiles cuando acometían la sustitución de un concejal y la inestabilidad política que se derivaba de ello a nivel local. Por lo tanto, se trataba de unos comicios cuya finalidad no fue otorgar a los ciudadanos la capacidad de elegir a sus representantes sino articular un medio que, garantizando la ocupación de las concejalías por parte de los integrantes de una élite político-social del estado, redujese la exposición de la principal autoridad provincial a las luchas por el poder de las diferentes facciones del régimen a nivel local<sup>50</sup>.

60

Finalmente, debo decir que este sistema de representación se apoyó en las teorías corporativas que ya desde la I Guerra Mundial, ante la pérdida progresiva de legitimidad de la democracia inorgánica, fueron consideradas por las organizaciones patronales y empresariales como la mejor alternativa para participar activamente en los órganos de representación. En España esas teorías fueron ensayadas por primera vez durante la dictadura de Primo de Rivera y aunque la naturaleza de la democracia orgánica franquista fue distinta, Roque Moreno señaló que no debe hablarse de una ruptura con lo anterior puesto que muchos hombres eran los mismos y, sobre todo, respondió a los deseos de los mismos grupos de interés<sup>51</sup>.

En el Este, la política de los partidos comunistas durante los primeros dos o tres años que siguieron a la liberación resultó tranquilizadamente moderada y suscitó el apoyo de muchos habitantes de la región y de Europa occidental. Los rusos consideraban que Europa oriental no estaba preparada para el socialismo y que primero había que barrer los restos del feudalismo y completar la inacabada revolución burguesa de 1848. Por esa razón se mostraron abiertos a someterse al juego parlamentario según las normas de 1945 en las zonas ajenas a su esfera de influencia. Había que ganarse a las masas mediante un programa paulatino de reforma agraria, expropiación de las minorías opulentas y celebración de elecciones en las que tanto obreros como campesinos tuviesen una nueva voz.

---

48. SEVILLANO CALERO, "El Nuevo Estado...", pp. 111-121.

49. "Las consultas franquistas..." p. 99.

50. DOMPER, "Las elecciones de Franco en Zaragoza...".

51. MORENO, "Las consultas franquistas..." pp. 88-89. Una aproximación al concepto de corporativismo y su aplicación a la práctica política en el siglo XX en Philippe SCHMITTER, "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics*, Vol. 36, 1 (jan. 1974), 85-131. Alan CAWSON, *Corporatism and Political Theory*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.



Sin embargo, ese atractivo se redujo considerablemente para los propios comunistas tras una sucesión de elecciones locales en Alemania del Este, Austria, Finlandia y Hungría en las que, a pesar de todas las ventajas derivadas de la ocupación militar y el patrocinio económico, sus candidatos salieron invariablemente derrotados frente a los representantes de los viejos partidos liberales, socialdemócratas y agrarios/minifundistas. El caso de Hungría resultó especialmente revelador para los comunistas puesto que en las elecciones celebradas en noviembre de 1945, apenas consiguieron 70 escaños de un total de 409, que mayoritariamente acaparó el conservador Partido de los Pequeños Propietarios<sup>52</sup>.

En consecuencia, pronto resultó evidente que por muy exitosa que hubiese sido su inserción en los puestos de mayor influencia local, los comunistas nunca iban a conseguir el poder a través de unas elecciones democráticas. Ese fue el motivo por el que revisaron, a indicación de Stalin y de forma paralela al factor crucial del estallido de la Guerra Fría, sus estrategias y adoptaron otras, que ya habían sido usadas desde 1945 en Polonia, Rumanía, Bulgaria o Yugoslavia, caracterizadas por la presión encubierta, el uso de la violencia y la intimidación<sup>53</sup>. Una vez diezmados, encarcelados o absorbidos sus antiguos enemigos, los comunistas consiguieron mejores resultados en las elecciones de 1947 y sucesivas, ayudados ya por la descarada manipulación de los recuentos de votos. A partir de entonces, empezaron a extenderse los gobiernos en los que los comunistas, o los recién unificados partidos *obreros* o *de unidad*, constituían la fuerza claramente dominante.

Claro ejemplo de todo ello fue lo sucedido en Polonia y Hungría. En las elecciones polacas de enero de 1947, el Partido de los Campesinos, que en 1945 contaba con diez veces más militantes que el Partido Obrero Polaco de los comunistas, fue objeto de constantes amedrentamientos, sus miembros fueron amenazados y sus líderes atacados. En ese ambiente de extrema violencia, el Bloque de Partidos y Organizaciones Democráticas obtuvo el 80% de los sufragios, tras lo cual el líder del Partido Campesino, Stanislaw Mikdlajczyk, que había regresado del exilio tras la liberación del país, decidió volver a huir del mismo temiendo por su vida<sup>54</sup>.

En Hungría, los candidatos comunistas se presentaron a las elecciones parlamentarias de agosto de 1947 integrados en el Frente Independiente y con la confianza de saber que la ley electoral aprobada ese año había sido supervisada por el Ministerio del Interior, por aquel entonces en manos de su camarada László Rajk. A

52 Hans-Georg HEINRICH, *Hungary: politics, economics and society*, Londres, Pinter Publishers, 1986, p. 27. BARANY, "Elections in Hungary...", p. 71.

53. En este sentido, hay que destacar que los principales especialistas en la cuestión rechazan la preexistencia de un plan previo para *sovietizar* Europa del Este en varias fases y coinciden en señalar el estallido de la Guerra Fría como factor crucial para explicar el cambio desde la apuesta por una política de frentes populares, por democracias populares auténticas, pluripartidistas, sin toma del poder por los comunistas, a la de asegurarse el control total del poder a partir de la reacción a la Doctrina Truman y al Plan Marshall: Ronald E. POWASKI, *La guerra fría: Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*, Barcelona, Crítica, 2011; David S. PAINTER y Melvyn P. LEFFLER (eds.), *Origins of the Cold War: an international history*, Londres, Routledge, 1994; Melvyn P. LEFFLER, *For the soul of mankind: the United States, the Soviet Union, and the Cold War*, New York, Hill and Wang, 2007; Vladislav M. ZUBOK, *A failed empire: the Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007; David PRIESTLAND, *The red flag: a history of communism*, Nueva York, Grove Press, 2009.

54. WIATR, *Elections and voting behavior...*, p. 200. NOHLEN y STÖVER, *Elections in Europe...*, p. 1.502. Judt, *Posguerra...*, p. 211.



pesar de ello, y aun habiendo enviado a Siberia tan solo unos meses antes al líder del Partido de los Pequeños Propietarios Béla Kovács, los comunistas solo consiguieron el 22% de los votos. No obstante, eso les sirvió para incrementar su presencia en el Estado húngaro que rápidamente siguió el camino de sus vecinos del Este. En ese contexto, las elecciones de 1949 supusieron la ratificación pública de una toma del poder que ya se había producido con anterioridad. En ellas, el Frente Popular logró un escandaloso 97,1% de los votos, apresurándose a proclamar la República Popular de Hungría y aprobando una constitución, la primera escrita en la historia del país, de corte estalinista.<sup>55</sup>

En definitiva, los procesos electorales que tuvieron lugar en Europa del Este desde finales de los 40 hasta la muerte de Stalin se caracterizaron principalmente por dos cosas. En un primer momento, en el marco del violento enfrentamiento político entre las autoridades comunistas y sus opositores locales, permitieron tanto escenificar y dar oficialidad a una toma del poder que ya se había producido con anterioridad, como para mostrar a la población la fortaleza del nuevo régimen y la inviabilidad de cualquier acción encaminada a tratar de derrocarlo. Una situación que reflejaron bastante exactamente Zaslavsky y Brym al afirmar que “*elections buttress the régime, not by legitimizing it, but by prompting the population to show that illegitimacy of its ‘democratic’ practice has been accepted and that no action to undermine it will be forthcoming*”<sup>56</sup>.

62

Asimismo, una vez que los regímenes soviéticos se asentaron en el poder y durante todo el proceso de estalinización, las elecciones fueron utilizadas para canalizar el acceso a puestos políticos de segunda fila, de un modo en apariencia menos discrecional que la designación directa, a un personal político que debía reflejar la pluralidad social existente. No obstante, ese pretendido retrato de la realidad social cedió siempre ante la primacía de consideraciones ideológicas y pragmáticas, de modo que los miembros del partido, los burócratas y las personas con mayor nivel de estudios se hallaban sobrerrepresentados, en perjuicio de los jóvenes, los obreros, los campesinos, las mujeres y los candidatos independientes<sup>57</sup>.

Todos los procesos electorales puestos en marcha una vez que los comunistas se hicieron con el poder en los países del bloque soviético giraron alrededor de la concepción determinista marxista-leninista de la libertad. Partiendo de la definición hegeliana de la libertad que la entiende como *ausencia de necesidad* y, por tanto, independencia de la Naturaleza gracias al conocimiento de las *leyes objetivas* de la historia, dicha noción plantea que actuar libremente supone hacerlo conforme al sentido de la historia, que no es otro que la conquista de la sociedad comunista a través de la lucha de clases. Por consiguiente, estos comicios no tenían en su esencia dirimir la cuestión de quien ostenta el poder, puesto que la misma se considera decidida una vez que, actuando libremente conforme a las leyes de la historia, el pueblo ha logrado que el comunismo se haga con él. Así, las elecciones en el mundo soviético constituían la manifestación del triunfo del comunismo mostrando la desaparición de los antagonismos políticos propios de una sociedad capitalista y su sustitución por la unánime defensa de los intereses generales de la nueva sociedad sin clases. De igual

---

55. NOHLEN y STÖVER, *Elections in Europe...*, p. 922. JUDT, *Posguerra...*, p. 211.

56. “The functions of elections...”, p. 371.

57. Esta situación ha sido bien descrita en el caso de la URSS por Georg BRUNNER, “Elections in the Soviet Union”..., pp. 34-37.

modo, la victoria de los candidatos del partido suponía la confirmación de que la sociedad actuaba libremente<sup>58</sup>.

### Renovar desde el continuismo

El final de los años cincuenta marco el inicio de un periodo de intensas transformaciones económicas y sociales en las dictaduras ibéricas, especialmente en España donde la puesta en marcha del Plan de Estabilización en 1959 permitió la liberalización económica del país y su inclusión en los circuitos del capitalismo internacional. El periodo abierto a partir de entonces trajo consigo una fuerte movilidad social, con ascenso y estabilización de las clases medias, mayor poder adquisitivo de los trabajadores y la irrupción de un “principio de legitimidad tecnocrático”<sup>59</sup> que, fomentando valores como el desarrollismo, la eficacia o el consumismo, provocó una mayor despolitización de la sociedad en la medida en que la compra de un piso, un coche o una televisión, vestir mejor o tener vacaciones anuales, sustituyeron a los viejos ideales de cambio e hicieron que la sumisión al régimen ya no se basara tanto en el temor o el mero conformismo, sino en los beneficios que para la clase media traía la nueva sociedad de consumo que la dictadura muy pronto convirtió en su aliada. Unos cambios que, en menor medida, afectaron también a la sociedad portuguesa que por aquel entonces iniciaba un proceso de litoralización y terciarización, mientras veía como arrancaban las industrias de base.

En FET-JONS muchos pensaban que debido a todos esos cambios la dictadura necesitaba una nueva legitimidad. Por ello, al calor de los intentos de *sindicalización* del Movimiento puestos en marcha por Solís, trataron de construir una alternativa al Estado desarrollista y apolítico defendido por Carrero basada en la apertura, a través de sus estructuras, de nuevos cauces de representación sobre la base más representativa tolerable por su antiliberalismo<sup>60</sup>. Así era como pretendían recuperar tanto el aliento y el favor popular, como la presencia en el gobierno de la que habían sido desplazados por los tecnócratas<sup>61</sup>. No obstante, ninguna medida fue aprobada en este sentido por el Régimen, más allá de las pequeñas reformas introducidas por la Ley Orgánica del Estado de 1967 para intentar aumentar la participación a través de los mecanismos de representación existentes.

A pesar de que ni la puesta en marcha de las elecciones a procuradores familiares, ni la concesión del derecho al voto a las mujeres casadas, ni la celebración de las votaciones en días laborables para estimular la participación tuvieron impacto reseñable en el entramado institucional del franquismo, si provocaron en él la aparición de ciertas grietas a través de las cuales se filtraron pequeñas muestras de los cambios sociales que se estaban produciendo en el país. Así, desde mediados de los sesenta comenzaron a aparecer con regularidad candidatos independientes (que no opositores) tanto en las elecciones municipales como en las de procuradores familiares (Satrústegui en Madrid, Rodríguez Ocaña en Barcelona, Eduardo Tarragona en Lérida, etc.); algunos

58. FURTAJ, “The fundamentals...”, pp. 4-5.

59. Jordi SOLÉ TURA, “Elecciones municipales y estructura del poder político en España” en *Estudios de ciencia política y sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 792.

60. Sobre ello abunda el trabajo de Miguel Ángel RUIZ CARNICER en este dossier.

61. DOMPER, “Entre la fuerza del mastodonte...”, p. 123.



de ellos además, denunciaron el trato de favor que el Movimiento ofrecía a los candidatos oficiales e impugnaron los resultados de muchas votaciones, que en ocasiones tuvieron que repetirse; un amplio porcentaje de los resultaron elegidos en las elecciones a procuradores familiares de 1967 no tenían experiencia política previa y constituían un personal político nuevo<sup>62</sup>; finalmente, en las elecciones para enlaces sindicales se produjeron ciertos ensayos renovadores<sup>63</sup>.

No obstante, ni la dictadura ni sus leyes eran compatibles con los avances sustantivos en cuestiones de representatividad popular. Por eso el régimen reaccionó intentando bloquear cualquier síntoma que en su opinión apuntase un posible aperturismo político. Se negó siempre a autorizar las asociaciones políticas, a permitir que los alcaldes fuesen elegibles, intentó impedir por todos los medios que candidatos considerados no idóneos resultaran elegidos y recurrió al aplazamiento de todo proceso electoral que pudiese alterar la supuesta estabilidad institucional de la dictadura, como sucedió con las elecciones de 1969, pospuestas para el año siguiente. Todo lo cual, pese a lo que esperaba el franquismo, hizo que a la altura de los años setenta sus mecanismos de representación resultasen completamente inadecuados tanto para las nuevas clases intermedias surgidas al calor del cambio social y económico emprendido en los años sesenta, como para unos obreros y estudiantes que ya habían transitado sin retorno posible a las filas de la oposición.

En Portugal las transformaciones suscitadas por ese proceso de cambio originaron ya un primer susto para el salazarismo en las elecciones a la Presidencia de la República de 1958. En aquellos comicios, el general Humberto Delgado logró un fuerte apoyo entre diversos sectores de la sociedad portuguesa que iba desde el no mensurable del proletariado urbano y rural, que no formaba parte del censo, hasta el de sectores intermedios como la pequeña y mediana burguesía urbana o los estudiantes, pasando por el de corrientes políticas del propio régimen que hasta entonces habían tenido un escaso o casi nulo papel en el campo de la oposición, principalmente monárquicos y católicos<sup>64</sup>.

Todo ello supuso una radicalización de la resistencia al *Estado Novo* en la que Salazar percibió de inmediato el peligro inminente de un *golpe de Estado constitucional*, de ahí que no dudara en poner fin a las elecciones presidenciales directas<sup>65</sup>. Esta actitud de proteger la dictadura de cualquier iniciativa aperturista en materia de representatividad popular se suavizó a partir de 1968 con la llegada a la presidencia del Consejo de Ministros de Marcelo Caetano. El profesor de Derecho pronto vio en las elecciones una herramienta útil en su estrategia de lograr la continuidad de la dictadura mediante la puesta en marcha de una política tímidamente aperturista. En consecuencia, no solo se mejoró el trato a la oposición<sup>66</sup>, sino que se intentó utilizar los comicios a la Asamblea Nacional para renovar el personal político de la misma, permitiendo la entrada en las listas de la *União Nacional* de un heterogéneo grupo de

62. MORENO, “Las consultas franquistas... pp. 157-158.

63 Gloria CUÉ, “Las elecciones sindicales”, *Historia 16* (Abril 1977), Extra II, pp. 94-108. Para una comparación con lo sucedido en Checoslovaquia Peter HEUMOS, “Works council elections in Czechoslovakia, 1948-1968” en JESSEN y RICHTER, *Voting for Hitler...* pp. 186-203.

64 J. MADEIRA, “Las oposiciones entre la abstención y la participación en las elecciones del Estado Novo” en MORENO, *Elecciones y plebiscitos...*, p. 267.

65. LOFF, “Electoral proceedings...”, p. 241.

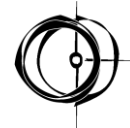
66. SCHMITTER, “The impact and meaning...”, p. 153.

jóvenes de pensamiento liberal y no afiliados al Partido. Tentativa que terminó fracasando cuando muchos de ellos transitaron a las filas de la oposición convencidos de la imposibilidad de reformar el régimen desde dentro<sup>67</sup>.

En el bloque soviético, la puesta en marcha del proceso de desestalinización no solo trajo consigo el final de la política del culto a la personalidad de Stalin y el recurso habitual a la represión sino que en un intento por reducir el malestar de la población se redujo el ritmo de la industrialización, se suavizó la disciplina laboral, se bajaron impuestos e incluso se prometió una mayor disponibilidad de bienes de consumo. Sin embargo, a lo que nunca estuvo dispuesto el Kremlin fue a permitir que los diferentes partidos comunistas del bloque soviético renunciaran a su monopolio del poder político, tal y como se demostró en Hungría en 1956 y, sobre todo, en Checoslovaquia en 1968. A pesar de todo, durante las dos últimas décadas el problema no fue la aparición de una oposición manifiesta que socavara el poder del Partido sino, precisamente, el declive de dicho partido y su sustitución por otros órganos de gobierno, funcionarios públicos del aparato estatal, militares y pequeños *stalins* ya ancianos. En ninguna parte del bloque comunista parecían tan desesperantes la situación y las perspectivas como en Polonia, pero salvo en Checoslovaquia y en la RDA, apenas podía decirse que el Partido funcionase como una fuerza coherente en ningún lugar. Por eso, cuando en los años ochenta la URSS se retiró de Europa oriental, todo el imperio se desmoronó con rapidez.

La necesidad de marcar distancias con respecto al momento anterior y de dar paso a nuevas estructuras de poder desligadas de las precedentes hizo que los procesos electorales adquiriesen una relevancia inédita hasta entonces. Además, la aceptación de que los diferentes intereses sociales requerían instituciones que permitiesen su conciliación llevó a que los soviets y los consejos locales adquiriesen nuevos poderes y vieran fortalecido su sistema de comités<sup>68</sup>. En todo caso, nada de esto implicaba hablar de una tendencia inequívoca hacia la modernización y el pluripartidismo, sino más bien de la suma de tímidos intentos de liberalización que se concretarían por lo general en el arbitraje de medidas destinadas a posibilitar la presentación de candidatos en concurrencia.

Posiblemente, el mejor ejemplo de este aperturismo fue la ley electoral polaca de 1956. Redactada bajo la fuerte influencia de los sucesos de Poznan y con Gomulka ya como Secretario General del Partido, aquélla constituyó uno de los primeros intentos realizado en los regímenes comunistas del Este de Europa por utilizar la vía electoral para la expresión de un descontento cada vez más perceptible<sup>69</sup>. En cambio, la ley electoral checoslovaca de 1967 fue sin duda la única propuesta realmente coherente para desarrollar una reforma de la legislación electoral comunista que fuese más allá de una simple elección limitada. Sin embargo, su aspiración de lograr un mayor grado de participación ciudadana permitiendo la pluralidad de candidaturas en todos los niveles del sistema representativo era incompatible con los deseos del Partido Comunista de no renunciar al monopolio del poder, por eso tras los sucesos de 1968 las nuevas



67. MADEIRA, “Las oposiciones entre la abstención...”, p. 269.

68. WHITE, “Democratizing Eastern Europe...”, p. 278.

69. WIATR, *Elections and voting behavior...*, p. 200. FLORES JUBERÍAS, “Los procesos electorales en los regímenes socialistas...”, p. 67.

autoridades la derogaron en 1971, antes de hubiese podido producir cualquier tipo de efecto sobre el sistema representativo<sup>70</sup>.

No obstante, todas las modificaciones legislativas provocadas por esos intentos de liberalización de los sistemas representativos supusieron realmente alteraciones limitadas de la praxis política de los regímenes en cuestión, puesto que por encima de las mismas se encontraban las estructuras del Estado, sus principios constitutivos y las inercias provocadas por varias décadas de uniformismo político. En este sentido, el caso búlgaro es quizás el más representativo ya que aún cuando la ley electoral de 1973 estableció la libre concurrencia de candidatos a las elecciones, la aceptación de los mismos fue puesta en manos de los comités electorales del Frente Patriótico que vetaron de forma sistemática todas las candidaturas inconvenientes para sus intereses hasta 1988<sup>71</sup>. Por el contrario, hay que resaltar que en situaciones muy concretas como las elecciones polacas de 1957 y las yugoslavas de 1967 y 1969 las elecciones asumieron en algunos distritos cierto grado de combatividad con candidatos que hicieron bandera de quejas locales y organizaron sus propias campañas en oposición a las emprendidas por la maquinaria oficial<sup>72</sup>.

Los comunistas polacos y húngaros fueron los únicos que durante los años 80 trataron de ganarse la confianza de una sociedad cada vez más consciente de la distancia que separaba la realidad del discurso oficial del Partido, intentando conciliar las demandas sociales de una mayor participación con su propósito de permanecer en el poder. Sin embargo, lo que se pretendía no era que los niveles de libertad alterasen el sustrato ideológico del régimen, sino que éstos permitiesen a los ciudadanos seguir siendo socialistas pero con mayor libertad, en la confianza de poder encontrar un punto en el que sus demandas hallaran acomodo en los límites ideológicos y estructurales del régimen.

Esos intentos de conciliación se articularon alrededor de las leyes electorales aprobadas en Hungría en 1983 y 1985 y en Polonia en 1984 y 1985 que, a pesar de todo, continuaron incluyendo mecanismos para intentar evitar que el Partido perdiese por completo el control de los procesos electorales. Entre ellos destacaba la formación de una *lista nacional*, una nómina cerrada de altos dirigentes del partido y el Estado que acudían en bloque y sin oposición a las elecciones para cubrir un número determinado de escaños que oscilaba entre el 10 y el 20% del total. De ese modo, formar parte de ella era tanto como tener asegurada la presencia en el parlamento, por lo que la práctica más habitual fue incluir en ella a aquellos altos dirigentes cuya hipotética derrota a manos de otro candidato habría sido perjudicial para el prestigio del régimen.

A pesar de todo, al menos en Hungría, esa apertura trajo consigo una cierta renovación del personal político parlamentario. Así, durante las elecciones de 1985 las asambleas de electores, la gran innovación de la Ley Electoral de 1983 para articular la participación popular en la construcción del sistema socialista, llegaron a discutir más de 150 propuestas de candidatos no comprometidos con el régimen de las que prosperarían 78, llegando a ser elegidos parlamentarios 43 candidatos independientes

---

70. PRAVDA, "Elections in Communist...", pp. 194-195. Frank DINKA y Max SKIDMORE, "The functions of Communist one-party elections: the case of Czechoslovakia, 1971", *Political Science Quarterly*, 3(1973), pp. 395-422.

71. Flores JUBERÍAS, "Los procesos electorales en los regímenes socialistas...", p. 68. John BELL, *The Bulgarian Communist Party from Blagoev to Zhivkov*, California, Hoover Institution, 1986, p. 130.

72. PRAVDA, "Elections in Communist...", p. 182.

que representaron el 11% de la composición total de la cámara. Además, el Partido Socialista Obrero Húngaro consiguió aumentar su presencia en la Asamblea Nacional del 71,6% al 75,15% gracias a la masiva entrada de intelectuales y jóvenes profesionales pertenecientes al partido pero ajenos a sus círculos de poder, que habían desplazado en un buen número de casos a viejos *apparatchiks* conservadores, e incluso a líderes de la oposición más radical<sup>73</sup>.

No obstante, ni en España y Portugal a finales de los setenta, ni en Europa oriental una década después, todos estos intentos de renovación lograron articular propuestas de redefinición política que permitieran la continuidad de unos regímenes sometidos a las terribles tensiones surgidas de las contradicciones existentes entre unas sociedades con un masivo deseo público de cambio, que habían evolucionado al calor del desarrollo económico y tenían sus referentes culturales, sociales, políticos y estéticos en sus vecinos demócratas, y unos sistemas políticos anclados, pese a las tímidas reformas, en el monopolio del poder político por parte de las élites que controlaban el Estado.

## Conclusiones

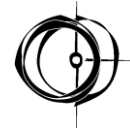
El debate en torno al totalitarismo y el autoritarismo ha condicionado los estudios sobre la historia europea posterior a la II Guerra Mundial impidiendo la aparición de trabajos que aborden los nexos existentes entre las diferentes dictaduras presentes en el Viejo continente entre 1945 y 1989. El concepto de *elecciones institucionalizadoras* pretende aprehender dicha realidad profundizando en uno de los aspectos que enlazaron la historia de todos esos regímenes entre la derrota de los fascismos y la caída del muro de Berlín, la celebración de elecciones por parte de todos ellos.

Por lo tanto, entiendo por *elecciones institucionalizadoras* todas aquellas realizadas por las dictaduras europeas entre el final de la II Guerra Mundial y el desmoronamiento de los regímenes comunistas de Europa oriental en 1989. Dichos comicios se caracterizaron por cuatro rasgos formales. En primer lugar, la existencia de una brecha evidente entre el número de electores potenciales y el de los finalmente censados; después, por el control absoluto de todas sus fases por parte del régimen que los organizó; luego, por la importancia primordial, por encima de cualquier otra, que recibió la etapa de proposición y nominación de candidatos; y, finalmente, porque no comprometieron bajo ninguna circunstancia ni la continuidad del régimen que las puso en marcha, ni la posición de quienes ocupaban los principales puestos de poder.

Las *elecciones institucionalizadoras* fueron uno de los mecanismos de estabilización, no el único ni el más importante, que desarrollaron las dictaduras europeas posteriores a la II Guerra Mundial tanto en sus procesos de institucionalización como de adaptación al nuevo orden político surgido tras 1945. Salvo en el caso de Portugal, fueron puestas en marcha en países donde previamente se habían desarrollado intensos procesos represivos que aniquilaron cualquier posible oposición política y en los que, con excepción de Checoslovaquia, Alemania del Este, Polonia y España, no existía una experiencia histórica que otorgase a las elecciones democráticas una fuerte

---

73. Barnabas RACZ, "Political participation and develop socialism: the Hungarian elections of 1985", *Soviet Studies*, 39/1 (1987), p. 45; "The parliamentary infrastructure and political reforms in Hungary", *Soviet Studies*, 41/1 (1989), p. 40.



autoridad con anterioridad a la instauración de las dictaduras a las que estamos aludiendo.

Por lo tanto, estos procesos electorales no sirvieron para dar origen a los regímenes que los organizaron, sino que fueron utilizados para consolidarlos mediante la articulación de mecanismos que permitiesen resolver una parte no menor de los conflictos surgidos en el interior de dichos regímenes entre los diferentes sectores de los mismos y escenificar ante la población la ocupación total de las instituciones y la normalización de su funcionamiento. Así, aunque en Portugal y España su utilidad como elemento de legitimación internacional tuvo cierta relevancia hasta mediados de los cincuenta, lo cierto es que en ningún caso esa fue su principal función, puesto que mientras en las dictaduras ibéricas la legitimidad provino del golpe de Estado de 1926 y de la victoria en la guerra civil, en los regímenes soviéticos la misma dependió, sobre todo, de los buenos resultados de la planificación económica<sup>74</sup>.

Los cambios económicos y sociales que los regímenes dictatoriales europeos comenzaron a experimentar durante la segunda mitad de la década de los 50 produjeron transformaciones trascendentales en la sociedad que, sin embargo, no fueron acompañadas de cambios políticos. Esa realidad, no solo condujo a la aparición de un importante descontento social sino que provocó un importante fenómeno de despolitización, que resultó especialmente evidente entre los jóvenes. De hecho, en los años 60 las autoridades no podían evitar sentirse alarmadas por los signos de desafección que advertían entre quienes el escritor Paul Neuburg denominó, refiriéndose a Hungría, como los “hijos del héroe”. Es decir, aquellas generaciones que habían nacido al amparo de estos regímenes pero sentían una profunda desconfianza hacia ellos y, a diferencia de sus mayores, no comparaban sus vidas con los años de la preguerra o de la contienda, sino con las de sus contemporáneos en el occidente democrático.

68

En sus intentos por lograr un aumento del nivel de movilización y politización de estos grupos sociales, todos los regímenes dictatoriales pusieron en marcha iniciativas tendentes a generar un mayor grado de participación, siempre a través de sus propios mecanismos representativos. De hecho, en algunos casos, incluso surgieron iniciativas que pretendían utilizar dichos comicios como parte de sus proyectos de redefinición política para garantizar la continuidad de los regímenes a cambio de permitir mayores cotas de aperturismo. El problema fue que ni las *elecciones institucionalizadoras* ni, por ende, las dictaduras que las organizaron, eran compatibles con los avances sustanciales en cuestiones de representatividad popular, puesto que en dichos regímenes los cambios solo eran posibles en la medida en que no afectaran al ejercicio monopolístico del poder por parte de los mismos.

Durante los años ochenta Polonia y Hungría intentaron llevar mucho más allá la apertura de sus sistemas de representación en un intento desesperado por dar cabida dentro del mismo a las demandas de la oposición sin abandonar el socialismo y sin renunciar a sus objetivos políticos. Sin embargo, las *elecciones institucionalizadoras* habían sido creadas con el objetivo de blindar y consolidar el poder de los regímenes que las organizaban, no para abrir vías de agua que socavaran su capacidad de ejercer el poder en exclusiva. Por eso, cuando el mundo soviético se hundió tanto en Polonia

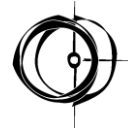
---

74. Lo cual no supone obviar su impacto en la conformación de las corrientes de opinión dentro del comunismo internacional.



como en Hungría lo hizo a la misma velocidad de vértigo que en el resto de Europa oriental.

Finalmente, me parece oportuno afirmar que las *elecciones institucionalizadoras* actuaron como un instrumento de participación política que permitió articular la intervención de la comunidad nacional en la consolidación de los regímenes dictatoriales europeos posteriores a la II Guerra Mundial, pero nunca en su definición y conformación<sup>75</sup>. Una herramienta que a pesar de haber quedado fuera de los estudios sobre la historia electoral y la participación política en Europa<sup>76</sup>, constituyó una de las diversas vías a través de las cuales dichas dictaduras, que necesitaban desarrollar respuestas de organización frente al surgimiento de la sociedad de masas en un contexto geográfico e histórico caracterizado por el triunfo de la paz y de la democracia, articularon su relación con la población. En este sentido, las *elecciones institucionalizadoras* realizaron dos importantes funciones. Por un lado, regularon el acceso a los puestos políticos de segunda fila de los miembros menores de la elite política y social que sustentaba dichos regímenes y por tanto su participación en las instituciones de los mismos. Por otro, en distintos grados y con diferentes ritmos, otorgaron a un número creciente de personas un derecho al voto que, a diferencia de lo sucedido en los países democráticos de su entorno, no permitió a los ciudadanos elegir la forma en la que eran gobernados, sino tan solo consolidar con su apoyo al estado que tomaba las decisiones por ellos.



---

75. David ALEGRE explica perfectamente en este mismo dossier cómo se articuló la participación política de esa comunidad nacional en la España franquista anterior a la derrota de los fascismos en 1945.

76. Basados hasta ahora en la idea de que la misma relata la consolidación teleológica de la democracia liberal.