

# PRESENTACIÓN

---

## Estado e Historia

### I

Hace ya un cuarto de siglo J. Julliard explicaba el abandono por los contemporaneístas de la Historia política ante la incapacidad de ésta por forjar conceptos nuevos y plantear modelos explicativos. Mas, advertía también, «en la actualidad, la ilusión de que se podría hacer desaparecer el universo político, sustituyéndolo por aquello que se supone camufla, es una ilusión ya disipada (...) existen problemas políticos que se resisten a las modificaciones de la infraestructura y que no se confunden con los datos culturales prevalentes en un momento dado (...)»<sup>1</sup>. Teresa Carnero ha puesto de relieve la renovación posterior de la Historiografía política y los actuales programas de investigación dominantes, subrayando tres cuestiones que la explican: «la primera es la imposibilidad de concebir el análisis social al margen del universo político. La segunda es la transcendencia de investigar en el largo plazo esta esfera de decisión y de gestión colectiva, en la que las tensiones son frecuentes por confluir en ella intereses sectoriales y demandas de grupos sociales diversos, cuando adquieren preponderancia los procesos de ascenso de las masas a la política, de consolidación de la democracia y de integración de los Estado-Nación. La tercera es el acercamiento de los contemporaneístas a los marcos (conceptuales y analíticos) de otras ciencias sociales para poder investigar estas secuencias de transición en las que se imbrican las transformaciones y las resistencias al cambio, protagonizadas por la élite gobernante y por los grupos de intereses formales e informales»<sup>2</sup>. Inserta en este proceso de

cambio la Historiografía española, dicha historiadora ha resaltado sus nuevos temas y enfoques, resumiéndolos en tres líneas de trabajo: el esfuerzo por conceptualizar el caciquismo político y el gran desarrollo de los estudios electorales en las distintas regiones y nacionalidades; la ubicación del sistema parlamentario de la Restauración en el entorno coetáneo de los países más próximos y el estudio de la modernización de la sociedad española<sup>3</sup>. Las líneas de trabajo expuestas por Carnero han sido progresivamente extendidas y profundizadas y nuevos asuntos y materias —la atención a los personajes políticos: Cánovas (J.L. Comellas y C. Dardé), Maura (M.J. González), Canalejas (S. Forner), Romanones (G. Gortázar y J. Moreno Luzón), Montero Ríos (R. Villares)... y a la prosopografía (J.M. Cuenca Toribio y S. Miranda, J. Aguirreazkuenaga, P. Carasa...) por ejemplo— se han ido incorporando a la investigación.

Llama la atención, sin embargo, la relativa carencia de estudios; pudiera hablarse de una cierta *ausencia* acerca del verdadero centro de la vida política: el Estado y la Administración pública, concebida ésta como Estado, como organización inserta en y al servicio de la comunidad política (E. García de Enterría). El Estado, con su doble naturaleza, coercitiva y expresiva a la vez, de una cierta forma de unidad moral en la sociedad; realidad jurídico-política pero también histórica, sujeta a múltiples transformaciones, no predeterminadas ni políticamente diseñadas, resultado ininterrumpido (N. Elias) tanto de «la combinación y coincidencia de procesos estructurales concretos como de decisiones políticas puntuales y/o estratégicas. De igual forma, podemos decir que el Estado *ha llegado a ser* lo que es y a imperar sobre cualquier otra forma política, territorializando el espacio, al paso que iba apropiándose y reduciendo a reglas todo el entramado social sobre el que actuaba»<sup>4</sup>. El Estado, en fin, instrumento de clases y grupos sociales mas dotado también de fines propios<sup>5</sup>. Conscientes de su *ausencia* quienes organizamos el I Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, celebrado en Salamanca en 1992, tratamos, en lo posible, de cubrirla y en las Actas correspondientes se recogieron estudios hoy de extrema importancia para el conocimiento del Estado en la España Contemporánea: la Jefatura del Estado y del Gobierno (J.P. Fusi), el Parlamento (J.I. Marcuello y M. Pérez Ledesma) y las Nacionalidades y Regiones que integran el Estado Español y la debilidad de nuestro proceso de nacionalización (B. de Riquer), junto con el ya citado de T. Carnero, entre otros<sup>6</sup>. Y este número de *Historia Contemporánea* participa de la misma inquietud, pues es mucho lo que nos queda por conocer acerca de la Historia de nuestro Estado, de su organización y fun-

cionamiento, de la Administración y de la burocracia, no obstante el valor de los estudios de García de Enterría, Alejandro Nieto o Martín Retortillo de las políticas públicas, capaces de darnos una visión más realista de la actuación estatal.

¿Por qué el olvido del Estado, su carácter, en cierto sentido y empleando la expresión de Rosanvallon, de *no-objeto histórico*, cuando realmente está en el centro de nuestras pasiones partidistas y aun de los debates filosóficos? El propio Rosanvallon formula una explicación: es como si pensáramos que la Historia del Estado no nos enseña nada que en el fondo no sepamos ya, como si el aumento de conocimiento que la erudición conlleva no fuese, en principio, capaz de modificar nuestros juicios o de alterar nuestros puntos de vista<sup>7</sup>. Conocimiento, en fin, carente de sentido práctico, lo que resulta difícilmente justificable desde el momento en que se exige al historiador que sea un auténtico experto en las materias que trata.

Hay que recordar también que la verdadera recepción en España de la «revolución historiográfica del siglo xx», se hizo bajo la doble influencia de la Escuela de los *Annales* y del *materialismo histórico*, lo que supuso una concepción superestructural del Estado y de la política, determinados, siquiera fuera «en última instancia», por la infraestructura económica, de donde su lugar secundario en la jerarquía de la investigación. Ciertamente, Gramsci introducirá una profunda innovación en la teoría marxista, matizando la consideración del Estado como una realidad esencialmente coercitiva a fin de que una clase mantenga su preponderancia, mediante la distinción —apropiada al Estado democrático moderno— entre *coerción* y *hegemonía* término éste último que pone de relieve el elemento de consenso —obtenido mediante la *persuasión* o la ideología— en el mantenimiento del dominio. Por otra parte, Gramsci, desplazando la sociedad civil al ámbito de la superestructura, la une —diferenciables sólo a efectos analíticos— con la sociedad política. De esta forma «las relaciones entre la premisa (estructura económica) y la conclusión (constitución política) no son nada simples ni directas (...) la historia de un pueblo no está determinada únicamente por hechos económicos. El anudamiento de la causalidad es complejo y para desenmarañarlo sólo sirve el estudio profundo y extenso de todas las actividades intelectuales y prácticas»<sup>8</sup>. Un estudioso del pensador italiano, H. Portelli, afirma que Gramsci resuelve el falso problema de la determinación en *última instancia* mediante el concepto de *bloque histórico* que engloba «al conjunto de la estructura y de la superestructura, y, por tanto, a las clases subalternas y al sistema hegemónico en conjunto»<sup>9</sup>. Aspecto muy destacado del pensamiento grams-

ciano es el reconocimiento de que el Estado, en el ejercicio de sus funciones hegemónicas, necesita no sólo dar respuesta a ciertos intereses generales, sino también no abandonar los de las clases dominadas. En el mismo sentido se manifiesta Poulantzas, pues lo contrario comportaría un nivel de conflictividad muy alto o, simplemente, la reducción de la capacidad del aparato productivo, garantizando el Estado aquellos intereses en la medida en que son compatibles con los intereses corporativos estrictos de las clases dominantes<sup>10</sup>. Al margen de sus diferencias con Poulantzas, R. Miliband coincidirá con el discípulo de Althusser en puntos tales como la pluralidad de la clase dominante, la relativa autonomía del Estado y el posible conflicto parcial de éste con aquélla<sup>11</sup>.

Hoy día, en términos de Theda Skocpol, «el Estado regresa al primer plano». Los científicos sociales recuperan a Max Weber y a Otto Hintze y se reafirma la autonomía estatal: «Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular objetivos que no sean un reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales». Diversos factores, tales como la necesidad de actuar en estructuras transnacionales y de mantener el control y el orden internos, ayudan a explicar tal autonomía<sup>12</sup>, que se justifica a veces, habría que demostrarla en cada caso, invocando una presunta racionalidad. En este sentido, Dominique Chagnollaud afirma que la autonomía funcional de las élites administrativas ha servido en Francia para garantizar la autonomía del Estado frente al poder del dinero o la inmediatez de la acción política<sup>13</sup>. En fin, Skocpol formula dos estrategias analíticas alternativas, aunque complementarias, para resaltar el papel del Estado en los estudios históricos y comparativos del cambio social, la política y la elaboración de políticas concretas. Por una parte, «los Estados pueden ser considerados como organizaciones a través de las cuales los colectivos de funcionarios pueden perseguir objetivos característicos, alcanzándolos con mayor o menor eficacia según los recursos estables disponibles, en relación con los marcos sociales» y, por otro y de una forma más macroscópica, «como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad»<sup>14</sup>.

## II

*Del Estado ilustrado al Estado de las autonomías* es el título con el que hemos querido reflejar la esencial historicidad de las organizaciones estatales que, como dice Martínez Dorado, han llegado a ser lo que son «y a imperar sobre cualquier otra forma política, territorializando el espacio, al paso que iba(n) apropiándose y reduciendo a reglas todo el entramado social sobre el que actuaba(n)»<sup>15</sup>. Tal proceso, junto con el del desarrollo del capitalismo, constituye los elementos esenciales, entiende González Portilla, para vertebrar nuestra Historia contemporánea.

Esencial historicidad manifiesta a través de una tipología estatal que para la contemporaneidad entendemos debe arrancar del *Estado absoluto*, más precisamente del *Estado de la Ilustración*, en el que aquel alcanza su plenitud. El Estado absoluto, un tipo de Estado que, a la vez que se opone a todo poder supraestatal, comienza a recoger las partículas de soberanía enajenadas, los fragmentos territoriales perdidos, a dar contenido a la soberanía, a eliminar los poderes intermedios haciendo directa la autoridad. El Estado absoluto tendrá una lógica total: adueñado del poder político, aspirará a ejercerlo de forma incondicionada —absoluta— y a proyectarlo de manera uniforme —centralizada— sobre sus territorios. No se quiere una sociedad organizada en cuerpos intermedios, sino disgregada en polvo de individuos. Los monarcas absolutos tendieron a este fin de manera más o menos consciente. Estas orientaciones de la monarquía absoluta —centralización, individualización igualitaria— alcanzarán su culminación —la invocación a Tocqueville exime la carga de la prueba— en el Estado liberal, que, en este punto, lejos de contradecir las pautas trazadas por el Antiguo Régimen, las ratifica y las lleva a sus últimas consecuencias: «Todo poder central (...) aúna la igualdad y la favorece», escribirá el genial pensador francés.

España, desde una perspectiva global, se reforma considerablemente durante el siglo XVIII. Importantes cambios en la economía, la sociedad, la organización administrativa o la cultura permiten hablar, al concluir el reinado de Carlos III, de un país muy distinto al encontrado por Felipe V cuando accedió al trono. Esta transformación, más que a cambios en las relaciones de producción, parece deberse a la acción de un Estado que acentúa su carácter *público* y en el que la burocracia adquiere una fundamental importancia<sup>16</sup>. Lo decisivo resulta ser la virtud transformadora de un poder político encarnado en un monarca, absoluto como nunca lo había sido en España, rodeado de un equipo ilustrado de gobernantes.

La *Revolución Atlántica* que, con la Revolución francesa como momento culminante, agita Europa y las colonias inglesas del Norte de América entre 1770 y 1815, destruye el Antiguo Régimen y hace emerger el *Estado liberal*. El nuevo Estado difiere radicalmente del Estado absoluto en cuanto a sus presupuestos ideológicos y a los principios que lo estructuran como forma política: la soberanía de la Nación frente a la del Monarca, los derechos de los ciudadanos como fundamento y finalidad del orden estatal y límite a su acción, la división de poderes y el principio de legalidad. Ahora bien, precisa Santamaría Pastor, es equivocado pensar en la Revolución como un proceso de «ruptura y destrucción de la Administración absolutista, sin edificar otra en su lugar». Por el contrario, como ya señaló Tocqueville, el poder del Estado y de la Administración no hicieron sino aumentar bajo el nuevo orden. La Administración experimentará así a lo largo de todo el siglo XIX, «un doble fenómeno de racionalización de sus estructuras y de redistribución de los centros de poder público». El Estado liberal precisaba de una «estructura administrativa racional y centralizada, que permitiese eliminar las perturbadoras trabas feudales y también de una Administración robusta y potente, que procediese a la creación de las infraestructuras y servicios necesarios para potenciar la actividad económica (carreteras, canales, ferrocarriles, educación) y que permitiese la instauración de un orden público riguroso»<sup>17</sup>.

Junto con el levantamiento y guerra contra los franceses se produce en España la revolución liberal. El primer liberalismo español, el de las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 fue —señala Varela Suanes-Carpegna— revolucionario, radical, capaz de mostrarse a la altura de unas circunstancias históricas en extremo difíciles, defendiendo la libertad tanto frente a la invasión francesa como frente a los absolutistas. La Constitución de 1812 se fundaba en el principio de soberanía nacional, las Cortes eran el centro de organización política y formulaba el principio electivo con notoria amplitud. La Monarquía era excluida del proceso constituyente y de la reforma constitucional. Jover ha destacado la «vena ética y religiosa» que discurre por la Constitución gaditana e impresiona el idealismo romántico de los hombres que hicieron la revolución liberal. La Constitución de 1812 tuvo escaso influjo en el Constitucionalismo español del siglo XIX —mayor sería el del Estatuto de Bayona, como claramente inadecuada a la realidad política—. El liberalismo español, desde la recepción de las ideas y prácticas constitucionales de la Europa postnapoleónica y la experiencia del Trienio, evolucionará hacia nuevas fórmulas, las del moderantismo, iniciándose el proceso de parlamentarización de la Monarquía: «la Constitución ya

no podrá ser sólo un símbolo, sino que era menester que se convirtiese en un instrumento garantizador del sistema político. Y este instrumento (la del 12), para no pocos liberales, convencidos todavía de su bondad en 1820, se mostrará inservible, cuando menos harto deficiente»<sup>18</sup>. Fue, sin embargo, un mito para el liberalismo democrático y referencia clave para los demócratas españoles. Y, en último término, este liberalismo fracasado había de retornar en las Constituciones de 1869, 1931 y 1978: «En realidad estos tres textos (...) pueden considerarse continuadores del 12. Y muy particularmente todos ellos lo que puede calificarse de primado de la positividad. Es decir, la supremacía de un orden constitucional emanado libremente de la voluntad colectiva, como máxima expresión y garantía del Estado de Derecho (...) supremacía de la Constitución, concebida como auténtica norma jurídica, superior a las demás y capaz de modificar su contenido según la propia colectividad decida»<sup>19</sup>. Serán, sin embargo, como se ha señalado, los principios del moderantismo, fundados en los conceptos de *Constitución material*, *histórica* y de *soberanía compartida*, los que se plasmarán en los dos Códigos constitucionales de mayor vigencia, los de 1845 y 1876. El reinado de Isabel II constituye un momento decisivo en la configuración de un Estado nacional español con base castellana. García de Enterría ha puesto de relieve la importancia de la *espléndida generación* que sale a la luz a la muerte de Fernando VII, y que en gran parte pasará a integrar el partido moderado<sup>20</sup>. La constituyen los Oliván, Ortiz de Zúñiga, Pacheco, Silvela, Beltrán de Lis, Cárdenas, Mon o Escosura, admiradores de los ilustrados, con Jovellanos como *confesado maestro*, formados en el doctrinarismo de influencia francesa, conocedores de las técnicas administrativas. La obra de gobierno de los moderados se caracterizará por estar orientada a la configuración de un orden jurídico unitario y de una administración rigurosamente centralizada de acuerdo con el modelo francés. Jover pone, de relieve, asimismo, cómo las campañas militares desarrolladas entre 1856 y 1869 acaban de precisar «los contornos de un nacionalismo español isabelino»<sup>21</sup>.

La Restauración, el período comprendido entre 1875 y 1902, supone políticamente, con la vuelta a la monarquía, un compromiso entre el régimen moderado y los principios básicos del sexenio, puestos en vigor a partir del primer gobierno Sagasta (1881-1883) hasta llegar a la implantación del sufragio universal en 1890. El sistema canovista dejará sin resolver graves problemas, incapaz de enfrentarse, en definitiva, con la *cuestión social*, el autonomismo de los últimos restos ultramarinos de nuestro imperio o los nacionalismos periféricos, cuya

emergencia tiende a atribuirse a la debilidad e insuficiencia del proceso de nacionalización llevada a cabo por el Estado decimonónico<sup>22</sup>. Mas alcanzó a constituir, en grado desconocido hasta entonces, un Estado de derecho con libertades, partidos políticos y elecciones, siquiera el carácter rural, persistente dada la limitada industrialización, reducida al País Vasco y a Cataluña, y el alto nivel de analfabetismo impidió que tuviera un carácter democrático. *Oligarquía y caciquismo* son, ciertamente, la cruz del turno canovista. Con todo el régimen convencional de los *amigos políticos* tuvo estabilidad, sobrellevando el Desastre del 98. También *civilidad*, reducido el papel político de los militares.

Bajo la monarquía de Alfonso XIII, la relativa estabilidad política se vio acompañada de un progreso considerable en todos los órdenes. No se resolverán, sin embargo, los problemas sociales y políticos que ya estaban planteados a comienzos del reinado. Un sistema político en creciente grado de descomposición, con unos partidos en permanente crisis, no podrá hacer frente a los retos fundamentales que, al final, producirán la caída de la monarquía: la incorporación de los partidos y sindicatos obreros, representantes del mundo del trabajo, de los intelectuales, orientados progresivamente al republicanismo, y de las corrientes nacionalistas. Después de la crisis de 1909 y antes de la decisiva de 1917, Ortega y Gasset escribirá en *Vieja y Nueva Política*: «En estos años, en estos meses concluye la Restauración, la liquidación de su ajuar y si se obstina en no morir definitivamente, yo os diría a vosotros que vuestra bandera tiene que ser la muerte de la Restauración. Hay que matar bien a los muertos». Vendrá después el desastre de Annual, la Dictadura de Primo de Rivera, fin de la constitución de 1876, y la II República, el 14 de abril de 1931. Una II República, orientada por los alzamientos de agosto de 1932 y octubre de 1934 que, incapaz para el difícil pacto con una derecha intransigente desembocará en la Guerra Civil.

*El Estado social y democrático de Derecho* sustituye en los países occidentales, después de la II Guerra Mundial, al Estado liberal del que, manteniendo los valores de la libertad y de la democracia, constituye una revisión, asumiendo tareas hasta entonces reservadas al individuo personal o colectivo. J.A. Santamaría distingue las causas que propiciaron su aparición, las directrices básicas que lo inspiran y sus consecuencias esenciales. Entre las primeras, el propósito de reducir los conflictos sociales mediante una política de reformas, así como la complejidad de las sociedades industriales y de sus procesos económicos. Las segundas, suponen una posición activa del Estado frente a la sociedad a la que suministra un conjunto de prestaciones. Los efectos,

finalmente, implican un avance en el proceso de crecimiento de las estructuras y los órganos estatales, el claro desplazamiento de gravedad del poder estatal desde el Poder legislativo a la Administración y el desdibujamiento de la línea divisoria entre el Estado y la Sociedad<sup>23</sup>. García Pelayo ha definido el Estado Social de Derecho con singular precisión y claridad: «De este modo, mientras que el Estado tradicional se sustenta en la justicia conmutativa, el Estado Social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenidos, el segundo distribuye bienes jurídicos de carácter material; mientras que aquel era fundamentalmente un Estado legislador, éste es fundamentalmente un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos-leyes, etcétera; mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal para limitar la cual se instituyeron los adecuados mecanismos —derechos individuales, principio de la legalidad, división de poderes, etc.— en cambio, lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, para lo cual han de desarrollarse también los adecuados mecanismos institucionales. Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuyo idea se realiza por la inhibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto social»<sup>24</sup>. Precisamente, el papel decisivo que la Administración pública cumple en las sociedades contemporáneas ha permitido hablar de *Estado administrativo* definido por su gran volumen —big Government— fenómeno paralelo al de la gran empresa —*big business*—, con una masa creciente de funcionarios, cuyo grupo superior directivo constituye una pieza esencial en el engranaje de la estructura administrativa. Una estructura administrativa, organizada en Departamentos o Ministerios y fundada en los principios de autoridad o jerarquía, asesoramiento y responsabilidad<sup>25</sup>.

En la España de postguerra, una España «sin problemas», se intentará «cerrar un paréntesis de tres siglos» abierto en Westfalia, ante la «aparatoso quiebra» del orden liberal. Son los años de la autarquía económica, la represión política y la homogeneización cultural. En la primera mitad de los años cincuenta se inicia una cierta liberalización intelectual, protagonizada por el ministro de Educación, Ruiz Giménez, y los rectores Laín y Tovar, que será sustituida, en cierto modo, a partir

del 56 por la liberalización económica (E. Díaz). Durante los años sesenta, junto a la liberalización económica que habrá de suponer un crecimiento importantemente de la economía del país, se produce una cierta apertura política y cultural. Este proceso quedará truncado con la declaración, en 1969, del «estado de excepción», comienzo de un proceso involutivo del régimen que se irá acentuando hasta la muerte de Franco (1975). Sin embargo, la sociedad española sigue inmersa en unos procesos de cambio: urbanización, industrialización, creciente interrelación con Europa, que la diferencian progresivamente de la España oficial. El régimen de general Franco impulsó unos procesos de carácter económico y social que paradójicamente hiciera imposible su continuidad. En 1976 se iniciará una transición a la democracia que por su sorprendente eficacia ha de considerarse modélica. Una nueva sociedad, dotada de las más amplias libertades, surge. Y con ella, un nuevo Estado, definido por la Constitución de 27 de diciembre de 1978 (art. 1), como «social y democrático de Derecho». El término *social* constituye un principio orientador de los poderes públicos, pues los artículos en que se desarrolla no constituyen normas jurídicas directamente aplicables, siendo solamente principios rectores de la acción gubernamental. En este sentido, casi todos los derechos sociales que figuran en la Constitución —derecho al trabajo (art.35), derecho de huelga (art. 28.2), derecho a la seguridad social (art. 41), derecho a la cultura (art. 44), derecho a la vivienda (art. 47); carecen de garantías jurídicas exigibles. Por otra parte, el modelo económico y social fijado en la Constitución —economía *mixta* de libertad de mercado y planificación estatal se traduce realmente en una economía de mercado, garantizada por el art. 38, desplazando el principio de libre empresa al intervencionista. El Estado español, novedad esencial, se organiza territorialmente, de acuerdo tanto con la época presente —crisis general del centralismo— como con la compleja realidad de España, que exige articular unidad y diversidad<sup>26</sup> en Comunidades autónomas. Mas la construcción del Estado de las Autonomías está inacabada, tanto desde el punto de vista de la organización estatal —definición del papel del Senado, acomodación a la nueva realidad de la estructura de la Administración<sup>27</sup> como del de la precisa definición de competencias. Tarea no fácil, por cuanto como ha dicho Rubio Llorente, «Vivimos en un sistema en el que a los partidos nacionales les está prohibido ser nacionalistas y los partidos nacionalistas se prohíben a sí mismos ser nacionales».

Santamaría, considerando que «el ciclo de reconstrucción del poder que se abre con la destrucción formal del Imperio romano de Occidente parece haber llegado a su fin», se pregunta por el futuro de una Huma-

nidad sujeta a un cambio histórico vertiginoso que hace vislumbrar un futuro cargado de amenazas —imparable crecimiento demográfico, amenaza nuclear persistente, tasa creciente de desempleo...— ¿Podrá el Estado Social y Democrático de Derecho responder al desafío o caerá en un «nuevo totalitarismo tecnológico»?<sup>28</sup>. ¿Crisis del Estado Social de Derecho? Crisis de legitimación, responde Sánchez Ferriz, quien enumera sus causas: invasión de las instituciones políticas y sociales por la dinámica partidista; fragmentación del movimiento obrero; influencia del orden económico mundial en las políticas nacionales, incapacitadas para hacerle frente; fracaso para extinguir las bolsas de pobreza y para elevar suficientemente el nivel educativo de la población, etc.<sup>29</sup>.

En cualquier caso, la redefinición de los Estados y de las Administraciones Públicas resulta inevitable. Ante una serie de presiones que, para los que integran la Comunidad europea, van desde la internacionalización de los mercados industrial y financiero, el impacto normativo de Bruselas en sectores como la ciudadanía, el medio ambiente o la protección al consumidor, o las exigencias derivadas de los criterios de convergencia de Maastricht, al cambio en el paradigma propio del Estado Social —prejuicios ideológicos contra el Estado y la Burocracia— y el potente impulso democrático, orientado a una mayor y más justa participación y representación ciudadana<sup>30</sup>.

### III

*El Estado en España. Del Estado Ilustrado al Estado de las Autonomías* reúne un conjunto de estudios sobre el Estado y sus instituciones, la clase política y los partidos políticos, las políticas públicas y los regímenes dictatoriales de la España del siglo xx.

**El Estado y sus instituciones**, en primer término. Julio Aróstegui en *El Estado español contemporáneo. Centralismo, inarticulación y nacionalismo* considera que son los errores en la construcción del Estado liberal, la incapacidad para crear una organización estatal adecuada y una Administración Pública eficiente, la causa real —no «la débil nacionalización»— de la aparición en España de los nacionalismos y regionalismos.

La autonomía de la política, el «regreso del Estado al primer plano», recorre *El Estado de la Ilustración y sus crisis: una síntesis*, de Antonio Morales Moya: las transformaciones del siglo xviii, más que a cambios en las relaciones de producción, parecen deberse a la acción de un Estado que acentuó su carácter público y en el que la bu-

rocracia adquiere una decisiva importancia. Su crisis, será, ante todo, política. En *El Estado y la Administración central durante el reinado de Fernando VII*, Mariano Esteban de Vega subraya cómo, al margen de los evidentes vaivenes políticos y del enorme desbarajuste en que se ve sumida la Monarquía —por razones en parte ajenas al propio régimen de Fernando VII (el caos hacendístico heredado, un país destrozado por la guerra...) y en parte unidas a las características de un régimen despótico, en el que la intriga, las vacilaciones y la incompetencia tuvieron a veces un papel fundamental—, la historia político administrativa del reinado «participa de un común esfuerzo de centralización, reforma y racionalización administrativa». La trascendencia del Estado Nación en orden al desarrollo del capitalismo, olvidada hasta fechas recientes, aparece reconocida en el estudio de Sisinio Pérez Garzón, *La Nación, sujeto y objeto del Estado liberal español*: «sujeto y objeto, por lo demás, de un proceso revolucionario desencadenado por grupos burgueses y cuyo reclamo de libertad y de igualdad atrae extensos sectores populares. La nación es la nueva realidad económica sobre la que se despliegan los intereses burgueses creando, como soporte organizador, el mercado, espacio concebido como homogéneo, libre y sin cortapisas feudales». *La Corona en el Estado liberal. Monarquía y Constitución en la España del siglo XIX*, de Angeles Lario, es un análisis apoyado en Historia comparada, del viraje hacia la parlamentarización, con la corrección del primer contitucionalismo, de nuestra Monarquía liberal. Iniciado con el Estatuto de 1834, definido ya en la Constitución de 1837, adquirirá con la de 1876 su acabado perfil. Fracaso final, sin embargo, pues el conjunto de normas prácticas de comportamiento político, de convenciones que la rodearon y que «configuraron en el contexto del pacto político todo el régimen de la Restauración (...) al final consiguieron que se identificara el Gobierno Parlamentario con la Política de ficciones, con la ineficacia de la Administración y con el abuso político». José Luis Cascajo, por último, considera favorablemente —*Breves apuntes sobre la Nueva Planta del Estado de las Autonomías*—, la distribución territorial del poder en la España autonómica, cuyo trazado político precisa: «La voluntad de diferenciación y la sensación de diferencia persisten, pero se dispone de más capacidad para gestionar los conflictos y la percepción general es que las Autonomías han sido positivas y deben incluso aumentar sus competencias». Estudia, por último, la integración de los nacionalismos periféricos, los riesgos que la actual situación entraña y los esfuerzos de la doctrina por explicar la nueva idea de nación y nacionalismo que la Constitución introduce.

**La Clase y los partidos políticos.** Anticipando un libro de próxima aparición, *El Poder y sus hombres. Por quién hemos sido gobernados los españoles*, José Manuel Cuenca Toribio y Soledad Miranda aportan —*Nobleza y poder ejecutivo en la España Contemporánea*— elementos de juicio acerca de la debatida cuestión: «la persistencia del Antiguo Régimen» y su progresivo, aunque lento declive, hasta que, con los albores del siglo XX se inicie la hegemonía burguesa. Luis Arranz —*Los Liberal-conservadores y la consolidación del régimen constitucional en la España del siglo XIX*— subraya el hecho: «A la hora de esbozar la trayectoria del liberalismo español (...) quedan eliminados los que llevaron a cabo la construcción del Estado burocrático legal-racional, por decirlo en terminología weberiana (a menudo descalificado por centralista); y la del Régimen político de la Monarquía Constitucional y la de la economía de mercado, con las instituciones y legalidad correspondiente a esta última: es decir, desaparecen las que llevaron a cabo la obra esencial del liberalismo». Precisa también: «no hay que confundir la liquidación del Antiguo Régimen con algo muy distinto, la organización de un régimen constitucional viable, que no llegará hasta que «en 1881, Alfonso XII llame voluntariamente al poder al líder del partido liberal, Sagasta, con la anuencia del líder conservador, Cánovas». El agotamiento del partido liberal, lo que supondrá la parálisis de un sistema fundado en la existencia y alternancia de dos partidos, está, para Octavio Ruiz Manjón, —*Sistema de partidos y crisis de la Restauración*— en la raíz del fracaso del sistema establecido por Cánovas. El fracaso del liberalismo español estuvo, en último término «en su incapacidad para distanciarse de las posiciones conservadoras». El estudio de Francisco de Luis —*Consideraciones sobre las relaciones Socialismo-Estado en España 1879-1936*— considera las complejas y mudables relaciones entre el movimiento socialista español y el Estado a lo largo del período que se extiende desde la fundación del PSOE hasta el final de la Segunda República. Perspectiva: «la evolución de la visión teórica que del Estado tuvo el socialismo y la praxis que en relación a ella desarrolló».

**Las políticas públicas:** Esa forma de aproximación al poder que se atiene rigurosamente a los hechos. Comprenderlas, es también «practicar la identificación del poder en manos de los actores y de los juegos que desarrollan con los recursos que poseen»<sup>31</sup>. Por qué la industrialización española tuvo las características que tuvo, cuáles fueron las razones de su dispersión y concentración geográfica y de la especialización regional, son, entre otras, algunas de las preguntas a las que Manuel González Portilla —*Primera Industrialización, desequilibrios*

*territoriales y Estado*— intenta encontrar respuesta. Subraya el autor cómo el desarrollo de las zonas sobre las que se articuló nuestra primera industrialización —Cataluña, cornisa Cantábrica—, estuvo basado en la «conversión del mercado interior en un mercado *rehén* por medio de sucesivas políticas proteccionistas». Es de destacar la utilización innovadora que González Portilla hace de la talla de los «quintos» como indicador del desarrollo económico y los niveles de renta. Lorenzo Fernández Prieto, en la línea de la historiografía más reciente, europea y americana, estudia: *La política agraria del Estado español contemporáneo hasta 1936. Del propietario innovador al fomento de la innovación en la pequeña explotación*, desde una visión que tiende hoy a ser compartida por otros historiadores en campos diversos, y que formula así: «La actuación del Estado español en el sector agrario y en general en el mundo rural ha acumulado méritos para ser considerada como ineficaz, sin distinción de facetas y períodos (...) (mas) ¿no ocurrirá que se puede descubrir una historia distinta, la de esa España real tan recurrentemente aludida, diferente de la oficial, si somos capaces de situarnos en la perspectiva de la historia desde abajo y adoptamos el punto de vista del campesinado, en lugar de compartir una visión desde arriba que deriva de la consideración de los intelectuales sobre el sistema político y que ha sido alimentada a su vez por la historiografía sobre el sistema político y electoral de la Restauración?. María Dolores de la Calle analiza *El sinuoso camino de la política social española*, desde sus orígenes hasta el momento presente. El Estado ha tenido que ir adaptando su política social a las nuevas necesidades y demandas de los agentes sociales y ha debido ampliar sus funciones en previsión, seguridad social y relaciones laborales. Refiriéndose a estas últimas, concluye «la sociedad democrática hereda, como consecuencia del franquismo, una tradición de conflictos permanentes, de enfrentamientos constantes y de desconfianza en la capacidad del sistema político para equilibrar las desigualdades. Y en esa tarea de rectificación se encuentra la sociedad española que, dirigida por el ordenamiento constitucional, intenta desarrollar más y perfeccionar el Estado social». *La Economía política de la transición (1975-1982)*, ese momento histórico que alumbró la España democrática, nos es contada por uno de sus autores, el que fue en aquellos años ministro de Economía y Vicepresidente del Gobierno, Juan Antonio García Díez, en quien queremos personificar un agradecimiento que debemos a cuantos han colaborado en este número. García Díez concluye así: «Si hubiera que poner un colofón a lo hasta aquí dicho habría que decir que se ha tratado de describir un período revolucionario, en el sentido más profundo de la palabra. Se alte-

ran radicalmente las reglas del juego político y nuevas fuerzas sociales y económicas, silenciadas durante cuatro décadas toman un protagonismo creciente. En el fondo asistimos a la primera revolución triunfante y pacífica de la Historia de España. La Economía, por supuesto, hubo de verse afectada por este cambio trascendental. La política económica hubo de ocuparse de ajustes a corto plazo y del inicio de reformas estructurales tratando de que los problemas económicos no pusieran en peligro el proceso político. Es cierto que la economía creció poco y que en muchos campos se avanzó con lo que hoy se percibe como un exceso de gradualismo. Pero cuando se contemplan los efectos económicos de otros cambios políticos ha de aceptarse que los aspectos positivos superan a los negativos».

**Las Dictaduras**, para concluir. Frente a la autonomía del Estado, su dependencia de las realidades sociales. Para Carlos Ernesto Hernández —*¿Regeneración o reconstrucción? Reflexiones sobre el Estado bajo la Dictadura primorriverista (1923-1930)*— nos encontramos ante una «etapa de reconstrucción y expansión del Estado de la Restauración, en clara crisis social, política y militar desde 1917». Tal reconstrucción habría de emplear como instrumento el autoritarismo político y la supresión de las garantías constitucionales «a cambio del mantenimiento de los intereses de las élites socioeconómicas del país y de una estatalización social al resolver los problemas de orden público». El franquismo como fenómeno sociohistórico, lejos de ser una mera «superestructura represiva», dispuso de una serie de apoyos, bases sociales o fundamentos sociales de los que se ocupa, para Castilla y León y durante la primera etapa de aquel (1936-1945), Juan Andrés Blanco. Estudiará en su artículo *Sociedad y Régimen en Castilla y León bajo el primer franquismo*, el especial sostén que le prestó el mundo rural y también una serie de grupos orgánicos o corporativos: Ejército, Iglesia, Universidad, Prensa, Sindicatos, Hermanidades de Labradores y Ganaderos y Cámaras de Comercio e Industria.

Antonio Morales Moya  
M.<sup>a</sup> Dolores de la Calle Velasco

## Notas

<sup>1</sup> Cit. por T. CARNERO ARBAT: «La renovación de la Historia política», en A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA (eds.), *La Historia contemporánea en España*, Salamanca, 1996, p. 173.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 179.

- <sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 180-181.
- <sup>4</sup> G. MARTÍNEZ DORADO: «La formación del Estado y la acción colectiva en España: 1808-1845», en *Historia Social*, 15 (invierno, 1993), p. 101.
- <sup>5</sup> «Una vez que concebimos al Estado como si tuviera sus propios fines y su propia voluntad, las teorías y las doctrinas que sostienen que el Estado está al servicio de los intereses del buscador de eminencia hobbesiano, del miope cazador de ciertos rousseauiano o del opresor de clase engelsiano, asumen una categoría fuertemente cuestionable, pues por muy convincentes que resulten los informes que aportan sobre como el Estado *podría* estar al servicio de tales intereses, o *efectivamente* lo está, no aducen la razón por lo que *ha de estar* al servicio de ellos», A. de JASAY: *El Estado. La lógica del poder político*, Madrid, 1993, p. 284.
- <sup>6</sup> A. MORALES y E. DE VEGA: *La Historia Contemporánea.....*, op. cit.
- <sup>7</sup> P. ROSANVALLON: *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, París, 1990.
- <sup>8</sup> A. GRAMSCI: *Saritti giovanili*, Turín, 1958.
- <sup>9</sup> *Gramsci y el bloque histórico*, Buenos Aires, 1973; Cfr. H. CERRONI: *Teoría Política e socialismo*, Roma, 1973.
- <sup>10</sup> «La teoría marxista del Estado y del Derecho y el problema de la alternativa», en *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*, Córdoba (Argentina), 1975, pp. 67-68.
- <sup>11</sup> *El Estado en la sociedad capitalista*, México, 1970.
- <sup>12</sup> T. SKOCPOL: «El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis de la investigación actual», *Zona Abierta*, 50 (enero-marzo, 1989), pp. 86-87.
- <sup>13</sup> *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires (XVIII-XX siècles)*, París, 1991.
- <sup>14</sup> T. SKOCPOL: op. cit., p. 121.
- <sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 101.
- <sup>16</sup> Para la historia de la burocracia en España, Cfr. A. NIETO: *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, 1986, pp. 295-346. Un breve y reciente esquema del mismo autor, «Condiciones y determinantes de la Administración Pública española histórica», *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, 7-8 (septiembre 1996-abril 1997), pp. 67-72.
- <sup>17</sup> J.A. SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I. Madrid, 1988, p. 138.
- <sup>18</sup> J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX», *Revista de las Cortes Generales*, 10 (primer cuatrimestre, 1987), p. 67.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, p. 109.
- <sup>20</sup> E. GARCÍA DE ENTERRIA: *La Administración española*, Madrid, 1964, pp. 37-38.
- <sup>21</sup> J.M. JOVER: «Caracteres del nacionalismo español, 1854-1874», *Zona Abierta*, 31 (abril-junio, 1984), pp. 18-19.
- <sup>22</sup> Cfr. B. DE RIQUER: «Nacionalidades y regiones. Problemas y líneas de investigación en torno a la débil nacionalización española del siglo XIX», en A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA (eds.): *La Historia Contemporánea.....*, op. cit., pp. 73-89.
- <sup>23</sup> *Op. cit.*, pp. 160 y ss.
- <sup>24</sup> *Las Transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1996, pp. 26-27.
- <sup>25</sup> F. MORNSTEIN MARX: *The Administrative State. An Introduction to Bureaucracy*, Chicago, 1957.

<sup>26</sup> Cfr. I. OLABARRI GORTAZAR: «Un conflicto entre nacionalismos: la cuestión regional en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías*, Madrid, 1985, pp. 69-147.

<sup>27</sup> Cfr. J.M. CANALES ALIENDE: «Las Administraciones Autonómicas en España. ¿Imitación o innovación?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17-18 (septiembre 1996-abril 1997), pp. 139-143; F. VILLAR GARCÍA-MORENO: «Las Administraciones Públicas españolas: presente y futuro», *ibid.*, pp. 61-66.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, pp. 181 y ss.

<sup>29</sup> R. SÁNCHEZ FERRIZ: *Introducción al Estado Constitucional*, Barcelona, 1993.

<sup>30</sup> Cfr. U. WRIGHT: «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública», *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, 7-8, pp. 27-43.

<sup>31</sup> I. MENY y J.-C. THOENING: *Las políticas públicas*, Barcelona, 1992, p. 265.