

«El más frío de los monstruos fríos»: la formación del Estado en la España contemporánea

Rafael Cruz



«El Estado es el nombre que se le da al más frío de los monstruos fríos.»

(Friedrich Nietzsche)

En 1990 pude ver por un canal hispano de televisión de Nueva York una película española (en la que la voz de los actores estaba «doblada» al castellano de México) y en la que, si no recuerdo mal, Alvaro de Luna, «El Algarrobo» de las aventuras de Curro Jiménez, recibía a mediados del siglo XIX, en su casa perdida de un monte cántabro o asturiano, la visita de un recaudador de impuestos que se presentó en nombre de su Majestad la Reina Isabel II. Ante esa visita, «El Algarrobo» afirmó que no conocía a tal señora, y que de todos modos era normal porque no sabía el mote de todas las personas que vivían a su alrededor. El recaudador de impuestos quedó anonadado.

Que el Estado, personificado en una Monarca, no fuera conocido por todos los habitantes adultos, y sobre todo los más remotos, de un territorio bajo su jurisdicción, podía ser algo relativamente normal en la primera mitad del siglo XIX, pero en pleno fin de siglo XX esta situación nos provoca una sonrisa, porque nos sorprende que un ciudadano no se haya sentido o se sienta involucrado, amparado, coaccionado o deudor del Estado, ese «monstruo» gigante, acaparador, providencial y problemático que nos cobra impuestos, nos llama a filas, conoce cuando nacemos, dónde vivimos, a qué nos dedicamos y cuándo y de qué morimos.

Y es que el Estado ha cambiado mucho —y particularmente me refiero a España— desde la época que ilustra la película hasta nuestros días. Se ha formado, ha experimentado crisis, ha sufrido altibajos, ha recibido empujones, ha dado grandes saltos y se ha consolidado hasta convertirse en algo cuantitativa y cualitativamente diferente en relación a dos siglos atrás. En el camino, la organización estatal ha influido en los cambios sociales, en la forma de relacionarse los individuos, incluso hasta en las formas de protestar. Seguramente «El Algarrobo» terminó por pagar impuestos a Doña Isabel, participó en alguna guerra colonial o se resistió a esas exigencias, pero en todo caso fue modificándose su relación con las autoridades políticas y administrativas.

Este trabajo pretende relatar algunos de estos cambios que se operaron en el Estado, fijar la importancia del análisis estatal y situar algunos temas políticos y sociales en la órbita de la formación y acción del Estado.

La historia de los fracasos y los fracasos en la historia

Hasta hace unos años, el título del libro de Jordi Nadal (1975) *El fracaso...* era moneda corriente en las conclusiones de los grandes análisis sobre la historia económica contemporánea española. Además, ante un subdesarrollo económico en buena parte del país hasta 1914 por lo menos, se vaticinaba un amargo, lento e inapreciable progreso en otras facetas de la vida social, como los procesos políticos, los partidos, las mentalidades, los movimientos sociales, etc. Porque si la economía fracasaba en su desarrollo, no crecía, no se transformaba, la producción no se mecanizaba, el número de asalariados urbanos no aumentaba fuertemente y los burros se reproducían constantemente como la casi única forma de transporte, poco podía esperarse en la transformación social, política y cultural. Al fracaso industrial le correspondían unas relaciones sociales antiguorregimentales, una política liberal fracasada, insuficiencias ideológicas, etc., por lo menos hasta 1914. Este planteamiento concordaba además con una idea bastante extendida entre los analistas de que la verdadera industrialización, y con ella la transformación de la economía, se produjo sólo en los años sesenta y setenta del siglo XX, mostrando así que los casi dos siglos anteriores habían constituido poco menos que un páramo.

Afortunadamente, desde hace unos pocos años, los historiadores de la economía han tratado de rectificar la lúcida observación de *El Fracaso...* con algunas aportaciones argumentales dignas de crédito. En los años ochenta, el propio Nadal (1992) mostró una nueva perspectiva de la industria del ochocientos gracias al análisis de la contribución industrial, vislumbrando la existencia de máquinas para la producción en buena parte del territorio español a la altura de la mitad de siglo. Leandro Prados (1988) sugirió en su ya clásico libro la hipótesis

del fundamental crecimiento económico compatible con un atraso respecto a otras economías europeas. Se destaca el reverso del estancamiento económico que se indicaba al principio. Las aportaciones de los índices de producción industrial de Albert Carreras (1984) también nos señalan fases importantes de crecimiento económico durante el siglo XIX, antes de 1914. Gómez Mendoza (1982) intuyó que la construcción del ferrocarril había sido relevante para la economía española a pesar del retraso en su materialización y las peculiaridades del trazado elegido. Por último, los trabajos de historia regional en el siglo XIX, (Nadal y Carreras, eds. 1990) muestran que hubo movimiento, impulso y transformación en la forma y contenidos de la producción, distribución y trabajo —con diferentes ritmos— que denotan cambios en la economía.

Por lo tanto, disponemos actualmente de visiones mucho más complejas y argumentadas de la historia económica contemporánea que sostienen la idea de un siglo XIX —hasta 1936— mucho más rico por sí mismo, con cambios hacia delante y también hacia atrás. Estos análisis inciden en el hecho de que las distintas economías locales y regionales evolucionaron, crecieron o decayeron a ritmos dignos de considerar, aunque no fueran paralelos a los de otros países europeos. El atraso se produjo en términos relativos, no absolutos¹. Y esos cambios económicos, por mínimos que fueran, tuvieron consecuencias en otras facetas de la vida social: la gente comenzó a trabajar y a producir de otro modo, surgieron nuevas exigencias y, en definitiva, nuevas formas de relacionarse. La perspectiva analítica del fracaso se abandonó porque desdeñaba las transformaciones por pequeñas que fueran.

Si de la historia del fracaso industrial nos trasladamos a la historia del fracaso estatal, puede que ocurra algo similar aunque con ligeras variantes. Es escasa la bibliografía sobre la historia del Estado en la España contemporánea y, lo que también es grave, el concepto y el contenido de su campo de estudio no siempre se entienden de la misma forma. En mi opinión, son dos los principales problemas. Por un lado, muchos analistas continúan observando al Estado como el instrumento de la clase dominante, por lo que lo principal es el estudio de ésta. Y, por otro lado, es frecuente la confusión entre Estado, Nación y Régimen político, con lo que

realmente se estudia sólo la organización estatal desde la perspectiva de los gobiernos, los nacionalismos, las constituciones y los parlamentos².

De esta forma, los especialistas en historia económica llevan una enorme ventaja sobre los que se acercan al ámbito de «lo político», y en especial con referencia a la organización estatal. Además, en los pocos trabajos de que disponemos, se mantiene la visión del fracaso del Estado en la España contemporánea, curiosamente, hasta los mismos años sesenta y setenta de nuestro siglo, la misma época de la «auténtica» industrialización y modernización económica³. En este periodo se entiende que el Estado ha crecido mucho, ha oscurecido los poderes locales, tiene mucha importancia, ofrece muchos servicios y sus organizaciones requieren mucho personal y presupuesto⁴. Efectivamente, puede leerse y con más frecuencia oírse acerca de la debilidad permanente del Estado hasta fechas muy recientes para desempeñar todas sus atribuciones, curiosamente, sin que exista una argumentación de base sobre lo que hace, cómo y por qué lo hace, contra qué o quién se enfrenta, en qué o quién se apoya, cuáles son los criterios que se utilizan para señalar tales conclusiones, cómo puede estudiarse y qué resultados se han obtenido para otros casos en el espacio y en el tiempo.

Pienso que la noción del fracaso, de la debilidad congénita del Estado, así como de su insignificancia para nuestros estudios, es incompatible con la idea de la súbita relevancia de éste desde los años sesenta. Lo mismo que en la economía; es como si el Estado —y la industrialización— hubiera surgido de la nada. Por eso es necesaria una visión diferente que ponga el énfasis en su formación histórica, una trayectoria de importancia creciente, con unas características determinadas —que aún no conocemos bien—, con poder y capacidades cambiantes para realizar ciertas actividades, sin capacidades para llevar a cabo otras. Si se produjo un crecimiento especialmente importante desde los años sesenta, quiere decir que tuvo que haber una formación anterior, con avances especialmente relevantes en algunos momentos y en determinadas esferas de actuación, y con retrocesos también importantes. Desde 1812 al menos, el Estado español ha cumplido con creces el objetivo no sólo de su supervivencia como entidad independiente, sino también el de su recuperación tras crisis feroces —1839, 1898,

1939 y 1975—, así como el de no perder territorios que estuvieran anteriormente bajo su jurisdicción, si exceptuamos las colonias, objetivos algunos de ellos que no han podido culminar otros países vecinos y la inmensa mayoría de los que organizan políticamente a las distintas poblaciones de nuestro planeta.

La formación del Estado en España, con sus características específicas, ha influido crecientemente en los cambios sociales, mucho antes de la época del franquismo y la transición hacia la democracia. Los impuestos, el servicio militar, la administración civil, el ejército, las políticas ministeriales, las decisiones gubernamentales en la cultura, economía y política, las guerras, los apoyos y las resistencias a todas estas actividades, en forma de votos, parlamento, caciquismo, acción colectiva, revoluciones y movimientos sociales, etc., han tenido implicaciones de diverso grado en las relaciones sociales, políticas y económicas de la población española de los tres últimos siglos. De forma similar a las transformaciones económicas producidas en el mismo transcurso de tiempo.

Además, debería tenerse en cuenta que el papel del Estado es protagonista o participa de ese protagonismo en distintas esferas de la vida social. Desde ese punto de vista puede afirmarse que existe una perspectiva estatal de la vida social. Así el estudio de su carácter es sustancial en el ámbito de análisis de la acción colectiva y, en concreto, de las revoluciones (Theda Skocpol, 1984; Charles Tilly, 1993). El poder local —particularmente a través del caciquismo— limita las capacidades de los Estados para extender su poder sobre todo el territorio bajo su jurisdicción, pero, al mismo tiempo, ese poder local puede ser un soporte fundamental, en ausencia de otros, de los gobernantes a la hora de crear y mantener un sistema político determinado (como el de la Restauración, por ejemplo). Las políticas económicas de los gobernantes pueden obstaculizar o fomentar no sólo el crecimiento económico sino también la propia estructura productiva y empresarial (Pedro Fraile, 1990). Las políticas fiscales se estudian con referencia a la creación y mantenimiento de determinados sistemas políticos, como en el caso de los impuestos sobre la renta en relación a los regímenes democráticos —por ejemplo, en la democracia de 1978 en España—; los impuestos directos en general en relación con la reclamación de control del gasto a cargo de los con-

tribuyentes —por ejemplo, en la denominada revolución liberal española—; o los monopolios y la autonomía fiscal en relación con los sistemas absolutistas o autoritarios —si utilizamos el ejemplo de la Rusia Zarista en el siglo XX.

También existe una perspectiva estatal para estudiar, aunque sea parcialmente, el origen de los nacionalismos, el anticlericalismo, los motines de subsistencias y antifiscales, el carlismo, los pronunciamientos militares, la desindustrialización rural en el siglo XIX, los cambios de política económica en los años cincuenta del siglo XX, la elaboración de estadísticas de todo tipo sobre la población, las guerras coloniales, el fin del imperio español, la crisis de 1898 y un largo etc, que podría extenderse a buena parte de las facetas sociales de la historia contemporánea española. En ese trabajo hemos escogido dos de ellas que pueden servir de ejemplo de lo que intentamos ilustrar. Pero antes de relatarlas sería conveniente explicar, aunque sea brevemente, qué se entiende por formación del Estado en la sociología histórica.

Algunas precisiones sobre el concepto

Actualmente existe una corriente weberiana, con diferentes enfoques, que sitúa la acción estatal como una variable independiente en el análisis de los diversos campos de la vida social, política y económica. No se le trata como un instrumento de la clase dominante, ni como una arena en la cual meramente se localizan las disputas sociales. Tampoco el régimen político agota todas las dimensiones de intervención estatal, ni es una organización cuyos intereses, objetivos y acciones deban estudiarse al margen de los de la población bajo su jurisdicción, como tampoco sin vínculos con la actividad económica que se produce en su territorio. Al contrario, el Estado se analiza como un conjunto de organizaciones y de personas que para reivindicar en exclusiva el poder político y coercitivo en un territorio, lleva a cabo un serie de actividades y negocia con parte o con toda la población la regulación de esas actividades. Esta corriente concede el Estado un protagonismo de partida

o resalta un punto de vista estatal para los análisis sociales⁵.

En general, el objetivo último de la organización estatal, claro está, es la supervivencia, frente a enemigos exteriores e interiores que pretendan acabar con él en su forma vigente. Para ello lleva a cabo una serie de actividades, de las que las más importantes son las acciones de defensa frente a esos enemigos. Con ese fin, utiliza la organización militar, la policial y los recursos normativos y materiales necesarios para lograr el monopolio del poder político e impedir de esta manera la rebelión interna, así como también una invasión extranjera. Todos ellos constituyen un número ilimitado de recursos, sobre todo dinero, hombres —hasta bien poco, las mujeres no contaban tanto para el Estado—, legitimidad y apoyos sociales, que los gobernantes y la administración procuran obtener y desplegar constantemente. Si lo consigue o no en cada momento obtener y utilizar esos recursos, esto representa éxitos o fracasos relativos, en relación a su objetivo fundamental de la supervivencia. Los fracasos pueden llevar a posiciones de vulnerabilidad que, junto con otras condiciones, desemboquen en crisis políticas, guerras o revoluciones, situaciones todas que hacen peligrar notablemente sus bases constitutivas vigentes y hasta su propia existencia.

Generalmente se han utilizado dos conceptos, el de la fuerza y la debilidad, para caracterizar históricamente a un Estado, dependiendo del grado de presencia (léase centralización) en la vida social de su población. De ese modo, se ha pensado que Gran Bretaña y EE.UU. han sido y son aún Estados débiles y Francia, fuerte⁶. Esa conceptualización sigue provocando confusiones, porque requiere una selección muy rigurosa de las distintas experiencias históricas comparadas, al necesitar distinguir entre esferas de actuación (una organización estatal puede ser fuerte para dominar militarmente a su población, pero débil para conseguir que la mayoría de ésta pague impuestos directos), y diferentes épocas (una organización estatal puede ser fuerte en algunas materias durante un periodo determinado, y débil en las mismas o en otras facetas, anterior o posteriormente). El concepto de fuerte o débil, con base exclusiva en la centralización, no tiene en cuenta, en definitiva, ni el tiempo histórico ni gran parte de las áreas de actuación del Estado.

En cambio, el concepto de capacidad (poder) si puede ser más útil en cuanto que diversifica sus contenidos de partida. El Estado tiene pocas o muchas capacidades para actuar «sobre» o «para». La primera acepción comporta un sentido prácticamente militar (Michael Mann, 1987), por el que un Estado tiene poder despótico «sobre» su territorio y población con el fin de ejercer dominación, sin otorgar las compensaciones necesarias —en forma de derechos— para toda o una parte significativa de la población, que resultaran de un negociación de menor o mayor alcance. De esta manera la organización estatal realiza sus principales objetivos —pocos— sin preocuparse más que de tener a la población controlada, fundamentalmente de forma militar. Los Estados absolutistas del siglo XVIII, podrían servir de ejemplo.

Pero existe otro tipo de capacidades que en el lenguaje de Mann suponen un poder infraestructural, es decir, las capacidades del Estado «para» realizar un mayor número de actividades cada vez complejas, que sus decisiones puedan ser aplicadas más efectivamente y que pueda obtener y utilizar más y mejores recursos. Estas capacidades dependen de tres condiciones que históricamente se han producido de forma costosa y conflictiva: a) unos medios culturales y técnicos —incluidos los humanos— que faciliten la adquisición de esas capacidades; b) una cohesión y control de las distintas organizaciones estatales que desemboque en una estrategia y objetivos comunes, bajo la iniciativa de los gobernantes; y, c) un poder de negociación de las élites estatales con parte o toda la población para penetrar en la vida de la población y obtener recursos de ella a cambio de compensaciones económicas, sociales y políticas, en forma de derechos para la población y obligaciones para el Estado.

De esta manera se puede calificar a un Estado, en determinada área de actuación y en una ocasión histórica concreta, como «poco o muy poderoso para o sobre», con «ninguna, escasas o muchas capacidades». En el caso de España, deberíamos poder identificar el poder o capacidades estatales para llevar a cabo determinadas actividades en momentos concretos, por ejemplo, mantuvo entre 1808 y 1876 una falta de cohesión, en cuanto que su organización militar aplicó estrategias diferentes a las de los gobernantes civiles para la defensa y desarrollo de su funcionamiento. Los militares compitieron con

los gobernantes civiles por llevar la iniciativa en las actividades políticas (Rafael Cruz, 1992-1993). Por la intervención autónoma del ejército, los gobernantes civiles poco pudieron hacer para negociar con la población la obtención de recursos, así como tampoco pudieron existir compensaciones en forma de ampliación de derechos. Debido a esa falta de cohesión, el Estado tenía escaso poder infraestructural, es decir pocas capacidades para negociar con la población la obtención de recursos, base para el despliegue de otras actividades, pero mantenía un gran poder despótico con el cual ejercer dominación sobre la población.

Sin embargo, al mismo tiempo, el Estado en España fue capaz de salir de una situación de quiebra —incluso con la pérdida de independencia— iniciada en 1808 y que se alargó hasta 1845, con dos guerras, varias revoluciones y cambios de régimen. Al final del proceso de quiebra —lo que tradicionalmente se ha venido denominando revolución liberal, así en singular—, los gobernantes pactaron un sistema de control de los recursos en manos del Estado con la participación de los propietarios —el sistema político isabelino— a cambio de un sistema de impuestos y el apoyo político de esos propietarios. Pero los propietarios se resistieron en adelante cuanto pudieron —a través del Parlamento y del caciquismo— a que el Estado incrementara notablemente tales recursos. La supervivencia estatal, la salida de la crisis se produjo a cambio de un control social muy exhaustivo por parte de una oligarquía (Gloria Martínez Dorado, 1993).

Fiscalidad y régimen político en España

Todo esto nos lleva a considerar uno de los temas esenciales en la relación entre la formación del Estado y los regímenes políticos en el mundo contemporáneo. Las organizaciones estatales han necesitado y necesitan obtener recursos económicos, y los han extraído de diferentes maneras: acciones y requisas; producción y venta estatal de bienes en régimen de monopolio, venta de bienes estatales; préstamos, impuestos indirectos, sobre el consumo o el intercambio de productos, el

arancel; impuestos sobre la renta. Algunas de estas formas precisan pocas capacidades, otras requieren un gran poder infraestructural. En todo caso, el sistema impositivo no sólo necesita una buena administración, sino que la historia de la formación del Estado está estrechamente vinculada a las ideas y formas de los sistemas de impuestos. Ideas y formas que han influido notablemente en su conflictiva trayectoria, provocando repercusiones políticas de toda índole. Es ya conocida la conexión de la actividad económica y la política a través del sistema fiscal (Gabriel Ardant, 1975; Marjolein t'Hart, 1994).

El régimen político absolutista de finales del siglo XVIII en España necesitaba incrementar sus recursos económicos dada la precaria situación militar en la que se encontraba el Estado de los Borbones y la continua presencia de España en guerras europeas. Para ello, imitando a otros países y admitiendo el progresivo declive de las remesas de Indias, los gobernantes intentaron establecer impuestos directos sobre la propiedad —la contribución única, de mitad de siglo—, vendió bienes desamortizados, ensayó sin mucho éxito la recaudación directa de los impuestos indirectos, a cargo de la administración e incrementó la Deuda. En el fondo de todo ello se encontraba una situación que podría resumirse, por un lado, en las graves limitaciones en las formas tradicionales de extracción de recursos y, por otro, en los intentos estatales de modernización fiscal, que repercutían en la universalidad de la imposición y la creación de una administración fiscal.

Las resistencias económicas y sociales fueron significativas —como ocurrió con la liberalización del grano— y la monarquía sucumbió en esta parcela esencial del mantenimiento de su poder. Las consecuencias —junto con otras variables— se sintieron definitivamente a partir de 1808. Y en las Cortes de Cádiz, así como en otros momentos del grave proceso de quiebra del Estado, los gobernantes tomaron iniciativas para paliar y solucionar definitivamente las tremendas limitaciones del sistema fiscal del Antiguo Régimen, al establecer una imposición directa que iba a significar la necesidad de negociación política con buena parte de la población. A cambio de la imposición directa y el apoyo político, funcionarios civiles y militares, comerciantes, propietarios, etc., exigirán que, por un lado, se facilitara el acceso a la propiedad, tan restringido en la época anterior, a tra-

vés de la derogación de los privilegios señoriales, la desvinculación y la desamortización, y por otro, controlar el gasto a través de la elección censitaria de los gobiernos y las iniciativas parlamentarias de control del presupuesto. Toda esta negociación suponía la creación de un régimen político liberal, con participación política restringida fundamentalmente a la propiedad y la renta de los individuos. Así, las modificaciones del sistema fiscal estaban en el centro de los cambios políticos, y la ley fiscal de Mon y la Constitución moderada de 1845 se complementan. Queda fuera del alcance de este trabajo relatar el conflictivo proceso que queda atrás (Gloria Martínez Dorado, 1993) y las dificultades por venir (Francisco Comín, 1988).

El sistema fiscal también está presente en los acontecimientos políticos de 1868-1873. Desde algunos años antes existía una reclamación generalizada de abolición del impuesto de consumos, un impuesto indirecto sobre los artículos de primera necesidad que afectaba sobre todo a los sectores de población más desfavorecidos económicamente. Las autoridades que habían sustituido a las isabelinas desde la revolución de 1868 abolieron ese impuesto impopular, pero trataron de sustituirlo por otro de carácter directo, el impuesto personal, de «capitación», que rechazaron multitud de municipios. Este impuesto debía recaudarse mediante el sistema de cupo y se hallaban exentos los pobres y parcialmente los jornaleros de la ciudad y el campo. Entonces las clases medias eran los verdaderos destinatarios de este gravámen, reaccionando con protestas y resistencias a su cobro. El impuesto personal no tuvo los efectos requeridos en los dos años de vigencia y fue derogado (Gregorio de la Fuente, 1993). El Estado perdió una buena oportunidad para ir acompañando los impuestos indirectos con los directos, pero tropezó con las clases medias que estaban dispuestas a votar pero no a pagar impuestos. La ineficacia de la administración fiscal hizo el resto.

El fracaso del régimen político surgido de la revolución de 1868 tiene que ver con las insuficiencias financieras estatales durante aquellos años. Y la ausencia de solidaridad fiscal de las clases medias, entre otras razones, impedía remover los obstáculos para la consolidación de un régimen político cuyos gobiernos fuesen elegidos por sufragio universal masculino.

En otro ejemplo, la crisis fiscal del régimen

de la Restauración ha sido excelentemente estudiada por Francisco Comín. Una crisis de ingresos debida a las limitaciones del sistema impositivo y el incremento de los gastos, en gran medida por la inflación desatada durante de Gran Guerra. El propio Comín señala que no puede ser una casualidad la relación entre crisis política y crisis fiscal, «las agonías de los regímenes políticos van acompañadas por las quiebras de sus sistemas fiscales» (Francisco Comín, 1988:684). El hecho está en que la crisis política deriva en un Pronunciamiento que termina con el Régimen de Cánovas y se disipan también los problemas acuciantes de la Hacienda. A finales de la segunda década del siglo, el Estado no podía, aunque quisiera, hacer frente a un aumento imprevisto de los gastos —o a una disminución fulgurante de los ingresos—, porque se hallaba muy cerca de la quiebra absoluta, simboliza, por la prórroga anual de los presupuestos en seis ocasiones.

El Parlamento legalmente y el caciquismo en la práctica, obstruyeron todas las medidas reformadoras para incrementar los ingresos estatales, con lo que éste no podía colaborar en la creación de riqueza —incluido el capital humano a través de la educación, como en otros países como por ejemplo, Italia. Además, la limitación en los ingresos hizo crecer el déficit hasta el 35 %, algo insostenible para el Estado en la segunda década del siglo. En definitiva, los políticos de la Restauración prefirieron no modificar el sistema fiscal —aunque la administración intentó reformarlo—, a cambio de no socavar el apoyo político que los sustentaba. Eso puede llamarse esclerosis política, pero no indica el número de años que puede durar. Lo que está claro es que esta dinámica político-fiscal preexiste, por un lado, de la pretensión de renovación y actualización de los apoyos sociales y políticos del Estado, e incapacita a éste, por otro, para defender el régimen político de los ataques de otros grupos. Es el caso de la organización militar que interpretó la crisis política, agravada por la crisis fiscal, como una amenaza contra el propio Estado e intervino políticamente a través de un Pronunciamiento con la iniciativa del mismo Rey y en contra de los gobernantes civiles.

En el fondo, en la época de la crisis del régimen de la Restauración subyace un problema básico: en términos generales, la carga distributiva del presupuesto de los ingresos y los gastos

incita a la solidaridad entre cada vez más importantes capas de la población. Durante el periodo final de la Restauración, la ausencia de una redistribución progresiva de los impuestos —sobre todo en forma de impuesto sobre la renta o personal— invita al fraude fiscal y a la total desconexión entre las necesidades del Estado y de la población. Así, cuando aquel sufre una amenaza puede carecer de apoyos para defenderse. La falta de una progresiva redistribución de la renta de la población a través de los gastos del Estado, que posibilite la inversión en necesidades sociales, sustrae a los gobernantes de la aquiescencia de la población para llevar a cabo sus actividades (Margaret Levi, 1988). Correlativamente, Gabriel Ardant (1975:169) establece una conexión entre, por un lado, la lealtad fiscal de los ciudadanos hacia el Estado y, por otro, la generalización de la identidad nacional. De esta manera, la organización estatal en España, a la altura de 1917 y 1923, carecía de unos apoyos sociales firmes que, primero, no se rebelaran contra él y, en última instancia, resistieran toda reacción en forma de rebelión.

El último caso que sirve como ejemplo de relación entre vicisitudes fiscales y régimen político es el de los años en torno a la muerte del General Franco. Las fuentes indirectas de los ingresos estatales durante la última década de la Dictadura estaban constituidas por las remesas de los emigrantes, los beneficios del turismo y las inversiones o préstamos de procedencia extranjera: todas estas fuentes de origen externo estaban sujetas a los vaivenes de los ciclos económicos de crisis por la disminución de la actividad económica en el mundo. Eso ocurrió, sobre todo, a partir de 1973, cuando la crisis económica mundial devolvió drásticamente a los emigrantes españoles a nuestro país, redujo el número de turistas y canceló la inyección de dinero foráneo a las empresas españolas. El Estado, a falta de un sistema impositivo eficaz que evitara el fraude, se quedaba sin el flujo de dinero procedente del exterior. Y esto coincidía con la crisis política derivada de la vejez y posterior muerte del dictador.

Al tema acuciante de una salida al franquismo sin Franco —para la que existían diferentes iniciativas— se unía una verdadera crisis fiscal, que impedía a corto o medio plazo la cobertura de las principales obligaciones estatales en los años setenta, considerablemente muy superiores a las de otras épocas pasadas. Los gobernantes

no tendrían recursos para pagar a sus funcionarios, la sanidad, las pensiones de buena parte de la población, ni podrían atender sus obligaciones con el exterior, es decir, una quiebra con implicaciones políticas tan importantes o mayores que las ya relevantes de la sucesión y la salida a la crisis política. Por eso, la transición debe ser analizada también por los efectos de la crisis fiscal y relacionarla con la iniciativa de la administración estatal —que no del régimen— en el proceso político de negociación con la oposición. Y uno de los colofones de este proceso —que desde 1977 está centrado en las políticas del llamado consenso— son los Pactos de la Moncloa, en octubre de 1977, entre el Gobierno de la UCD —compuesta sobremedida por funcionarios de la administración— y los partidos parlamentarios, cuyos diputados habían sido elegidos por sufragio universal en junio. Uno de esos pactos es de carácter fiscal: el impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuya resolución y buena administración sacaría al Estado de la bancarrota. Vuelve a no ser ninguna casualidad que un cambio político de la magnitud del de 1976-1978 esté relacionado con una crisis y cambio fiscales. Se acuerda aplicar plenamente el impuesto con mayores repercusiones económicas y políticas de los ya conocidos para que los gobernantes obtengan ingresos de la forma más directa posible, y, como compensación, la organización estatal se ve obligada a asumir una serie amplísima de derechos políticos, sociales y civiles para el conjunto de la población. La aplicación de este impuesto sobre la renta requirió así una negociación de muy elevado alcance entre los gobernantes y la población, como la que se produjo a la muerte de Franco.

Para que se lograra con éxito esa negociación y se instaurara un régimen democrático (con amplias obligaciones para el Estado y derechos para la población como compensación, entre otras, a la creación y aplicación de un sistema fiscal basado en el impuesto sobre la renta), se estaba produciendo una transformación que había sido imposible de realizar en el último siglo como es la pérdida de hegemonía de la organización militar en el Estado español, acaecida durante las últimas dos décadas por el crecimiento de sus áreas civiles en relación con las militares y en términos absolutos. Como consecuencia de ello pudo alejarse —no sin temor y sin intentonas— la amenaza de interven-

ción militar en los procesos políticos y el poder de negociación estatal creció hasta el punto de que, por un lado, los gobernantes civiles pudieron imponer sus iniciativas al resto de las organizaciones estatales, como nunca lo había hecho, y por otro lado, los gobernantes civiles pudieron ofrecer y negociar con la población un sistema de elección, composición y control de los gobiernos que al cabo suponía una gran pérdida de autonomía del Estado respecto a la población, pero a cambio, implantaba un nuevo sistema de obtención de recursos, que mejoraba con mucho el ya existente.

Los orígenes de los nacionalismos

tro ejemplo, a través del cual puede observarse la importancia de la formación y acción estatales y sus repercusiones en la vida social, es la influencia estatal en el surgimiento de los nacionalismos —fundamentalmente, vasco y catalán— en España. Si ha habido un campo al que se haya aplicado la tesis de la debilidad del Estado en España ha sido el del surgimiento de los nacionalismos (Javier Corcuera, 1984; J.P. Fusi, 1989, 1990; B. de Riquer, 1990, 1992; José Álvarez Junco, 1990). Efectivamente, se ha considerado que la aparición de posturas nacionalistas, sobre todo en el País Vasco y Cataluña, fueron fruto de la inexistencia o fragilidad de una identidad nacional española. Para sostener tal planteamiento se piensa también en una comparación con Francia, cuyo Estado fue tan «fuerte» que impidió el surgimiento de los nacionalismos en su territorio, imponiendo el Estado-Nación francés a toda su población.

Sobre el nacionalismo español hay muy pocos estudios y, sobre todo, una carencia absoluta de alternativas a una idea muy extendida de considerar el nacionalismo español como inexistente o de baja intensidad, por lo menos hasta bien entrado el siglo XX⁷. A veces también se observa la confusión entre Estado y Nación, de tal manera que la tesis de la debilidad de la Nación lleva implícita la del Estado español. Afortunadamente, desde hace algunos años ha habido un avance considerable en la definición de ambos conceptos, y es posible ahora debatir acerca de sus formaciones históricas.

Una idea tradicional y hasta contraria a la tesis de la debilidad del Estado/Nación española es la formulada por estudiosos que defienden las ideas nacionalistas de Cataluña, País Vasco y Galicia, consistente en la aparición de los nacionalismos como una respuesta a la dominación castellana, que repercutió en la aculturación de sus poblaciones y en la pérdida de soberanía política que esos territorios habrían disfrutado durante siglos.

Para ofrecer un planteamiento diferente a estas dos corrientes — de la debilidad o de la dominación estatal sobre ciertos territorios— sobre la influencia de la organización estatal en el surgimiento de los nacionalismos, partimos de la idea de que el nacionalismo es —entre otras cosas— una herramienta política, empleada por las élites para acceder, en competencia con otras élites, al poder o mantenerse en él. Desde ese punto de vista, la herramienta política de signo nacionalista puede estudiarse con los mismos instrumentos de análisis que otras herramientas como el populismo, el clericalismo, el socialismo o el anarquismo, es decir, diferentes concepciones del pasado, presente y futuro que tratan de conectar apoyos con el fin de alcanzar los objetivos políticos propuestos. En el caso del nacionalismo, observamos que es un fenómeno político y cultural relativamente reciente, estrechamente unido con la ampliación de las disputas por el poder y el surgimiento del concepto de nación en la época contemporánea. Concretamente en España, diversas ideas y grupos nacionalistas surgen en el siglo XIX, cuando cuatro procesos históricos se entrecruzan: las disputas por el poder local, la formación del Estado, las transformaciones económicas y la creación del concepto de nación.

Durante la mayor parte del siglo XIX, a pesar de los cambios sociales operados en nuestro país, la política sigue perteneciendo fundamentalmente al ámbito local, donde aún se sitúan la mayoría de los problemas que afectan a los individuos y los conflictos entre los diferentes intereses en disputa. Por lo tanto, el poder local continúa siendo un entramado de suma importancia política, en competencia progresiva con el poder nacional, territorialmente hablando. Y las élites culturales y políticas mantienen una esfera de actuación pública primordialmente local, sobre todo porque las organizaciones en las que se apoyan, los intereses que defienden y las oportunidades que aprovechan se circunscriben

a un mundo local que aún continúa siendo fuente de poder, del único poder relevante para muchas personas.

Mientras tanto, el proceso histórico que se inscribe en la formación del Estado está influyendo sobremanera en las formas políticas de acceso y mantenimiento del poder. Sólo hay que hacer mención a la importancia que tiene la dinámica de creación e implantación de procesos electorales para la elección de Ayuntamientos, Diputaciones y Cortes a lo largo del siglo XIX, con lo que, al menos formalmente, desaparecieron formas anteriores y tradicionales de acceder y mantener el poder, fundamentalmente de carácter local. El impacto de las elecciones sobre la vida política local debió ser tremendo, sobre todo desde mediados de siglo, ya que los cambios políticos que suponía modificaron las costumbres políticas y las relaciones de poder anteriores. Ahora hacían falta apoyos sociales en forma de votos. Además, tener el apoyo de los gobiernos nacionales era un recurso importante a la hora de ganar unas elecciones. La pugna por el poder local se modificó y surgieron agrupaciones políticas más o menos estables que respondían a nuevas necesidades, fundamentalmente electorales.

Paralelamente, se estaban produciendo algunas transformaciones económicas dignas de tener en cuenta. En concreto, aunque lentamente, se iba formando un mercado supralocal de circulación de mercancías, gracias al ferrocarril que se construyó en los años sesenta y otras medidas de tipo financiero y comercial. Junto con otras novedades, se estaba produciendo, por ejemplo, una desindustrialización rural y la elaboración de nuevos productos en las ciudades que podían venderse a cientos de kilómetros. Todo ello iba modificando progresivamente las relaciones económicas locales con repercusiones sociales y políticas de primer orden, en unas zonas más que en otras.

Un cuarto proceso tuvo lugar también en algunos puntos de España. Me refiero a la «invención» de la idea de nación a cargo de élites culturales⁸, que poco a poco —a través de los llamados «renacimientos» culturales— fueron construyendo intelectualmente entidades diferenciadas, con una lengua y tradición comunes. Por ello, las élites políticas de algunas zonas de España tenían disponible la idea de la nación, con la que podían identificarse y buscar la mo-

vilización de apoyos sociales dentro de su territorio de actuación política.

Si esas élites utilizaron el nacionalismo como bandera para objetivos políticos dependió ya de otras circunstancias en las que no puede profundizarse en este trabajo. Lo que importa es que el núcleo de análisis del surgimiento de los nacionalismos en nuestro país —al margen del español— debe situarse en las circunstancias de la política local, en las disputas por el poder local aproximadamente desde mediados del siglo XIX, cuando las transformaciones políticas inducidas por el Estado para la competencia por el poder comenzaban a ser importantes y decisivas para los intereses de las élites locales. A partir de ahí, y con una historia ya mejor conocida que se sitúa a fines de siglo, surgieron las ideas y los grupos específicamente nacionalistas en Cataluña y País Vasco, por ejemplo.

Entonces, las dos interpretaciones más usuales sobre el surgimiento de los nacionalismos en España no son las únicas posibles. La primera, que se basa en la debilidad del Estado español, no tiene en cuenta las transformaciones políticas y sociales que el Estado provocó durante el siglo XIX, y que llevaron a modificar la política que tradicionalmente servía de base para el acceso y mantenimiento del poder local. La segunda, que se basa en una supuesta dominación política y cultural del Estado español sobre territorios como los de Cataluña y el País Vasco no tiene en cuenta que el surgimiento de los nacionalismos en esas zonas se produjeron por la disputa política —bajo bases nuevas— entre élites fundamentalmente locales, nacionalistas unas y otras que no lo fueron en su misma dimensión. Y que el Estado sólo actuaba de intermediario poderoso —ya que cambió las reglas de juego— que a la vez que buscaba homogeneizar y centralizar el poder con desigual resultado, se sostenía en una alianza más o menos estable, pero lógica eso sí, con los grupos que no tenía bases nacionalistas.

Incluyendo en el análisis estas consideraciones puede comprenderse que el Estado en España durante la segunda mitad del siglo XIX, podía tener pocas capacidades para desplegar intensas actividades en aras de la homogeneización cultural —alfabetización universal— o militar —servicio militar obligatorio—, o escasas capacidades en otras áreas. Sin embargo, a pesar de ello, es indudable que la organización estatal modificó la política española e hizo

cumplir las nuevas normas, como las electorales, hasta el punto de que las élites políticas, generalmente de viejo cuño, tuvieron que adaptarse a esa nueva situación con los recursos que tuvieron a su alcance. Algunas de estas élites desaparecieron del panorama político; otras se mantuvieron gracias al caciquismo o el apoyo de los gobernantes, unas más, en fin, enarbolaron los fueros o la nación y pudieron crear sus propias redes clientelares. También surgieron nuevas élites que pudieron apoyarse en el Estado —como Lerroux—, o buscar apoyos sociales a través de nacionalismos alternativos al español.

En todo caso, los grupos nacionalistas que surgieron se enfrentaron con sus programas al Estado con dos objetivos fundamentales: para mostrar un «ellos» que perjudicaba los intereses de un «nosotros», y para reducir los beneficios que reportaban a los grupos no nacionalistas su alianza con los gobernantes, desprestigiándolos a los ojos de la población. Desde ese punto de vista, desvincular administrativamente al territorio y a la población en cuestión respecto del Estado era algo sumamente útil para los nacionalistas y de ahí su especial dedicación a mostrarse diferentes y hasta adversos a las políticas estatales.

Estas que no son conclusiones

Este trabajo ha tratado de desarrollar la idea de la importancia de aportar una perspectiva histórica estatal al análisis de numerosas facetas de la vida social. Para ello hemos utilizado el ejemplo de la relación entre fiscalidad y regímenes políticos. También, este texto ha pretendido ilustrar, mediante el ejemplo de los orígenes de los nacionalismos vasco y catalán, el peso de la formación del Estado en la España del siglo XIX, en áreas como la política local.

Sin embargo, este trabajo no ha realizado una visión de conjunto sobre las características globales de la formación del Estado en España. Y ello debido principalmente a dos razones: a) no existe aún suficientes estudios sectoriales y temporales que nos permitan tener una idea ajustada de lo que ha sido y es el Estado espa-

ñol y de qué manera ha influido en las distintas esferas de la vida social, y b) puede considerarse escasamente práctico tratar de llegar a conclusiones globales —del tipo de la debilidad o fuerza— para los últimos siglos y en todas las actividades y áreas de su influencia. Sería inservible con respecto al análisis de un tiempo concreto y una esfera precisa, como ya sucedió en el ámbito del estudio de la industrialización.

Por ello, desde las reflexiones de este trabajo se pide «a gritos» una historia exhaustiva de la formación del Estado, con la que podamos estudiar las influencias o desencuentros con otros procesos históricos que consideremos relevantes. Pero debería partir de la premisa principal de que el análisis de las organizaciones y actividades estatales, así como de las resistencias que pudieron tener, posee entidad suficiente como para ocuparse de algo que llamamos la formación del Estado.

NOTAS

¹ Además de los textos mencionados, podrían destacarse también los trabajos de F. Comín (1988) y Pedro Fraile (1991).

² Para botón, la última muestra. En 1993 se publica un libro titulado *El Estado Moderno en Italia y España* (Elio D'Auria y Jordi Casassas, eds. 1993), en el que las nueve aportaciones españolas se circunscriben y limitan al estudio de nación y nacionalismos (3), regímenes políticos (3), elecciones y analfabetismo (1), la modernización (1), y solamente uno de ellos se titula y ese es su contenido «El Estado Absoluto de los Borbones», a cargo de Pere Molas Ribalta. Recordemos también que el Primer Congreso de Historia Contemporánea, celebrado en Salamanca en 1992, giraba en torno al Estado, y su análisis se limitaba a dos de los tres poderes —Legislativo y Ejecutivo—, la función pública y las nacionalidades.

³ Sobre la debilidad, me refiero por ejemplo a los trabajos de Borja de Riquer (1992) y Juan Pablo Fusi (1989). Aunque este último señale que en el primer tercio del siglo xx el Estado en España estaba esencialmente constituido. Yo mismo, en una comunicación presentada al citado Congreso de Salamanca conjuntamente con Gloria Martínez Dorado, participé de las conclusiones relacionadas con el fracaso, a pesar de analizar todos los cambios producidos en el Estado tras la denominada revolución liberal (G. Martínez Dorado y R. Cruz. 1992).

⁴ Ver, por ejemplo, Santos Juliá (1988).

⁵ Una explicación más exhaustiva con bibliografía reciente en Rafael Cruz (1993).

⁶ Ver Pierre Birnbaum (1988).

⁷ Una excepción es la de Andrés de Blas y José Antonio Laborda (1986).

⁸ Sobre esta invención, ver Benedict Anderson (1983), Ernest Gellner (1988) y Eric Hobsbawm (1990).

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ JUNCO, José (1990): *El Emperador del Paralelo. Lerroux y la demagogia populista*, Madrid, Alianza editorial.
- ANDERSON, Benedict (1983): *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of Nationalism*, Londres, Verso.
- ARDANT, Gabriel (1975): «Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations», en Ch. Tilly ed.: *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, págs. 165-242.
- BIRNBAUM, Pierre (1988): *States and Collective Action. The European Experience*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BLAS GÜERRERO, Andrés, y LABORDA MARTÍN, Juan José (1986): «La construcción del Estado en España», en F. Hernández y F. Mercadé eds.: *Estructuras sociales y cuestión nacional en España*, Barcelona, Ariel, págs. 461-487.
- CARRERAS, Albert (1984): «La producción industrial española, 1842-1981: construcción de un índice anual», *Revista de Historia Económica*, II, 1, págs. 31-63.
- COMÍN, Francisco (1988): *Hacienda y economía en la España contemporánea 1800-1936*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2 vols.
- CORCUERA, Javier (1984): «Nacionalismo y clases en la España de la Restauración», *Estudios de Historia Social*, 28-29, págs. 249-282.
- CRUZ, Rafael (1992-1993): «La lógica de la guerra. Ejército, Estado y Revolución en la España Contemporánea», *Studia Histórica*, vols. X-XI, Salamanca, págs. 207-222.
- (1993): «Crisis del Estado y acción colectiva en el período de entreguerras, 1917-1939», *Historia Social*, 15, págs. 119-136.
- D'AURIA, Elio, y CASSASAS, Jordi coords. (1993): *El Estado Moderno en Italia y España*, Barcelona, Publicacions Universitat de Barcelona.
- FRAILE, Pedro (1991): *Industrialización y grupos de presión: la economía política de la protección en España, 1900-1950*, Madrid, Alianza Editorial.
- FUENTE MÓNTE, Gregorio de la (1993): *Revolución liberal y élites revolucionarias en España (1868-1869)*, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 2 vols.
- FUSI, Juan Pablo (1989): «La organización territorial del Estado», en *España. Autonomías*, Madrid, Espasa Calpe, vol. V, págs. 11-40.
- (1990): «Revisionismo crítico e historia nacionalista (a propósito de un artículo de Borja de Riquer)», *Historia Social*, 7, págs. 127-134.
- GELLNER, Ernest (1988): *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial (ed. original, 1983).
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio (1982): *Ferrocarriles y cambio económico en España (1855-1913). Un enfoque de nueva historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.
- HART, Marjolein't (1993): *The making of a bourgeois state. War, politics and finance during the Dutch revolt*, Manchester, Manchester University Press.
- HOBBSBAM, Eric (1990): *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press (ed. española en 1991).
- JULIÁ, Santos (1988): *Historia económica y social moderna y contemporánea de España*, vol. 2, siglo xx, Madrid, Uned.
- LEVI, Margaret (1988): *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.

- MANN, Michael (1987): «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanism and Results», en *States in History*, ed. por John A. Hall. Oxford, Basil Blackwell, págs. 109-136.
- MARTÍNEZ DORADO, Gloria (1993): «La formación del Estado y la acción colectiva en España 1808-1845», *Historia Social*, 15, págs. 101-116.
- MARTÍNEZ DORADO, G. y CRUZ, Rafael (1992): *Aproximación a la historia de la formación del Estado y la época de la revolución liberal en España*, comunicación presentada en el I Congreso de Historia Contemporánea, celebrado en abril de 1992 en Salamanca.
- NADAL, Jordi (1975): *El fracaso de la revolución industrial en España. 1814-1913*, Barcelona, Ariel.
- (1992): *Moler, tejer y fundir. Estudios de historia industrial*, Barcelona, Ariel.
- NADAL, Jordi y CARRERAS, Albert eds. (1990): *Pautas regionales de la industrialización española. Siglos XIX y XX*. Barcelona, Ariel.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro (1988): *De Imperio a Nación. Crecimiento y atraso económico en España. 1780-1930*, Madrid, Alianza Editorial.
- RIQUER, Borja de (1992): *Nacionalidades y Regiones en la España Contemporánea. Reflexiones, problemas y líneas de investigación sobre los movimientos nacionalistas y regionalistas*. Ponencia presentada en el I Congreso de Historia Contemporánea, Salamanca.
- SKOCPOŁ, Theda (1984): *Los estados y las revoluciones sociales*, México, Fondo de Cultura Económica (ed. original, 1979).
- TILLY, Charles (1993): *European Revolutions. 1492-1992*. Oxford, Basil Blackwell (ed. española, 1995).