

**CULTURAS DE ESTADO
EN LA PENÍNSULA IBÉRICA**

Juan Pan-Montojo y Juan Pro
Universidad Autónoma de Madrid

PRESENTACIÓN

La construcción de los estados nacionales es, sin duda, uno de los procesos históricos clave en la Edad Contemporánea. En torno a ese eje se articulan gran parte de las transformaciones políticas, económicas y sociales que se pusieron en marcha con las revoluciones y que prolongaron su efecto a lo largo de los siglos XIX y XX. Resulta, por tanto, relevante observar ese proceso complejo –la construcción del Estado– desde todas las perspectivas posibles, por su capacidad para poner en entredicho interpretaciones convencionales del pasado y arrojar luz sobre la génesis de las situaciones del presente.

El giro cultural de la historiografía nos ha hecho más conscientes de la importancia que tuvieron los factores culturales en estos procesos de construcción de estados nacionales. Algunas dimensiones culturales del proceso son bien conocidas, pues han ocupado un lugar de privilegio en la investigación histórica de los últimos años, como ocurre con la identidad nacional: sus conflictos, sus limitaciones y sus dudas han sido objeto de debate como pocos temas históricos lo han sido en esta época. Sin embargo, la cuestión de las identidades y de la nación no agota todo lo que evoca la idea de una historia cultural de la construcción del Estado; y hay otras facetas menos exploradas, como la que se explora en este dossier.

La construcción histórica de los estados contemporáneos se produjo en un marco cultural determinado, en el cual actuaban imaginarios sociales diversos. La forma que finalmente adquirieron esos estados no estaba predeterminada ni respondía a un único plan. De ahí la importancia de conocer esos imaginarios que, procedentes de corrientes ideológicas, grupos sociales, corporaciones o colectivos profesionales más o menos institucionalizados, condicionaron la racionalidad con arreglo a la cual se orientó en cada momento la construcción del Estado.

Se trata de mostrar cómo la construcción de los estados nacionales no solo fue un proceso socialmente determinado, en el que incidieron diversos intereses en pugna, sino que fue también un proceso culturalmente determinado, pues había culturas de Estado concurrentes –con sus propias lógicas, lenguajes, representaciones y valores– que igualmente pugnaban por definir el horizonte de dicho proceso. El hecho de que el proceso de construcción del Estado permaneciera abierto durante un periodo muy largo en algunos países –como España–

invitó a que nuevos sujetos colectivos perfilaran modelos ideales capaces de condicionar su orientación.

Este dossier se centra en la península ibérica, con el caso histórico de España como objeto central y el de Portugal como contrapunto comparativo. Se consideran los procesos de construcción estatal de ambos países en el siglo XIX y se llama la atención sobre algunas identidades colectivas que generaron una cultura de Estado propia, una forma de entender el Estado, su estructura y sus funciones. Este concepto de *cultura de Estado*, que da título al dossier, remite al más extendido de *cultura política*, con el que guarda una relación bastante directa. Se refiere al conjunto de supuestos implícitos que comparte un grupo sobre lo que el Estado es y lo que debería ser: supuestos que van ligados a lenguajes compartidos, símbolos y mitos, formas de entender el pasado y el futuro, concepciones generales de la vida social, del poder y el liderazgo, de la legitimidad, de los valores esenciales... en fin, a elementos que consideramos característicos de una cultura política.

La nómina de las culturas de Estado aquí analizadas es necesariamente limitada, pues se presentan como ejemplos de lo que un enfoque de este tipo puede aportar para la explicación de los procesos de construcción estatal. Corresponden a cinco líneas de trabajo concretas que han seguido los autores de los artículos respectivos en el marco de un proyecto de investigación conjunto del Plan Nacional de I+D+i, titulado *Imaginarios de Estado: modelos, utopías y distopías en la construcción del Estado-nación español en perspectiva comparada (siglos XVIII-XX)* (1). Se han buscado ejemplos temáticamente muy diversos y que cubran un arco temporal significativo, desde el reinado de Fernando VII hasta el primer franquismo, y se presentan en orden cronológico.

En el primero de estos artículos (*El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX*) Juan Pro plantea la existencia de una cultura administrativa, construida fundamentalmente por juristas, y anidada en gran parte de los dirigentes políticos y altos funcionarios de la Administración pública en ciernes, en momentos álgidos para la construcción del Estado español. Esa cultura, formada en parte con materiales y experiencias que venían del Antiguo Régimen, sustentó sin embargo una relectura de lo político que permitió romper con ese pasado y edificar un Estado-nación de nuevo cuño. La operación de definir el nuevo Estado sobre la base de la administración puede seguirse a través de los escritos de un conjunto de autores significativos entre el reinado de Fernando VII y el régimen de la Restauración. Autores como Javier de Burgos, Ortiz de Zúñiga, Oliván, Colmeiro y otros concibieron un modelo de Estado nuevo, que rompía con la tradición de la monarquía jurisdiccional anterior, tanto la del

(1) Proyecto HAR2012-32713 de la Dirección General de Investigación Científica y Técnica (MINECO), dirigido por Juan Pro entre 2013 y 2015. La mayor parte de los textos que componen el *dossier* fueron discutidos en el *Seminario de Historia Social y Cultural Contemporánea* de la Universidad Autónoma de Madrid en mayo de 2015.

Antiguo Régimen como la que diseñaba la Constitución de 1812. La clave de aquel nuevo Estado era su identificación con la Administración, una Administración pública numerosa, centralizada e intervencionista que llevara la acción del Gobierno hasta todos los rincones del territorio.

Tal visión ideal, que no vieron realizada plenamente en su tiempo, sí orientó a grandes rasgos la construcción del Estado español contemporáneo; y tuvo implicaciones como la marginación de las Cortes y la sumisión de la Justicia a un Gobierno que encarnaba al Estado mismo. Estos autores pueden entenderse como portavoces de una cultura de Estado administrativista, que entrañaba una concepción autoritaria del poder como antídoto contra la revolución. Sin embargo, si bien estos planteamientos tuvieron una incidencia indudable sobre la definición de las instituciones y de las leyes en periodos como la década moderada (y, en consecuencia, dejaron una fuerte impronta en la construcción del Estado español), no fueron llevados a la práctica con todas sus consecuencias. Esta, como otras culturas de Estado de su tiempo, tenía también dimensiones utópicas difíciles de realizar en las condiciones de su época; y el modelo ideal del *Estado grande* que soñaron algunos administrativistas moderados quedó muy lejos del Estado realmente construido, cortocircuitado el proyecto tanto por la competencia con proyectos alternativos como por las propias dificultades materiales, contradicciones internas y compromisos sociales del mundo del moderantismo.

En segundo lugar, el artículo de Darina Martykánová (*Remover los obstáculos. Los ingenieros de caminos españoles y sus visiones del Estado durante la segunda mitad del siglo XIX*) analiza otro colectivo tan significativo como fue el de los ingenieros. Estos eran portadores de un modelo de eficiencia y de modernidad que contaba con la legitimidad que en el siglo XIX poseían los discursos de la ciencia y de la técnica, y se convirtieron en referencia del funcionariado, tanto en su organización corporativa como en sus discursos respecto al servicio público. Los ingenieros de caminos integraban uno de los cuerpos técnicos más poderosos de la Administración española y el que manejaba un presupuesto mayor; sin duda llegaron a tener un lugar de privilegio en el Estado y ellos mismos solían verse como los más genuinos representantes de lo público, en tanto que defensores desinteresados del bien común. El interés de analizar dicho cuerpo como ventana para observar la construcción del Estado radica en que era al mismo tiempo un producto y un factor de dicho proceso.

El artículo analiza la *Revista de Obras públicas*, portavoz informal del Cuerpo de ingenieros de caminos, canales y puertos, en la cual se plasmaron las visiones de Estado propias del colectivo. Allí aparecen elementos compartidos, dentro de un cierto grado de pluralismo ideológico que no impide detectar tendencias dominantes. Sus propuestas se enmarcaban en un entramado cultural propio de su tiempo, en el que vemos aparecer una visión de la historia basada en la idea de progreso, una concepción orgánica de la nación, una filosofía utilitarista y un indudable cientifismo; todo ello unido a una concepción del Estado

que lo identificaba con la Administración central. Paradójicamente (quizá), fueron las propuestas del liberalismo radical y, en particular, del liberalismo económico a ultranza, las que predominaron entre los ingenieros. De hecho, cuando algunos representantes destacados del Cuerpo llegaron a desempeñar cargos políticos importantes –durante el Sexenio democrático de 1868-1874– implementaron políticas que disminuían la intervención pública sobre la vida económica y cedían protagonismo a la iniciativa privada. Lo cual no impidió que en la época de la Restauración se revisaran esos postulados y ganaran peso las voces que interpretaban el caso español en términos más particularistas, apoyando –al menos en España– un papel más activo del Estado como constructor e impulsor de obras públicas, en una línea que entronca con los postulados regeneracionistas de finales del XIX.

El artículo de Juan Pan-Montojo (*El Estado según los altos funcionarios de la Hacienda española: 1881-1936*) presta atención al mundo del funcionariado y, concretamente, a su estrato superior en uno de los departamentos cruciales durante todo el proceso de construcción del Estado nacional, el Ministerio de Hacienda. Efectivamente, Hacienda fue el ministerio que ocupó durante todo el siglo XIX y buena parte del XX el centro de la Administración civil; y fue el escenario en el que se perfilaron y se llevaron a cabo algunos de los proyectos más influyentes de reforma del Estado. Los escritos de sus altos funcionarios –progresivamente integrados en cuerpos de técnicos con formación en derecho y economía– reflejan la posible existencia de una cultura de Estado característica, surgida «desde dentro».

El artículo traza el marco administrativo en el que se gestó esa cultura de Estado: el modelo impuesto en Hacienda desde las reformas de Bravo Murillo de mediados del siglo XIX y la transformación de ese modelo a partir de 1881 con la construcción de cuerpos especiales, llamados a convertirse en la referencia de la evolución del ministerio. La multiplicación de cuerpos especiales, a partir de la innovación que supuso la creación del cuerpo de Abogados del Estado, así como la traslación de algunos de sus rasgos al conjunto de la Administración, contribuyeron a configurar nuevos discursos corporativistas en cuyo eje se hallaban determinados imaginarios de Estado. En Hacienda concurría, además, una tradición de encabezar la lucha del poder central por afirmarse frente a municipios y provincias. El discurso de los altos funcionarios de Hacienda en los decenios finales del siglo XIX e iniciales del XX, si bien no era uniforme, reflejaba visiones del Estado comunes: la identificación del Estado con la Administración y, más específicamente, con la Administración central; una visión organicista del Estado, que hace descansar su buen funcionamiento sobre el de las partes componentes de su Administración; y el principio tecnocrático que reclamaba la limitación de las competencias de los políticos frente a una Administración gestionada por técnicos especializados. El artículo termina sugiriendo cuánto de ese modelo acabó inspirando la redefinición del Estado bajo la dictadura franquista, cuando la liquidación de la clase política como tal dio alas

al protagonismo corporativo de los altos funcionarios en la gestión de la Administración.

Completa las aproximaciones al caso español un artículo de Miguel Artola Blanco sobre las visiones de Estado aristocráticas tardías (*Los años sin rey. Imaginarios aristocráticos durante la Segunda República y el primer franquismo [1931-1950]*). Su trabajo muestra que culturas de Estado específicas podían anidar en grupos sociales y no solo en corrientes ideológicas o en corporaciones profesionales; y también que las idealizaciones podían ser tanto progresistas como reaccionarias, y mirar al pasado tanto como al futuro.

Los portavoces autorizados de la aristocracia española expusieron públicamente, desde la caída de la monarquía en 1931 hasta finales de la década de 1940, un discurso político en el que aparecían elementos característicos del grupo, como la apuesta por la restauración de la monarquía, la preservación del viejo orden liberal, la defensa de la posición de las elites, o la búsqueda de fórmulas para poner freno a la democracia, la política de masas y la revolución social. Todo ello era coherente con los intereses y preocupaciones de la nobleza como grupo de estatus; y encuentra términos de comparación en las actitudes de otras aristocracias europeas. Sin embargo, el proyecto aristocrático español fue más allá de dar respuesta a los desafíos contra su posición que procedían de la coyuntura inmediata, e incluso más allá de la concepción de fórmulas meramente defensivas, regresivas o contrarrevolucionarias. El corporativismo fue la gran apuesta aristocrática para la reconstrucción de un Estado que lograra la armonía social. Diversas formas de corporativismo —entendido como el proyecto institucional que contempla la inserción de las asociaciones civiles en las estructuras del Estado— habían circulado y gozado de popularidad en la Europa de entreguerras. En España, habían predominado las lecturas católicas y conservadoras de ese modelo. Y la aristocracia de los años treinta y cuarenta (a través de autores como el marqués de la Eliseda, el conde de Campo Alange o el vizconde de Eza) apostó por una vía específica que ligaba el corporativismo a un Estado monárquico, con fórmulas parlamentarias elitistas, y encaminado a integrar a todas las clases sociales, poniendo fin al conflicto social.

El quinto y último artículo (*El Estado en el Portugal decimonónico: el liberalismo entre el sueño y la razón*), obra de Pedro Tavares de Almeida, Rui Branco y Paulo Silveira e Sousa, abre el dossier a la perspectiva comparativa, poniendo en contraste el caso español con el de Portugal, donde se aprecian rasgos comunes, pero también importantes divergencias. El contrapunto de Portugal, enfocado desde el estudio de la distancia entre los proyectos de Estado y sus posteriores realizaciones, contribuye a mostrar la complejidad de estos procesos y a descartar cualquier explicación simplista que prescindiera de considerar los contextos culturales.

El liberalismo llegó a Portugal como utopía de transformación y de gobierno de una sociedad que se imaginaba infinitamente dúctil y, al mismo tiempo, renitente. Tras imponer su modelo por la fuerza en la guerra civil, los liberales

erigieron un Estado que promoviera un proyecto nuevo de comunidad política, de organización del territorio y de la economía. El diseño ideal que traía el primer liberalismo suscitó críticas y propuestas alternativas y, en definitiva, quedó muy lejos de lo que se pudo plasmar en la práctica. El artículo muestra esta tensión desde tres perspectivas concretas, que corresponden a otros tantos objetivos fundamentales del Estado liberal en Portugal: la cuestión de la ciudadanía y de la representación política; la transformación del territorio con la integración de las periferias; y la unificación de los pesos y medidas en torno al sistema métrico-decimal, al servicio de la creación de un mercado nacional. Estos tres ejemplos muestran cómo el imaginario que guio la construcción del Estado liberal en Portugal no era una «tiranía de las fórmulas», sino el resultado de la interacción entre los principios y modelos ideales con la agenda política y las prácticas del poder; a pesar de lo cual, el horizonte utópico nunca fue abandonado por completo.

La introducción del caso portugués en esta comparación permite salir del ensimismamiento en que frecuentemente caen las historiografías nacionales y mostrar los procesos de construcción de los estados nacionales de la península ibérica como parte de un universo de preocupaciones y de problemas comunes del mundo occidental en la época revolucionaria y posrevolucionaria. Un universo extremadamente complejo, por cuanto eran plurales los proyectos de Estado y las fuerzas que los sustentaban. Cualquier explicación conspirativa o teleológica queda descartada cuando se contempla la existencia de imaginarios tan diversos, muchos de los cuales dejaron su huella en el resultado final que fueron los estados nacionales contemporáneos.