

un tipo de literatura que enfatiza el papel de la movilización social, reservando un espacio casi imperceptible para el análisis del debate ideológico o para la importantísima transformación política del Estado. Las carencias en la bibliografía son, además, abundantes; a veces, incluso, preocupantes, como se puede observar en el análisis de la vida política y el funcionamiento del Estado durante la Segunda República, donde quizá el texto se resienta de una cierta querencia por la historiografía no española. No hubiera estado de más, tampoco, que el estudio de la España de la Transición a la democracia se hubieran utilizado más libros de *Memorias* y algo de prensa, y no tantas referencias secundarias que no por archirrepetidas son más solventes, como algunos libros de J.M. Maravall y P. Preston. De ese modo, quizá hubiera aflorado la falta de sintonía entre lo que predicaba inicialmente una gran parte de la oposición al régimen y lo que fue finalmente su papel en el proceso constituyente. Así, además, quizá se habría revelado imposible sostener, como se hace en el texto, que la movilización vecinal en plena Transición, perfectamente asociada a la izquierda menos moderada, hubiera sido decisiva en la configuración de la nueva democracia liberal.

Con todo, el libro de Mary Vincent reabre un debate ciertamente interesante, que se remite en última instancia a un planteamiento bien discutido en la teoría política de la primera mitad del siglo XX acerca de la relación entre legalidad y legitimidad. No le falta razón al vincular la presencia recurrente de la violencia política en la España contemporánea con las carencias de legitimidad del Estado, aunque quizá su propio análisis hubiera dado mejores rendimientos de haber tenido en cuenta que, como señaló Juan José Linz en un texto imprescindible para el análisis de la vida política de la Segunda República (la autora parece desconocerlo), es verdaderamente «difícil» establecer «exactamente cuánto contribuye a la crisis del sistema político la hostilidad al orden social o la defensa rígida de éste, y cuanto exacerba los problemas económicos y sociales el debilitamiento o la pérdida de legitimidad del orden político (...)» (*La quiebra de las democracias*, 1996, Madrid, Alianza, p. 29.)

*Manuel Álvarez Tardío*

PEDRO TAVARES DE ALMEIDA y RUI MIGUEL C. BRANCO (coords.), (2007): *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (séculos XIX e XX)*, Livros Horizonte, Lisboa. 224 pp.

JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ, JUAN PRO RUIZ y FERNANDO SUÁREZ BILBAO (2007): *Estado y territorio en España, 1820-1930, la formación del paisaje nacional*. La Catarata, Madrid. 675 pp.

A partir de la década de 1980, la historia social, siguiendo los pasos de la sociología histórica, recuperó el estudio del Estado como un ámbito específico desde el que entender el mundo contemporáneo. Aunque las teorías del desarro-

llo y de la modernización habían insistido en la importancia de los aspectos institucionales en la construcción de las naciones contemporáneas, y en el paso de espacios desagregados de culturas políticas regionales a espacios nacionales integrados, la historia social había privilegiado el estudio de las relaciones entre grupos sociales, y entendía la dimensión institucional del Estado como una mera emanación de las relaciones sociales de poder. Por su parte, los estudios de historia de la administración pública estaban en general volcados en sus aspectos jurídicos, descuidando el aspecto político y de transformación del paisaje social que la implantación de los Estados contemporáneos tuvo a lo largo del siglo XIX.

Los dos libros que se reseñan aquí son excelentes muestras de lo que se ha avanzado en los últimos años en la comprensión del cruce de las dimensiones política y social en la configuración de los Estados nacionales, interrogando los casos de España y Portugal desde algunas de las preocupaciones dominantes de la historiografía internacional. Los Estados liberales del siglo XIX concentraron recursos en manos del poder central, y le dotaron de mecanismos de actuación de los que no habían dispuesto las monarquías del Antiguo Régimen. El despliegue de la administración pública se convierte en estos trabajos en el centro de la comprensión de cómo se transformaron la sociedad y la política mediante la instrucción, la beneficencia, la sanidad, el sistema judicial, el registro de la propiedad, el sistema de pesos y medidas, las cárceles, las comunicaciones, la gestión de las aguas y de los montes, las políticas agraria, minera, industrial y comercial, el mantenimiento del llamado orden público, la persecución del delito y del fraude, la defensa del territorio y el control de las fronteras, la publicidad de las normas legales, la organización de los empleados públicos y de los cuerpos de funcionarios al servicio del Estado, la recaudación de los impuestos o la difusión simbólica de la imagen del Estado y de la idea nacional (y la lista no es exhaustiva). La tarea que se emprende en estos dos libros es la de comprender los propósitos, los mecanismos –y también algunas de las limitaciones, renuncias y fracasos– de esa construcción del Estado, incidiendo especialmente en el análisis de los aparatos administrativos, los instrumentos de gobierno y su proyección territorial.

El libro de Moral, Pro y Suárez compendia en tres grandes capítulos la construcción del Estado en España, tomando como punto de partida los momentos de afirmación del liberalismo y, como cierre, las vísperas de la proclamación de la II República. En el primer capítulo (350 pp.), Joaquín del Moral se ocupa de la división del territorio, la administración, los transportes y las políticas hidráulica y forestal. El segundo capítulo, a cargo de Fernando Suárez Bilbao, trata de la administración judicial, poniendo en relación los principios liberales y las transformaciones políticas del siglo XIX con la construcción de la administración de justicia, llevando el análisis hasta la dictadura de Primo de Rivera. El último capítulo, escrito por Juan Pro, se ocupa de la extracción de recursos por parte del Estado, es decir, de la organización de las obligaciones de los ciuda-

danos: el servicio militar y el pago de impuestos, prestando especial atención a la historia de los instrumentos que facilitaban la recolecta de información sobre los recursos tributables del país, como la cartografía, el catastro y las estadísticas. Aunque la historiografía española ha tendido a pensar el siglo XIX como un siglo de proyectos incumplidos, este libro se suma a la reivindicación del carácter mítico del fracaso, por parafrasear a Ringrose. La conclusión de Juan Pro queda abrumadoramente demostrada: «la España de 1930 era muy distinta a la de 1820; entre otras cosas, tenía un Estado más fuerte y más capaz de hacer sentir su acción sobre el territorio; y en gran parte esto se debía a que era un Estado dotado de un ejército, una hacienda y los mecanismos de obtención de información a escala nacional». El carácter exhaustivo del trabajo y la actualización de los propósitos y la información respecto a la bibliografía existente, permite la utilización de este libro como una obra de referencia, como una consulta imprescindible para todo abordaje de la historia de España del siglo XIX.

El libro coordinado desde Portugal por Pedro Tavares de Almeida y Rui Miguel Branco tiene un carácter menos sistemático, pero a partir de catas parciales consigue componer una visión de conjunto. La obra se divide en dos partes; en la primera hay cuatro trabajos sobre las burocracias en Portugal, mientras que en la segunda hay tres trabajos sobre Portugal y dos sobre España en los que se hace hincapié en la dimensión territorial de las políticas de construcción del Estado, aproximándose mucho en las preocupaciones a las del libro de Del Moral, Pro y Suárez.

El primero de los trabajos es de Antonio Manuel Hespanha, quien presenta algunos aspectos de sus últimas investigaciones sobre la transformación de las estructuras políticas y administrativas durante el siglo XIX, haciendo hincapié en cómo el Estado, inicialmente un mero «ente imaginario en la cabeza de los juristas», pasó a ser una realidad institucional articulada sobre el territorio que, más allá de sus propios fines instrumentales, satura de reglas y puntos de referencia las vidas cotidianas. La segunda colaboración, de Joana Estorninho, pone la lupa sobre los «utensilios burocráticos» de la Secretaría de Estado de los Negocios del Reino portuguesa entre 1834 y 1843, reconstruyendo las rutinas de los expedientes, desde el registro de entrada, pasando por la recogida de información, la transmisión de pareceres entre departamentos y la toma de decisiones, en un recorrido reglado que daba cuerpo a la «legitimidad por el procedimiento» propia de una administración burocratizada. En el tercer trabajo, Pedro Tavares Almeida, que extracta material de su tesis doctoral inédita, presenta y estudia las «características esenciales de la estructura y la dinámica de la burocracia del Estado en la segunda mitad del siglo XIX en Portugal». Por una parte, hace un recorrido sobre las miradas, en general críticas, de la literatura de la época sobre la administración, mostrando que en Portugal, como en otros países, el pensamiento liberal expresaba una desconfianza y hostilidad generales hacia la intervención burocratizada del Estado. Por otra, analiza el reclutamiento de funcionarios, resaltando que las prácticas clientelares y los favores

no impedían que se fuese afirmando una lógica meritocrática en el ingreso a la administración. Finalmente, analiza el peso de la función pública en el conjunto del país, y con los datos comparativos disponibles muestra que, a pesar de las críticas de gigantismo comunes en la literatura de la época, la administración pública portuguesa no destacaba por su tamaño respecto a otras administraciones europeas. En el último capítulo de esta parte, Jaime Reis analiza la burocracia del Banco de Portugal, que si bien era una empresa privada, muestra la tendencia común a la gestión racional burocratizada entre la administración pública y las grandes empresas.

En la segunda parte del libro, Paulo Silveira e Sousa analiza la construcción del aparato periférico del ministerio de hacienda, el de los agentes encargados sobre el terreno de medir y recaudar. Su trabajo muestra la difícil afirmación de la presencia del Estado central en Portugal, la distancia entre la norma y las prácticas en la vida de la administración y la «contractualización» de las relaciones del Estado con los sistemas informales de poder local. La naturaleza conflictiva de la afirmación del poder central del Estado, con resistencias locales y recurso a una acomodación con poderes y prácticas preexistentes en el terreno, también aparece en el texto de Rui Miguel C. Branco sobre la introducción del sistema métrico decimal en Portugal. Más allá del caso concreto que analiza, muestra el conflicto entre la ampliación de los ámbitos de intervención estatal y la resistencia desde espacios que hasta entonces se habían guiado por lógicas privadas. En el siguiente capítulo, Cristina Joanaz de Melo estudia los inicios de las políticas de ordenación del territorio en Portugal, tomando como caso la gestión de las cuencas hidrográficas durante la segunda mitad del siglo XIX y mostrando las dificultades de afirmar el interés público por la seguridad —frente a las riadas e inundaciones— cuando esa intervención afectaba a la sacrosanta propiedad individual, otro de los pilares de la revolución liberal.

El primero de los dos textos sobre España es de Juan Pro, y se centra en uno de los temas que toca en su capítulo del otro libro aquí reseñado: la concepción política del territorio y el desarrollo de la cartografía y el catastro. El segundo, de María Antonia Peña, trata de la relación entre los poderes centrales y periféricos en la España de la restauración. Confronta las tesis de Ortega y Gasset sobre la redención de las provincias con la información histórica de la investigación actual, y muestra lo adecuado de su diagnóstico general: un sistema político en el cual las lógicas electorales establecidas desde los comienzos de la restauración habían propiciado que el *quid* de la disputa política estuviese en la lucha entre los intereses particulares y provinciales, dificultando la afirmación de programas políticos nacionales.

La presencia de estudios sobre España y Portugal en una misma obra invita a un análisis comparado al que los coordinadores del volumen no se aventuran. Pero con los dos libros reseñados en la mano, y teniendo en cuenta la proximidad de las apuestas analíticas de ambos, se intuye que la historiografía ibérica está en condiciones de abordar estudios comparados más ambiciosos, que no se

limiten a explicar que sucedieron cosas (lo que sólo desmonta las tesis del inmovilismo de las sociedades ibéricas), sino a dar cuenta de por qué sucedieron así, y no de otra manera (como el abandono del proyecto progresista de un estado cívico basado en la movilización ciudadana en la milicia nacional y el jurado, en vez de recurrir a un estado burocratizado), y qué efectos tuvo esa configuración en otros rasgos de la vida política de cada país. Teniendo en cuenta la resonancia de la vieja tesis de Juan Linz sobre el déficit de penetración del Estado español en el siglo XIX como rasgo característico que explicaría muchos elementos de la estructuración de la cultura y del sistema político español, estos nuevos aportes empíricos teóricamente informados permiten matizar en qué sentido hubo ese «déficit de penetración» y cuáles fueron sus efectos –problemas de cohesión nacional, cultura política poco participativa, etc.–. Para arrojar luz sobre estos problemas se ha recurrido tradicionalmente a contrastar el caso español con una Francia mitificada; la observación de las proximidades y diferencias de la vida política portuguesa y española muestran que el conocimiento del caso portugués puede resultar clave para una renovación de las interpretaciones de la historia política y social de España.

*Diego Palacios Cerezales*