



PRO, Juan: *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial, 2019, 761 págs. ISBN: 978-84-9181-467-2.

**Cristina B. Martínez García**  
**Universidad Rey Juan Carlos**

La impresión que produce la lectura de este libro es que nos encontramos ante un trabajo de investigación complejo, realizado por un historiador maduro con gran claridad de ideas, perfectamente estructuradas y fundamentadas, fruto de largos años de lecturas y de haberlas explicado y contrastado más de una vez a través de la docencia o en discusión con especialistas de los diversos temas tratados. La bibliografía utilizada está puesta al día, es decir, hace un recorrido interpretativo desde las fuentes documentales del siglo XIX, que el autor demuestra conocer muy bien, asumiendo los trabajos que las han reinterpretado posteriormente hasta llegar a los más recientes. Esto le permite realizar afirmaciones sintéticas, acertadas y precisas, sobre temas complejos que para cualquier aprendiz nos supondría recurrir a extensos circunloquios para explicar cada uno de los puntos tratados. La obra se compone de diez capítulos enmarcados rígidamente entre una *Introducción* y un *Epílogo*, que resultan muy pertinentes y esclarecedores.

En la *Introducción* se presenta el asunto que se va a investigar, «Sobre el Estado», al que define como «la forma específicamente contemporánea [...] de estructurar políticamente la sociedad» (p. 31) y, concretamente, el objetivo del libro es estudiar cómo se construyó en España; apresurándose a señalar que «Estado y nación son dos conceptos diferentes». La investigación es ambiciosa y, desde el punto de vista de la historia tradicional, «total», pues el hilo conductor que propone como guía de su

investigación es «la construcción del Estado», tema fundamental en historia contemporánea, ya que «de este proceso se extrae una lógica que permite explicar muchos otros procesos históricos del mismo periodo» (p. 31).

Este planteamiento permite concebir la «Monarquía de España como proceso» (Capítulo 1), objetivo que señala la importancia e influjo de la historiografía liberal, que ponía a su servicio toda la evolución histórica anterior para justificar su llegada al poder, realizando un análisis en base a las estructuras del Estado liberal. No obstante, asumiendo los actuales estudios sobre la Corte y la Casa Real, el autor señala con acierto la contradicción que existe en la explicación de esta evolución (que se observa en la bibliografía sobre el tema), advirtiendo sobre la necesidad de diferenciar la organización política que existió en la Edad Moderna (el «sistema de corte» en el que el rey era la cabeza de la Monarquía) y la que se impuso con la revolución burguesa (la estructura del «estado liberal», en el que la soberanía nacional era el fundamento del sistema). Tan importante distinción da pie para explicar cómo «el Estado español surgió de un proceso revolucionario» (Capítulo 2). En una excelente síntesis, el profesor Pro articula los hechos revolucionarios que dieron lugar a la instauración del Estado liberal, comenzando por señalar las reformas debidas al rey José I, que comenzó por la hacienda, creaciones de Ministerios, etc. Este modelo napoleónico tomó como «prioridad la administración sobre la representación buscando la afirmación del orden dese un modelo central ilustrado y eficiente» (p. 123). La vuelta al trono de Fernando VII no hizo sino evidenciar lo atrasada que estaba la monarquía y que el proyecto político francés resultaba difícil de aplicar dada la carencia de medios administrativos tanto para conocer e imponer las normas en el territorio como para conseguir rédito de él, por lo que tuvo que apoyarse en los poderes locales con los que hubo que negociar.

En los siguientes capítulos, el autor procede a estudiar la evolución de cada una de las estructuras que compusieron y caracterizaron al Estado liberal. En el Capítulo 3, analiza cómo el Estado arrebató la primacía a otras instituciones como la familia, la comunidad local o la Iglesia, propias del «sistema de corte». Para el autor parece que fue una revolución cultural producida entre 1808 y 1840, etapa en la que tuvo lugar el declive de las culturas políticas características del Antiguo Régimen y surgió la cultura política liberal. En mi opinión, dicho cambio fue más allá de nuevas culturas y nuevos lenguajes, pues en eso consistía el «sistema cortesano» de la Edad Moderna; por otra parte, el propio autor señala que apareció el espacio público, la distinción de lo público y privado, hubo un trasvase del mundo jurídico a la política y surgió una nueva concepción del sujeto político, al mismo tiempo que se definió el concepto de ciudadano y el concepto de nación (elementos fundamentales del sistema liberal que no existió en el período anterior).

Los Capítulos 5 y 6 tratan de los cimientos materiales del Estado, en torno al territorio y la Hacienda pública, y de la construcción de la burocracia, respectivamente. El profesor Pro explica cómo la burocracia resultaba la pieza clave para llevar a cabo un programa eficaz del Estado. Esto significa que el conjunto de «servidores públicos» estuvieran supeditados a una organización jerárquica y centralizada cuyo objetivo no era otro que la posibilidad, por parte del gobierno, de controlar tanto el territorio como

de movilizar recursos y mantener el orden, al tiempo que llevaba a cabo las transformaciones que consideraban apropiadas para el progreso. Si esta idea triunfaba, se habría conseguido el objetivo de construir el Estado. Semejante transformación también comprendió a la Iglesia nacional ya que realizaba actividades administrativas de gran envergadura. A este propósito, el profesor Pro realiza un espléndido análisis de las relaciones entre la Iglesia y el gobierno español, que se zanjó con el Concordato de 1851, que permite comprender de manera clara la nueva función que cumplió la Iglesia en el Estado liberal. La reforma eclesiástica que se llevó a cabo siguió el modelo administrativo liberal, que dio lugar a una iglesia nacional, que quedaba sometida al Estado mediante el patronato real, la autoridad de los obispos y la dotación de culto y clero de modo que la convertía en prolongación del funcionariado civil (p. 368).

Una vez establecidos los instrumentos más tangibles que constituyen el aparato del Estado, el autor pasa a estudiar (en los siguientes capítulos) una serie de estructuras, que resultan fundamentales para la cohesión del Estado: en primer lugar, la información y control del territorio (Capítulo 7). Para ello el Estado buscó la implantación de la estadística, herramienta que era inviable antes del siglo XIX, gracias a la separación entre el Estado y la sociedad civil, el primero puso medir y observar a la segunda. A mediados de la década de los cuarenta se puede hablar de un aparato estadístico con la aprobación del Reglamento general de Estadística en 1846, cuyo fin era fiscal. El objetivo era distribuir de manera equitativa la contribución directa creada por la reforma de Mon, pero sólo se utilizó en los pueblos que aludían agravio. En 1856 se creó la Comisión de Estadística general del Reino, que se integró de la Administración pública. Esto supuso la separación del proyecto en dos instituciones: por un lado, las labores del censo de población y la estadística que quedaron en manos de la Comisión de Estadística General del reino, y por otro, todo lo relativo a la Cartografía y Catastro que pasó a formar parte de la Comisión Topográfico-catastral de nueva creación en 1857.

El estudio de la centralización y articulación del Estado se complementa con los Capítulos 8 y 9, que tratan, respectivamente, sobre el «centro y la periferia» y sobre el «Estado y el Mercado». En el primero hace un brillante estudio de la función que cumplió Madrid, centro desde el que se organizó el Estado y se convirtió en la capital nacional. No hay duda de que el Estado español tomó como modelo al francés, ello suponía una centralización del país, además de ser más económico en recursos humanos y materiales, también permitía homogeneizar el territorio para poder hacer viable la igualdad ante la ley. En el capítulo 9 incide de manera especial en *La construcción de un sistema económico y social*. La formación del Estado-nación se desarrolló en paralelo a la evolución económico capitalista, incluyendo el proceso industrializador. Se recalca en este apartado la importancia del papel del Estado como constructor y garante del sistema económico; estableciendo las reglas básicas de distribución, creando y sosteniendo los canales de información básica del sistema y definiendo las reglas del juego de la asignación de recursos. Una vez establecido el sistema económico hacía falta crear un mercado nacional. Ello suponía dotar al país de una red de comunicaciones que permitiera comunicar unas zonas con otras.

En el último tema, con título bien expresivo: *Hacia el cierre del proceso* (Capítulo 10), se hace una síntesis de la formación del Estado desde el período de la Restauración (1874-1923). Según el profesor Pro, no fue hasta el gobierno de la Restauración cuando el Estado comenzó a controlar el territorio a través de la Administración central; hasta entonces, el control del funcionamiento se hallaba en la administración local (municipios y provincias). Por ello, los gobernadores provinciales estaban convertidos en los verdaderos agentes del gobierno sobre el territorio. En la práctica, se dedicaban más a vigilar, informar y negociar que a imponer; esto provocaba que el Estado Español del siglo XIX se basase en un sistema dual de negociación: centrado en el gobernador, que debía negociar, por un lado, con las diputaciones provinciales y, por otro, con ayuntamientos y sus provincias. Los ayuntamientos eran la única administración con la que los ciudadanos tenían una relación directa. Esto dio resultado porque durante gran parte del siglo XIX no se cuestionó la existencia de la nación española y que el ámbito de la política y del Estado, fuera el de España; ahora bien, todo ello cambió con la aparición de movimientos regionalistas de tendencia descentralizadora, en concreto en Cataluña y el País Vasco. La propia crisis colonial produjo en España un auge del nacionalismo esencialista y una exacerbación del discurso patriótico.

El libro se cierra con un Epílogo en el que se analiza los diversos marcos teóricos, escuelas historiográficas y politólogas, que han estudiado la construcción del Estado y sus diferentes facetas. Después de analizar cada una de ellas y de mostrar sus respectivos logros y limitaciones, el profesor Juan Pro (de acuerdo con su idea de construcción del Estado) se siente más identificado con Michael Mann y su «teoría del embrollo». Este sociólogo, defiende que el hecho de que los Estados presenten frecuentemente una apariencia caótica e irracional responde a influencias múltiples de partidos políticos, grupos de presión, funcionarios, clases políticas, dinastías reinantes, etc., a lo que se le une que la construcción del Estado está plagada de errores, inercias y efectos secundarios no deseados. Esta teoría respalda una doble advertencia: que el Estado no es un actor de la historia, sino más bien un espacio en el que se mueven diversos actores con sus propios objetivos e intereses, luchando entre sí para acumular poder; por otra parte, que la construcción del Estado raramente responde a un plan preconcebido por alguien y sistemáticamente aplicado. Se deduce, por tanto, que el Estado se presenta más como un espacio (de relaciones de poder) que como un objeto tangible.

En resumen, nos encontramos ante una reflexión profunda sobre la construcción del Estado español en el siglo XIX, apoyada sobre una extensa bibliografía y documentación. Ello también permite concebir el libro como un magnífico manual universitario, pero no en el sentido tradicional, es decir, que enseña datos y construcciones históricas (por cierto, algunas muy originales y poco conocidas), sino como esquema global que permite al investigador adquirir una estructura histórica mental del siglo XIX sobre la que poder moverse con acierto y, a partir de ella, ratificar, rectificar, añadir o ampliar ideas. En definitiva, ayuda a madurar intelectualmente y a conocer unas estructuras históricas que no ofrecen las historias *événementiels*, fruto de modas o tendencias interesadas, bastante extendidas en la actualidad.