

**LA CONSTRUCCIÓN BUROCRÁTICA
DEL ESTADO LIBERAL ESPAÑOL (1833-1854):
UN BANCO DE DATOS PARA EL ESTUDIO
DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO
Y LA GÉNESIS DE LA SOCIEDAD CIVIL ¹**

Joseba Agirreazkuenaga Zigorraga
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

**1. A vueltas con el «Estado» y una de las transiciones,
la del Antiguo Régimen**

Nuestras líneas de investigación aspiran a profundizar en el análisis del proceso de transición y cambio de una forma de organización política y administrativa conceptualizada como Monarquía absoluta, y que en algunos casos adquirió una estructura de extenso Imperio, a otra que en el curso de la revolución liberal se categoriza como Estado-nación.

El derecho canónico elaborado por la Iglesia Católica Romana —que, conviene recordar, es la estructura administrativo-institucional de más larga duración de la historia europea—, ha servido de fuente referencial indiscutible para las modernas instituciones. El análisis del Estado y de las formas de organización institucional y administrativa es uno de los temas clásicos de la historiografía universal. Al fin y al cabo, toda comunidad humana está obligada a buscar formas de organización y legitimación de sus reglas de administración pública y, por ende, un consenso dialogado para el ejercicio de la coerción.

A raíz de las revoluciones liberales, pero particularmente de la Revolución Francesa, se produjeron radicales alteraciones en las fuentes

¹ Este artículo se inscribe en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento. Período 1993-1996. PB-92-0471. Este proyecto se desarrolla en el **Laboratorio para el análisis de la transición del Ancien Régime**, Departamento de Historia Contemporánea Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. El proceso de informatización lo dirige Andoni Likete.

de legitimación de los poderes públicos. Los modelos de standarización de la administración fueron identificados con la centralización racional, y ésta a su vez con la libertad y el desarrollo. Nuevas categorías de pensamiento tales como la voluntad general, el pueblo, la nación, adquirieron carta de naturaleza: frente al universalismo cristiano, las realidades nacionales; frente a la sociedad estamental, la oposición de clases. El concepto de «pueblo» —significando, por decirlo así, *la parte y el todo*— adquiere una nueva dimensión y se sitúa en el punto de intersección de los tres grandes problemas del siglo XIX: «El problema de las nacionalidades, el problema de la soberanía, el problema social»².

En este contexto, la defensa de los derechos individuales del ciudadano tuvieron fiel reflejo en el ordenamiento jurídico que transformó tradiciones precedentes. El Rey dejó de ser fuente de un poder legítimamente heredado de Dios, reemplazándose por la voluntad general de la nación o del pueblo. «La nación sustituye al Rey como titular de poder», según acertada formulación de García de Enterría³. A lo largo del siglo XIX en el seno de los imperios, las monarquías o los nuevos Estados, emergen concepciones novedosas en las que diversas unidades calificadas como pueblo, comunidad o nacionalidad aspiran a convertirse en depositarios de la lógica de los derechos individuales proclamados por la Revolución Francesa. Las élites inventan la tradición nacional, recreando unidades simples y puras como si se tratara de herencias naturales o restos de la antigua Arcadia. Estas ideas servirán tanto en construcciones ascendentes —léase nuevos Estados-nación—, como en descendentes —léase colectividades o identidades inferiores—⁴.

Pero estos derechos de las colectividades o pueblos-nación podían colisionar con el desarrollo de los principios liberales y democráticos, según percibió Acton, profesor de historia a finales del siglo pasado en Cambridge. En el debate que sostuvo, al menos implícitamente, con Stuart Mill, defendió que los Estados o imperios debían enriquecerse y revitalizarse con la presencia plural de comunidades étnicas diferenciadas. En su ensayo sobre la nacionalidad de 1862 (recogido

² FRITZ, G., *L'idée de peuple en France du xvii^e au xix^e siècle*. Strasbourg, 1988, p. 1.

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*. Madrid, 1994, p. 102.

⁴ NOLTE, Hans-Heinrich (ed.), *Internal Peripheries in European History*. Göttingen, 1991, pp. 5-28. TILLY, CH., *The formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975. KEANE, J., *Civil Society and the State*. London, 1988.

en la colección *Freedom and Power*), criticaba abiertamente la concepción progresista inherente al nacionalismo expuesta por John Stuart Mill en sus *Considerations on Representative Government* publicadas un año antes. Según Stuart Mill, la difusión de la idea nacionalista en los Estados contribuía a la expansión de la libertad. Acton, por el contrario, desconfiaba de la naturaleza del nacionalismo habida cuenta de que, en su opinión, la heterogeneidad de los Estados era garante del desarrollo de la libertad. Y no sólo la libertad, sino que la civilización misma dependía también de la heterogeneidad. El Estado reducido a una única nación podría iniciar el viaje hacia la barbarie. Los Estados imperiales como el Británico o el Austríaco constituían, en su opinión, los más perfectos y la forma más natural de organización toda vez que incluían diferentes razas y nacionalidades sin opresión: «A State which is incompetent to satisfy different races condemns itself; a State which labours to neutralize, to absorb or to expel them, destroys its own vitality; a State which does not include them is destitute of the chief basis of self-government»⁵. Similar preocupación le embargó ya a principios de siglo XIX al diplomático prusiano W. Humboldt. En uno de sus escritos sobre temas vascos lo planteó en los siguientes términos: «¿cómo debe tratar a la nación vasca la monarquía española (pues para la república francesa sólo pueden tener sus distritos vascos una importancia muy secundaria) para hacer su fuerza y su actividad tan provechosas para España como sea posible? (...) La segunda pregunta tiene un interés práctico superior, y tanto más cuanto que ahora es frecuente el caso de que pueblos diferentes se reúnan en un mismo Estado. Pero hay que con- fesar libremente que hasta ahora siempre se ha pensado más en desembarazarse sólo de las dificultades, que opone la disparidad, que en utilizar lo bueno, que consigo trae la peculiaridad»⁶.

⁵ HIMMELFARB, G., *Lord Acton. A study in conscience and politics*. London, Routledge, 1952, p. 86. En mi reciente visita a Budapest he podido percibir en conversaciones mantenidas con personas de cualificada formación intelectual de diversas nacionalidades de Centroeuropa una cierta añoranza del equilibrio que significó el Imperio de los Habsburgo, tan denostado y combatido en la era de las nacionalidades del siglo XIX.

⁶ HUMBOLDT, W., *Wilhelm von Humboldts Gesammelte Schriften. Herausgegeben von der Preussischen Akademie der Wissenschaften. Dreizehnter Band, Wilhelm von Humboldts Werke. Herausgegeben von Albert Leitzmann. Dreizehnter Band Berlin. B. Behrs's Verlag (Friedrich Feddersen) 1920. Berlin, 1920*. Los vascos apuntes sobre un viaje por el País Vasco en la primavera de 1801. (trad. T. Aranzadi) San Sebastián, 1925, p. 125-126.

El emblemático líder de los *Annales*, F. Braudel, en su testamento historiográfico destacaba (¿paradoja con su trayectoria?), una idea similar: «La diversité est donc fille première de la distance, de l'immensité qui a préservé tous nos particularismes, venus du fond des âges. Mais, à son tour, cette diversité de longue durée a été une force de l'histoire»⁷.

Siguiendo con el debate entre particularidad y uniformidad —un curso de gran actualidad en la presente fase de la Unión Europea—, S. Woolf⁸ se pregunta por las causas que contribuyeron a que Europa se alzase con la hegemonía y el liderazgo mundial. Al decir de este autor, en el siglo que comprende desde la publicación del *Esprit des lois* hasta las revoluciones de 1848, se destacan tres elementos: el primero sería la llamada «ideología europea», relacionada estrechamente con la libertad de sus gobiernos, es decir, la variedad de formas de gobierno vigente en Europa. El segundo, el sistema de Estado, que contrasta con el despotismo de los imperios de Oriente, paralelo al equilibrio intercional que se persigue en el concierto europeo del siglo XIX. El tercero y último elemento es, en palabras de Woolf, «the cult of administrative integration by the state». En efecto, el nuevo Estado postnapoleónico adquirió un carisma cultural que actuaba como fuerza de modernización, regla que tuvo su excepción en Inglaterra: «Bureaucratic dedication and administrative centralisation underpinned the leading role attributed to the state in its relations with each national society».

Hasta 1918 Europa se articulaba en Estados-nación aparentemente sólidos, en algunos casos con estructura imperial, pero con periferias internas que delatan una ideal visión homogeneizadora⁹. Sin embargo, frente al expansionismo de los Estados europeos, España entró en la centuria perdiendo los restos de su condición de imperio transoceánico¹⁰. Nos parece necesario plantear este punto de partida puesto que,

⁷ BRAUDEL, F., *L'identité de la France. Espace et Histoire*. Arthaud, 1986, p. 103. Citado por Woolf para resaltar la virtualidad de la diversidad y la construcción multicultural, multiétnica de la sociedad europea.

⁸ WOOLF, S., *Europe and the Nation-State*. European University Institute. Working Paper. HEC. n.º 91 /11. Florence. Badia Fiesolana, San Domenico. 1991.

⁹ NOLTE, Hans-Heinrich, (ed.) *Internal Peripheries in European History*. Göttingen, 1991, pp. 5-28.

¹⁰ B. de Riquer constata acertadamente la importancia subjetiva, pero creemos que también objetiva principalmente, que supuso a principios del siglo XIX el tránsito de Imperio a nación. Ponencia del 1.º Congreso de Historia Contemporánea de España: *Nacionalidades y regiones en la España Contemporánea. Reflexiones problemas y líneas de investigación sobre los movimientos nacionalistas y regionalistas*. Salamanca

de forma implícita, cuando se habla del problema de España en la generación del 98, en la literatura regeneracionista¹¹ e incluso ya bien entrado el siglo, parece como si los autores clamaran o añoraran una renovada estructura imperial, cuya mitología fue explotada y difundida hasta la ridiculez en las primeras fases del franquismo.

La organización imperial, como fórmula de articulación jurídica y política, adquiere un renovado interés en la actualidad a raíz del desmoronamiento del imperio soviético y la creación en Europa de una nueva estructura política, la Unión Europea, que puede sin duda relacionarse más con la organización del *Imperium* que con el modelo tradicional de Estado-nación. En este momento, la Unión Europea significa más que un régimen pero menos que una federación de Estados. Las categorías tradicionales, como la de organización intergubernamental o la de Estado-nación, no resultan válidas para describir y analizar la realidad política emergente.

Históricamente, el Estado-nación se ha formado a partir de una vasta organización burocrática galvanizada en torno a una de las «naciones» o comunidades políticas y culturales, en calidad si no de dominante al menos de vertebradora. El principio de soberanía resultaba insoslayable para el Estado-nación, pero en el momento actual la soberanía estatal ha dejado de ser elemento constitutivo de la vida política de la Unión Europea¹². A la hora de indagar en las distintas formas de soberanía, comienza a reconsiderarse una de las doctrinas históricas de España, desarrollada particularmente en la Corona de Aragón y en el Reino de Navarra: *el pactismo*, fórmula que sirvió de eficaz coartada ideológica para limitar el poder absoluto de los monarcas¹³.

Recordemos en este punto que las fuentes de autoridad y legitimidad y su interpretación, generaron diversas tradiciones políticas. De la autoridad única de origen divino (Bodin y Hobbes), a Locke que pregona el contrato o pacto para el disfrute de derechos concretos, se pasó a reclamar la necesaria complicidad del pueblo mediante un activo y participativo consentimiento. En Inglaterra a partir de 1688 se instituyó la

1991. Edición fotocopiada. p. 32. Otros investigadores del ámbito de la historia económica han incorporado también esta visión. Baste citar los libros de L. Padros de la Escosura o el de D. Ringose.

¹¹ Reediciones de la Biblioteca Regeneracionista: MALLADA, L., *Los males de la patria* (1890). Madrid 1990. PANDO, J., *Regeneración económica* (1897). Madrid, 1990. MACÍAS PICAVERA, R., *El problema nacional* (1899). Madrid 1991.

¹² LASKI, H.J., *Studies in the problem of sovereignty*. New York, 1968.

¹³ *EL PACTISMO en la Historia de España*. Madrid, Instituto de España, 1980.

soberanía parlamentaria despojando al Rey del monopolio de una autoridad de origen divino. Rousseau difundió las categorías de soberanía popular y voluntad general, manifestada en el marco de los sujetos de la Monarquía. Posteriormente, la visión napoleónica de la modernidad se construyó sobre tres pilares: conocimiento detallado y estadístico de la realidad como base de la acción política, radical revisión de las categorías jurídicas existentes, y estrecho compromiso de las élites al servicio del Estado. La centralización administrativa, como quedó dicho, revistirá carácter de motor del progreso y la modernidad. Y esta idea es la que inundó también la mente de los liberales españoles ¹⁴.

En estos procesos de transición tendremos que distinguir entre la soberanía legal y la soberanía política, es decir, la capacidad para imponer y ejercer unos derechos soberanos. La situación real y legal siempre difieren, y es labor del historiador recomponer la situación real frente al determinismo de los juristas que sostienen la equivalencia entre ambas.

En referencia a España, estimo que tanto el reciente libro-homenaje a Miguel Artola como el último número monográfico de la revista *Recerques* ¹⁵, son dos puntos de partida para desarrollar líneas de investigación sobre el Estado y una historia social de la transición política. Evidentemente, mis investigaciones habían sido iniciadas con anterioridad, pero el contenido de ambas publicaciones me ha servido para comprobar que hipótesis y preocupaciones teóricas semejantes están siendo planteadas en otros centros de investigación, esfuerzos que es de esperar contribuyan a la resolución de algunos problemas historiográficos que, a mi juicio, están estrechamente relacionados con determinados obstáculos que se plantean en la fase actual de construcción de la Unión Europea.

En el citado libro-homenaje, F. Tomás y Valiente escribe sobre «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», afirmando que «no conocemos bien lo que ese poder asumido por la burguesía revolucionaria hizo en orden a la *construcción del Estado liberal*», para concluir: «ignoramos todavía la mayor parte acerca de la creación del Estado liberal» ¹⁶. El problema se puede estudiar desde un prisma

¹⁴ WOOLF, S. «The construction of a European world-view in the Revolutionary napoleonic years» En: *Past and Present*, n.º 137. Oxford, 1992, pp. 95-97.

¹⁵ Història de la Burguesia: Revisió i noves visions. *Recerques*, 28. Barcelona 1994. Artículos de J. Kocka, A. Marin, B. de Riquer, P. Ruiz, J. Millán, X. Torres.

¹⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)». En: *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*. Madrid, 1994, pp. 137-145.

normativo-doctrinal o mediante un enfoque sociológico. El profesor Tomás y Valiente al término de su artículo secuencia las cuestiones que a su juicio requieren un análisis inmediato para el mejor conocimiento del Estado español, y sitúa en primer lugar el relativo a la nación seguido por el de la representación política.

En el mismo volumen, B. Clavero esboza un análisis muy sugerente. Siguiendo su estilo bastante provocativo con el *status quo* científico de la «academia», formula en los siguientes términos el fenómeno del cambio político: de la diarquía jurisdiccional del Antiguo Régimen a la monocracia constitucional; frente al constitucionalismo jurisdiccionalista se contraponen el constitucionalismo liberal. El caso paradigmático de constitucionalismo jurisdiccionalista sería el sistema foral vasco, respecto al cual recuerda que el Antiguo Régimen no era un tiempo sin derecho. Así pues, la continuidad y reproducción que trataron de establecer las élites vascas en el mapa constitucional liberal de España introducía una variable inaceptable desde el prisma del constitucionalismo liberal continental. Sin embargo el mencionado autor trata de racionalizar tal intento, parcialmente amparado por la adicional primera de la Constitución española de 1978. Es un nuevo reto inspirado en otras tradiciones constitucionales como la anglosajona, a la cual trataremos de aproximarnos para entender el lenguaje de derecho público iniciado por la revolución liberal en el continente. También E. García de Enterría ha planteado el tema en términos más abstractos pero referidos en el fondo al mismo problema¹⁷. Porque esta reflexión trasciende la experiencia española para transformarse en europea ya en el marco de la Unión. No podemos ignorar que el Reino Unido carece todavía de Constitución en los términos y tradición instituidos en el continente.

Por último, queda por señalar otro de los puntos de referencia ineludibles para la investigación iniciada. Me refiero a las sugerentes interpretaciones que el profesor B. de Riquer expuso en su ponencia al Primer Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea en Salamanca (1991) cuyo contenido resumido se ha publicado en varias revistas¹⁸. La tesis de B. de Riquer subraya la debilidad del proceso de nacionalización español, que se manifiesta en diversos indicadores y

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *op. cit.*

¹⁸ *L'Avenç* n.º «... La faiblesse du processus de construction nationale en Espagne au XIX siècle». En: *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 41-2, 1994, pp. 353-366.

cuya premisa de partida apunta a que «la nacionalización española fue débil y estuvo llena de contradicciones». En síntesis, el Estado liberal fue ineficaz e incapaz de crear una nación española cohesionada, lo que incitó a que sectores sociales del País Vasco y Cataluña se decidieran a construir su propio o específico proceso de nacionalización buscando alternativas: «El mensaje nacionalizador español y sus instrumentos no tuvieron ni la capacidad de penetración ni la eficacia jacobina y quizás, más por omisión que por acción, acabaron por despertar los policentrismos pre-existentes, facilitando así el resurgir de las culturas nacionales y regionales»¹⁹. Esta brillante tesis evidencia varias concepciones implícitas acerca del modelo nacionalizador y del Estado, que será preciso analizar con detenimiento. Como será preciso igualmente detenerse en esa «otra burguesía», categoría de la que habló Tuñón de Lara y que en el País Vasco ha servido de soporte a las investigaciones e interpretaciones de M. González Portilla sobre la Revolución Industrial, y que asimismo ha inspirado uno de los ejes teóricos de J. Corcuera a la hora de rastrear los orígenes del nacionalismo vasco.

En esta científicamente estimulante expresión de B. de Riquer y dentro del marco general europeo que hemos referido sucintamente, ubicamos nuestra investigación. Se propone por tanto el conocimiento y análisis de la estructura burocrática del Estado liberal español, su personal administrativo y también político, para lo cual entendemos que la prosopografía es el método de análisis más adecuado²⁰.

Por otro lado también aceptamos el reto de estudiar la nación. No en términos abstractos o esencialistas, sino como vertebración operativa administrativo-institucional. Este aspecto lo abordamos desde la problemática planteada por la Ley del 25 de octubre de 1839. Fueron precisamente las élites liberales vascas las que con clarividencia plantearon en el siglo XIX alternativas factibles al modelo de centralización político-administrativa escudadas en la continuidad del derecho público foral, cuya formación procedía de fuentes teóricas²¹ distintas a las im-

¹⁹ Ibidem, p. 21.

²⁰ La bibliografía sobre este tema es abundante. Es preciso referirse en primer lugar a la copiosa obra de E. García de Enterría, A. Nieto, a las *ACTAS de los Symposium de Historia de la Administración*, a la obra *ESTUDIOS sobre la burocracia española* (Madrid 1974), al libro de F. NADAL, *Burgueses burócratas y territorio* (Madrid 1987) o al de R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)* (Madrid, 1989).

²¹ PORTILLO, J.M., *monarquía y gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*. Madrid 1991.

perantes en la Constitución española de 1837 y a los conceptos de Nación y Constitución sostenidos por el liberalismo dominante. Las élites del País Vasco inventaron o actualizaron un discurso fuerista, no tanto de orden teórico cuanto de adaptación y realización práctica, en el que se compatibilizaba la nación española con la comunidad política vasca yuxtapuesta o autónoma. Las actas de las «Conferencias» políticas interprovinciales que sostuvieron los comisionados de las Juntas Generales y Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa —y ocasionalmente Navarra— entre 1775 y 1876, y que se prorrogaron también con posterioridad entre 1876 y 1936, forman un muy elocuente y continuado en el tiempo reflejo de la idea expuesta. Asimismo estas fuentes nos brindan la oportunidad de evaluar si la administración autónoma vasca incidió en la modernización del País Vasco y de qué manera ²².

El estudio de las burocracias invita a conocer y a explicar los discursos políticos y sociales generales. Nadie puede situarse fuera de este ámbito, y menos aún agentes activos como fueron los burócratas. Por eso, para avanzar en el conocimiento de los burócratas, resulta pertinente plantearse el origen y la cambiante semántica de conceptos tales como patria y nación sin nacionalismo, nacionalismo, y Estado dentro del Estado sin discursos nacionalistas excluyentes. Los estudios de J. Godechot y otros resultan esclarecedores ²³.

Evidentemente la composición social de los movimientos nacionalistas de mediados del siglo XIX, sostenidos por intelectuales, profesionales medios, *gentry*, y población urbana, difiere de los movimientos de finales del siglo XIX, atravesados por profundas tensiones sociales, cambios tecnológicos, xenofobia, etc., terreno abonado para el desarrollo de ideas autoritarias y fascistas. Admitiendo que en el siglo XVIII se fortaleció ya un discurso del Estado-imperio, con notables soportes sociales y políticos en las periferias, como es el caso del País Vasco, este discurso —que podríamos situar en el tiempo

²² AGIRREAZKUENAGA, J. (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*. Bilbao 1995. 2 vol.

²³ GODECHOT, J., «Nation, Patrie, nationalisme et patriotisme en France au XVIII^e siècle». En: *Actes du Colloque Patriotisme et nationalisme en Europe à l'époque de la Révolution française et de Napoléon*. París, 1973, pp. 7-27. GODECHOT, J., «The New Concept of the Nation and its Diffusion in Europe» En: *Nationalisme in the age of the French Revolution*. (ed.) O. DANN and J. DINWIDDY. London, 1988, pp. 13-26. TORRES, X., «Nacions sense nacionalisme: Pàtria i patriotisme a l'Europa de l'antic Règim». En: *Recerques*, n.º 28. Barcelona 1994.

antes y después de la debilidad del Estado—, tiene una penetración social nada desdeñable entre las élites, con un proceso de socialización y legitimación creciente. Obviamente me estoy refiriendo a las burguesías liberales, porque los sectores adscritos al tradicionalismo-carlista crearon otro discurso también plenamente español pero con connotaciones y planteamientos distintos. A tal propósito conviene distinguir los fuerismos liberal laicista y teocrático integrista, pues si bien en determinadas coyunturas pudieron practicar una política de consenso, vehiculizaban proyectos diferentes. Su correlación con la estructura social, las clases sociales, es un tema esbozado pero que requiere mayor profundización.

Recapitulando, estas reflexiones exigen en primer lugar una aproximación teórica comparada al fenómeno de las tipologías de Estado y proceso de construcción estatal-nacional en Europa, al objeto de aclarar conceptos tales como Estados de débil y fuerte nacionalización.

Planteamos a continuación el nacimiento administrativo y la organización burocrática del primer Estado liberal. ¿Fue la nueva administración un factor o instrumento de modernización? ¿Existe en España un cuerpo burocrático, autónomo, capaz de articular y organizar el cuerpo del nuevo Estado? El proceso de transición de *las Españas* a España en tiempos de la revolución liberal; la inserción político-administrativa de *las Españas* en un proyecto calificado de «España»; el grado de eficiencia de las administraciones públicas, etcétera, son vectores analíticos que deben correlacionarse con la potencialidad presupuestaria del Estado, ya que sin un determinado poder de ingreso y gasto las mejores políticas quedan truncadas²⁴. Estimo imprecisa la fácil asimilación que considera un proyecto nacionalizador o socializador de *las Españas* como propio o equivalente a un Estado débil, frente al de una España unívoca que sería la manifestación cabal de un Estado fuerte y adecuado a los tiempos, porque así lo fuera en la Francia del XIX. La legitimidad social es el mejor indicador para medir la fortaleza de un proyecto y un Estado, como prueba el hecho de que el grado de legitimidad social y política del Estado español en la actualidad es mayor que el logrado durante una etapa de Estado o nación fuerte construido por los conservadores, como lo fue el Estado franquista en sus diversas fases.

²⁴ En la actualidad disponemos de sólidos estudios hacendísticos. Por resumir la amplia bibliografía baste que refiramos la obra de COMIN, F., *Hacienda y economía en la España Contemporánea (1800-1936)*. Madrid, 1988, 2. vol.

1.1. *Modelos de construcción de Estados-nación*

Cuando hablamos de Estado estamos profundamente influenciados por una forma paradigmática que corresponde, particularmente, al modelo expandido por Napoleón en la Europa continental.

Pero existen otras trayectorias de formación de Estado, en Europa y en América. En los Estados Unidos, como su propio nombre indica, cabe hablar de una «nación de Estados». Un modelo que los progresistas iberistas del siglo XIX proponían imitar²⁵.

Parece pertinente examinar el rol político de las burocracias en relación con la estabilidad de la vida democrática y la formación de los Estados-nación en el siglo XIX. En España, la estabilidad democrática es un punto nodal de la interpretación de la historia contemporánea. No obstante, el rol político de las burocracias no ha sido hasta hoy introducido como posible variable para la explicación del citado fenómeno.

Nuestro objetivo no se ciñe a un proceso de transición en el ya lejano siglo XIX, como si de otro mundo se tratara. Por el contrario, nos interesa que las reflexiones históricas se tiñan de rabiosa actualidad, porque a diferencia del sociólogo, los expertos en el análisis de los tiempos históricos y de los paradigmas históricamente reales debemos saber construir unos modelos de manera que nuestras reflexiones tengan influencia en las ideas y procesos de construcción social de la realidad actual. No es éste lugar para exponer un análisis comparativo de la construcción política y burocrática de los diferentes Estados²⁶.

Pero para investigar la construcción burocrática del Estado liberal español en un período de cambio crítico como fue el vivido entre 1833 y 1854, hemos de considerar previamente los siguientes aspectos:

1. La formación del Estado en los países europeos fue un proceso largo que tuvo su primera plasmación en las monarquías absolutas,

²⁵ ROCAMORA, J.A., *El nacionalismo ibérico. 1792-1936*. Valladolid, 1994

²⁶ Las investigaciones sobre la formación de los Estados en Europa y su teoría son abundantes. Por su sentido didáctico y sintético hemos seguido la elaborada por DAALDER, Hans, *Paths towards state formation in Europe: Democratization, bureaucratization and politicization*. Estudios-working papers n.º 20. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. 1991.

Otros títulos de interés: *The FORMATION of national states in Western Europe*. (E. Ch. Tilly). Princeton. 1975. *STUDIES in the problem of sovereignty*. (ed. H. J. Laski) New York, 1968. *CIVIL Society and the State. New European perspectives*. London, 1988. ENTREVES, A.P. d', I *The Notion of the State*. Oxford. 1969. CASSIRER, E., *The myth of the State*. London, 1946. HUGUENIN, E., *L'Etat fédératif suisse et les bases de son système fiscal*. Laussane, 1943.

transformadas en administrativas. El ejército y las burocracias son responsables ante el Rey y constituyen el eje central del futuro Estado.

2. El cambio de las fuentes de legitimidad del poder público después de la Revolución Francesa establece un nuevo lenguaje y un sistema de derecho público. Desde que el modelo napoleónico se difundió en el continente, las administraciones estatales aspiraban a transformarse en palancas y motores de la modernización.

3. En estas formaciones estatales el Rey conserva una importancia considerable, pero se halla frente al sistema judicial y cuerpos representativos que van conformando poderes independientes. En Inglaterra se desarrolla el principio de la responsabilidad del Gobierno y sus ministros.

4. La formación del Estado desde la base, a través de la federación o confederación, significó otro tipo de alternativa de construcción nacional. Los Estados constituyentes poseían plena autonomía.

5. La formación de un Estado a través de la conquista interna quedó ejemplificado en los casos de Italia y la Alemania prusiana.

6. En el siglo XIX y comienzos del XX también nacieron nuevos estados: Bélgica, Noruega, Finlandia, Irlanda... Éstos siguieron la tradición administrativa de los países en que estuvieron integrados.

Dicho esto, podemos distinguir distintas trayectorias en la formación de los Estados en función de las normas políticas de las burocracias y los sistemas de partido:

1. Sistemas en que dominan las tradiciones autoritarias, siendo las burocracias identificadas con el núcleo de la noción de Estado. Los custodios del Estado se sitúan por encima de los partidos. La lealtad a la burocracia es lo que perdura.

2. Sistemas en los que la burocracia se ha expandido después de la autonomización y desarrollo de la justicia y órganos representativos. La burocracia es un servicio subordinado a las autoridades políticas con base electa, de manera que aceptan y practican un elevado grado de neutralidad.

3. Sistemas con fuerzas pluralistas en los que no cabe la lealtad indivisible. No hay separación entre partidos y *civil servants*.

4. Por último, aquellos sistemas en que las funciones burocráticas se separan pero utilizando una distribución o clientelismo entre los partidos.

1.2. *Objetivos de investigación para un estudio comparado a nivel europeo*

De acuerdo con este cuadro general, la investigación en curso aspira a reflejar prioritariamente los siguientes aspectos:

1. El proceso inicial de formación del centro político y organización de las agencias burocráticas en la creación del Estado liberal español.

2. La específica relación entre órganos centrales de gobierno y cuerpos a niveles regionales o locales. Las tensiones entre los incipientes centros y las realidades de las comunidades locales constituyen la variable mayor en cualquier análisis sobre la formación del Estado. La administración, ¿hasta qué punto funcionó como agente de modernización?

3. La relación entre burocracias e instituciones políticas. En este proceso surgen problemas tales como la continuidad o discontinuidad en términos jurídicos de los viejos tipos de pluralismo en correspondencia con las formas modernas de poliarquía. La génesis y formación de la opinión pública, los partidos y los sistemas de sociabilidad.

2. España: De Imperio arruinado a Nación cuestionada ²⁷: El estudio del personal burocrático (1832-1855)

Es sin duda uno de los aspectos de la historiografía contemporánea española que renace de manera recurrente a lo largo del siglo xx. Arrancando de los ensayistas y profesores que escribieron a fines del siglo xix sobre la decadencia española ²⁸, esta reflexión fue retomada por intelectuales y políticos de la talla de Azaña, Ortega y Gasset o Ramón Menéndez Pidal. Hoy en día, cuando se debate de nuevo el llamado «problema de España», su formulación parece evocar el fracaso de una nación o un Estado liberal que no ha sabido o podido construirse a la manera del modelo francés.

La referida ponencia de Borja de Riquer contiene numerosas y sugerentes reflexiones que permiten plantear nuevas líneas de investigación, uno de los principales objetivos de todo congreso. Otra referencia ineludible es la introducción de J. P. Fusi al tomo *España* ²⁹.

Pero para avanzar científicamente, de modo que nuestras reflexiones no sean actualizaciones en lenguaje moderno de las ensayadas hace cien

²⁷ La formulación original de este apartado rezaba: *España: de Imperio a Estado*. Pero ha sido sustituido a raíz de una perspicaz y atinada observación realizada por el profesor Borja de Riquer en el transcurso de una prueba académica. Conste aquí mi agradecimiento, porque entiendo que el título del apartado ha quedado sensiblemente mejorado.

²⁸ Véase nota 10.

²⁹ Fusi, J.P., «Introducción». *España. Autonomías*. Madrid, 1989.

años, es preciso que el problema de la débil y lenta nacionalización se convierta en un objetivo de «operacionalización» contextualizado, cuando menos, a nivel europeo. Las distintas ramas de las ciencias sociales permiten realizar nuevos enfoques del tema, con un sentido de verificación del problema planteado. Porque, en mi opinión, los problemas históricos también son susceptibles de sujetarse a sistemas de verificación.

El estudio prosopográfico puede contribuir a clarificar el debate, a operacionalizarlo y a medir las magnitudes sociales y humanas del nuevo Estado liberal. En consecuencia, hemos iniciado la informatización sistemática de las fuentes relacionadas con los protagonistas y personal humano que intervino en las esferas burocrático-administrativas del Estado. De este modo crearemos unos indicadores que permitan evaluar problemas concretos.

En este sentido las *Guías de forasteros*, que se publicaban anualmente, ofrecían al viajero que se acercaba a España y más concretamente a la Villa y Corte, es decir a Madrid, una foto fija del aparato burocrático y político del Estado, así como de la emergente sociedad civil.

Se ha elegido un período corto, justamente el tiempo de la consolidación administrativa y burocrática del Estado liberal. La correcta informatización de las *Guías* permite un conocimiento fehaciente de la presencia del Estado, así como una evaluación de la calidad del personal burocrático del Estado y de los distintos tipos de sociedades literarias, recreativas, etc. Investigaciones similares se acometen en otras universidades³⁰.

La descripción del personal y la trama humana que componía la nueva estructura del Estado es requisito imprescindible para conocer los mecanismos «decisionistas» que asisten a las diversas instancias del Estado. A este respecto, uno de los análisis políticos de mayor calado consiste en estudiar los procesos de toma de decisiones, tanto los de gran

³⁰ El grupo *Spanjus*, dirigido por Johannes Michael Scholz, realiza, en el Instituto Max Plank de Alemania, un exhaustivo estudio de la justicia española. SCHOLZ, Johannes Michael, «En busca de la justicia española: El grupo spanjus», en *Elites. Prosopografía contemporánea*. (P. Carasa ed.) Valladolid, 1994, pp. 155-161. SCHOLZ, J.M. (ed.), *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*. Frankfurt, 1992.

Otro equipo de investigadores dirigidos por Jean Pierre Dedieu, de la Universidad de Burdeos, y M. Victoria Córdón, de la Universidad Complutense, analiza la alta administración española desde el siglo XVIII hasta 1820.

trascendencia como los de menor impacto. Con frecuencia el parlamentarismo aparece asociado interesadamente a una imagen de indecisión. Por ejemplo, la Monarquía absoluta prusiana demostró un mayor grado de indecisión ante el reto de Napoleón, que la firme y sólida toma de postura adoptada por el Parlamento Británico³¹. Habrá por tanto que fijar y analizar cuáles fueron las grandes decisiones que contribuyeron a crear las bases del nuevo Estado liberal sin solución de retorno, cómo se fraguaron tales decisiones y con qué protagonistas.

2.1. Antecedentes y estado actual

Los antecedentes directos de nuestro trabajo pueden encontrarse en la investigación que el profesor A. Gil Novales desarrolló para el *Diccionario biográfico del Trienio 1820-1823*, así como la emprendida para la publicación del *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia*³².

Entre la amplia bibliografía destacamos el libro de D. Chagnollaud, *Les premiers des ordres: Les hautes fonctionnaires. XVIII-XX siècles* (París, Fayard, 1991). En las *Jornadas para la Metodología y fuentes para el estudio de las élites en España (1834-1936)* celebradas en Sedano los días 2, 3 y 4 de diciembre de 1991, también se manifestó la pertinencia de instaurar nuevos bancos de datos para el estudio de las élites políticas, que considero necesario extender a la burocracia del Estado. (Referimos en nota un breve comentario bibliográfico sobre el tema)³³.

³¹ SIMMS, Brendan, «Between Land and Meer. Great Britain and the problem of "decisionism" (1804-1806)» *Ricerche di Storia politica*, n.º 6, 1991, p. 295.

³² AGIRREAZKUENAGA, J., SERRANO, S., URQUIJO, J.R., URQUIJO, M., *Diccionario biográfico de los Parlamentarios de Vasconia*. Gasteiz-Vitoria, 1993

³³ Breve comentario a la bibliografía más relevante En la introducción a este apartado nos hemos referido a un problema historiográfico español, que aparece en las obras y memorias de insignes historiadores, políticos y filósofos: Azaña (*Memorias*), Ortega y Gasset (*España invertebrada*), Menéndez Pidal (*Los españoles en la historia*). Ahora bien, nuestro estudio, en razón a su contenido, se inscribe en el marco de los estudios prosopográficos, con la finalidad de contribuir a la resolución de problemas de historia político-institucional y de historia social, tales como la historia de las élites políticas y de los altos funcionarios.

El libro de D. Chagnollaud, *Les premiers des ordres: Les hautes fonctionnaires. XVIII-XX siècles* (París, Fayard, 1991), resulta una referencia ineludible.

Otros libros que expresan el interés de la comunidad científica internacional por temas similares al que planteamos son: *Prosopographie et genèse de l'Etat moderne*. Ed. por F. Autrand. París 1986; *Informatique et prosopographie*. Ed. por H. Millet.

Sin duda que el proyecto servirá para actualizar las investigaciones históricas con instrumentos informáticos, y al mismo tiempo para replantear y reformular algunos problemas clásicos de la transición del Antiguo Régimen a la revolución liberal en España.

París 1985; *La prosopographie. Problèmes et méthodes*. Rome 1988; La revista *History & Computing*, y en particular el libro *History and Computing II*, editado por P. Denley, S. Fogelvik y Ch. Harvey. Manchester 1989.

La bibliografía sobre el estudio de las élites es sumamente extensa. Es preciso citar los diccionarios ARBA y, en particular, el editado por B. S. WYNAR: *Guide to Biographical Dictionary*, Littleton, 1986, donde se encuentran las principales referencias a nivel mundial. En lo que concierne a las élites, y al margen de los estudios de la teoría sociológica sobre el tema (MILLS, BOTTOMORE, ROCHER...), conviene referirse a dos trabajos clásicos que tienen la virtualidad de aplicar los principios teóricos a los casos nacionales: GUTSMAN, W.: *The english ruling class*, Londres, 1969 y SULEIMAN, E.: *Des élites en France*, París, 1979. Pasando ya al estudio propiamente historiográfico de las élites hay que tener en consideración todavía los trabajos pioneros de NAMIER, L.: *England in the Age of the American Revolution*, Londres, 1961 y *The structure of Politics at the Accession of George III*, Londres, 1957, que constituyen un ejemplo de la aplicación de la historia social al estudio de los miembros de las cámaras parlamentarias. Por otro lado, y aunque el estudio que aquí se propone pertenece a una tendencia historiográfica marginada por los *Annales* se pueden citar las aportaciones de dos historiadores franceses que se sitúan en la periferia de esta escuela y que dedicaron sendas aportaciones al estudio de las élites en el comienzo de la era contemporánea como son RICHET, D.: «Autour de la Révolution française: élites et despotisme», in *Annales E.S.C.*, 1969 y BERGERON, L.: *Les grands notables de Premier Empire*, París, 1979.

Sin embargo, la bibliografía más interesante remite a los años 80, en que se aborda el estudio de las élites en dos trabajos básicos a escala nacional, aunque referidos a períodos muy amplios que responden a una pretensión excesiva de larga duración; nos referimos a las obras de STONE, L.: *An open elite? England, 1540-1880*, Londres, 1984, y CHAUSSINAUD, G.: *Histoire des élites en France du XVI au XIX siècles*, París, 1991. En lo relativo a los temas prosopográficos y biográficos hay que tener en cuenta las propuestas teóricas del trabajo decisivo de STONE, L.: «Prosopography», in *The past and the present*, 1981 que supone un punto de inflexión en la historiografía al llamar la atención sobre un tipo de aspectos olvidado en las corrientes estructurales. A partir de ahí hay que referirse a los amplios debates recogidos en TOUATI, F. y TREBISTCH, M.: *Problèmes et méthodes de la Biographie*, París, 1985, y a las reflexiones de miembros destacados de la nueva historia que retoman esta cuestión como sucede con LE GOFF, J.: *Comment écrire une biographie historique aujourd'hui*, Le Débat, París, 1989. Al margen de lo anterior hay que remitirse a los ejemplos prácticos de la historia biográfica en la que resulta modélica la clásica aportación inglesa del *The Dictionary of National Biography* que constituye el ejemplo a imitar en la historiografía internacional. También se deben resaltar aportaciones como el italiano *La formazione della Diplomazia Nazionale, 1861-1915*, Roma, 1987, o la creación de la revista norteamericana *Biography, An interdisciplinary Quarterly*. En el mismo sentido se pueden citar las diversas aportaciones (de un valor desigual) incluidas en el XVII Congreso Internacional de Ciencias Históricas, Sección Metodología: *La biografía histórica*, t. II, Madrid, 1992.

2.2. *Objetivos concretos*

La creación del banco de datos puede ser una referencia para futuros análisis prosopográficos de la élite intelectual, política y burocrática del Estado liberal: en suma, para un futuro *Diccionario Biográfico de la Revolución Liberal Española* y en particular para el *Diccionario Biográfico de la Burocracia Española*.

Centrándonos en el caso español, el primer intento de recuperar la biografía en una época donde dominaban los modelos de los *Annales* se produce en los años 70 con el capítulo dedicado al tema por C. SECO SERRANO en el volumen colectivo titulado *Once ensayos sobre la Historia*, Madrid, 1976. Pero hay que esperar a los años 80 para que el género biográfico recupere un lugar de primer orden como sucede con la publicación del monográfico sobre esta cuestión aparecido en la *Revista de Occidente* en 1987. En la misma línea, aunque ya centrado en las élites, hay que reseñar el número dedicado al tema por la revista *Espacio, tiempo y forma*, Madrid, 1990, donde G. CORTÁZAR expone un adecuado estado de la cuestión. Un ejemplo regional el trabajo del equipo dirigido por P. CARASA sobre las élites castellanas de la Restauración, entre los que se puede reseñar la publicación titulada «Historia local y prosopografía aplicadas al análisis de una estructura de poder», en el volumen *Fuentes y Métodos de la Historia Local*, Zamora, 1991, pp. 477-493. Finalmente es necesario aludir en el ámbito español al diccionario dirigido por GIL NOVALES, A.: *Diccionario biográfico del trienio liberal*, Madrid, 1991, donde se recoge un catálogo exhaustivo de las personalidades más distinguidas del período; el *Diccionario biográfico de Historia de España*, dirigido por M. Artola; el *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, editado por el C.S.I.C., y al coloquio sobre *Metodología y Fuentes para el estudio de las élites en España (1834-1936)*, editado por Pedro Carasa.

Por otra parte, se halla la bibliografía relativa a los estudios de la burocracia española. En primer lugar es preciso referirse a los libros de derecho administrativo editados hacia 1840. El libro de GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, *Instituciones del derecho administrativo español* (Madrid, 1843) o el libro de Alejandro OLIVÁN reeditado por E. García de Enterría en 1954 con el siguiente título: *De la administración pública con relación a España*. La obra de COS GAYÓN también es muy útil para conocer el pensamiento administrativo de la época. Las *Memorias* de R. SANTILLÁN, o las de BRAVO MURILLO y su reforma administrativa provisional son algunas de las obras que contribuyen al conocimiento de la época. Entre los investigadores recientes, tenemos la copiosa obra de NIETO, Alejandro. GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, *La administración española* entre otros títulos, las actas de los Symposium sobre historia de la administración y los libros de NADAL, F., *Burgueses burócratas y territorio*, JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, CARRASCO, E., *La burocracia en la España del siglo XIX*, o el libro *ESTUDIOS sobre la burocracia española*. Asimismo, en una perspectiva comparativa, SCHAU, J.F.-BERNARD, V., (ed.), *La figure historique de l'administrateur*. (Coloquio, Sep. 1991) Instituto Internacional de Sociología jurídica. Oñati (Gipuzkoa). Este breve elenco de libros nos permite conocer el estado de la cuestión desde el prisma de los juristas y administrativistas. Éstos plantean los problemas de un modo diferente, fundándose principalmente en el nivel normativo legal.

Los objetivos alcanzados hasta la fecha son los siguientes:

1. La informatización, de acuerdo con la ficha expuesta en el apartado metodológico, vaciada desde las *Guías de Forasteros* (excepto el aparato judicial) desde 1832 a 1855, ambos inclusive. Por otro lado, también se ha informatizado íntegramente el *Estado Militar de España* correspondiente al mismo período, y el *Estado eclesiástico* de 1832 y 1833. Por otra parte, la *Guía de la Hacienda Pública* (1836), la *Guía del Ministerio de la Gobernación del Reino* (1836) y la *Guía de la Casa Real y Patrimonio* (1848), así como las guías correspondientes a Cuba y Filipinas se hallan actualmente en curso de informatización.

Este banco de datos posibilitará que nos introduzcamos en la distribución geográfica territorial, y en el análisis del origen y sistemas de reclutamiento del personal burocrático del Estado español.

También estimo que llegaremos a una precisa evaluación de la distribución geográfica y espacial de la realidad burocrática del Estado.

Finalmente, la redacción del *Diccionario Biográfico de los Altos Funcionarios* hará al fin posible una interpretación social, intelectual y política de la estructura burocrática del Estado.

2.3. Metodología del trabajo

Si es cierto que la fortaleza del Estado puede medirse en virtud del grado de consenso y legitimidad de sus instrumentos y de su presencia real en la sociedad, la virtualidad del proyecto en curso parece incuestionable. Además, podremos ponderar más ajustadamente la acción y decisión de los políticos³⁴.

Otro problema historiográfico que se plantea es el referido a la élite política: ¿hasta qué punto existe una élite política autónoma, diferente a la burocracia, que alimente el Estado? ¿Los mecanismos de reclutamiento del personal político y burocrático, así como su origen, antes de la revolución liberal de 1837 y en los sucesivos años, son los mismos, según apunta Ringrose?³⁵

³⁴ Un ensayo interesante para futuros estudios comparativos, BEST, H., «Reconstructing political biographies of the past: Configurations, sequences, timing, and the impact of Historical change» *Informatique et Prosopographie*. Paris, CNRS, 1984. 247-259

³⁵ RINGROSE, D.R., *Imperio y península. Ensayos sobre historia económica de España (siglos XVI-XX)*. Madrid, 1987, pp. 161-162.

Durante dos años hemos desglosado y ordenado temáticamente las *Guías de Forasteros*, de manera que los distintos bloques puedan ser utilizados autónomamente. Las *Guías* transmiten informaciones relativas a la Iglesia, al Ejército, a la administración en general, a las sociedades científicas o la beneficencia. Véase en nota ³⁶ la información que

³⁶ *Guías de forasteros. (Sección Administración). Apartados informatizados, con información personalizada referente a España, 1837-1855.*

1. EDUCACIÓN-CULTURA. Entradas: 12.892. Individuos: 2.584

- Academia de Ciencias eclesiásticas
- Academia de Ciencias naturales
- Academia Greco-latina, denominada antes Latina Matritense
- Academia de la Historia
- Academia de Jurisprudencia y Legislación
- Academia de Música y Declamación
- Academia de las Nobles Artes
- Academia española
- Academia de Medicina y Cirugía del Reino
- Artes, Conservatorio de
- Biblioteca Nacional
- Cádiz (Facultad de Medicina, Cirugía y Farmacia)
- Colegio nacional de huérfanas de patriotas
- Educación del pueblo (Sociedad para propagar y la mejorar la)
- Escuela lancasteriana de enseñanza mutua de niñas
- Escuela Normal-Seminario de maestros
- Estudios de San Isidro
- Estudios de Dibujo y Adorno
- Facultad Veterinaria
- Facultades de Medicina, Cirugía y Farmacia del Reino
- Instrucción pública (Consejo de)
- Instrucción pública (Junta de centralización de los fondos de)
- Instrucción primaria (Comisión de) de la provincia de Madrid
- Museo nacional de ciencias naturales
- Música (Conservatorio de)
- Música y declamación (Academia Real de)
- Sociedad económica de Madrid
- Sociedades económicas que tienen Diputación permanente en esta corte
- Universidad literaria de Madrid

2. ESTADO. Entradas: 25.432. Individuos: 4537

- Aduanas, Junta consultiva de
- Amortización, Caja Nacional de
- Bienes nacionales, Junta de venta de
- Caja Nacional de amortización, Dirección de la
- Caja Nacional de amortización, Contaduría de la
- Caja Nacional de amortización, Tesorería de la
- Caminos y Canales, Dirección General y Cuerpo de Ingenieros de

hemos seleccionado y ordenado en cuatro bloques temáticos de las *Guías de Forasteros*, correspondientes al área de administración en el

-
- Contaduría de Corte
 - Correos, Administración General de
 - Créditos procedentes de tratados, Junta de reclamaciones de
 - Deuda Pública, Dirección General de liquidación de la
 - Escrituras públicas, Archivo General de
 - Estado, Consejo de
 - Estado, Primera Secretaría de
 - Estado, Junta consultiva de
 - Jefes políticos de las Provincias
 - Gobernación, Secretaría de Estado y del Despacho de la
 - Gracia y Justicia, Secretaría de Estado y del Despacho de
 - Hacienda, Secretaría de Estado y del Despacho de
 - Imprenta nacional
 - Ingenieros de Caminos, Canales, Dirección General y Cuerpo de
 - Ingenieros de Caminos, Canales, Puertos y Faro, Escuela especial de
 - Ingenieros de Minas, Escuela especial de
 - Ingenieros, Junta consultiva de
 - Ingenieros, Secretaría de la Dirección General de
 - Intendentes de Provincia
 - Intendentes honorarios
 - Intendentes de Ejército y Hacienda de Indias
 - Intendentes de Provincia en los mismos dominios
 - Isabel II, Banco de
 - Junta Suprema de Sanidad
 - Loterías nacionales, Renta de
 - Loterías nacionales, Junta que autoriza los sorteos públicos de las
 - Médicos Directores de los establecimientos de aguas y baños minerales
 - Minas, Dirección General de
 - Presidios, Dirección General de
 - Reino, Contaduría General del
 - Rentas, Dirección General de
 - Resguardos, Inspección General de
 - San Fernando, Banco Español de
 - Secretaría de Cámara y Real Estampilla
 - Secretaría de la Real Capilla y Vicariato General castrense
 - Vales no consolidados, Comisión para autorizar los sorteos de
3. PALACIO REAL. Entradas: 4460. Individuos: 886
- Jefes de la etiqueta y ceremonial de Palacio
 - Real Casa y Patrimonio, Intendencia general de la
 - Real Casa y Patrimonio, Archivo general de la
 - Real Casa y Patrimonio, Contaduría general de la
 - Real Casa y Patrimonio, Tesorería general de la
 - Real Museo de Pintura y Escultura de Su Majestad
 - Real Palacio, Alcaldía principal del

período 1832-1855. Se ha excluido la información relativa a la magistratura y al poder judicial habida cuenta que ha sido ya informatizada por el equipo de investigación del instituto Max Planck dirigido por J. M. Scholz.

2.4. *Primeros resultados*

1. El primer resultado tangible que disponemos es un diccionario completo de todas las personas vinculadas a la administración y a las entidades sociales, científicas y culturales de España en el período 1833-1854. Este diccionario comprende la información completa sobre el personal aparecida en las *Guías de Forasteros*, amén de las relativas tanto al Estado Militar como al Estado Eclesiástico. El total de entradas de las *Guías de Forasteros* entre 1837 y 1854 ascienden a 55.055, recogiendo 11.220 posibles individuos (véase su distribución en nota). Las guías de militares presentan 89.952 entradas y refieren 13.169 in-

4. BENEFICENCIA Y SOCIEDAD. Entradas: 694. Individuos: 170

— Beneficencia

— Caja de Ahorros

Entradas de los años 1833 a 1836: 11.577, y refieren 3.043 individuos. *Estado Militar de España*. Guías entre 1831 y 1855. *Guía del Estado Eclesiástico seglar y regular de España en particular y de toda la Iglesia Católica en general*. 1830 y 1832. (Estructura de la base de datos de las guías de forasteros, Gobernación, Hacienda e Indias...)

1 CLAVE

2 APELLIDO1

3 APELLIDO2

4 NOMBRE

5 TÍTULONOB1

6 INSTIMADRE

7 INSTITUCIO

8 CLASE

9 CARGO

10 ESCALAFÓN

11 LOCALIDAD

12 PROVINCIA

13 AGNO

14 DOMICILIO

15 NOMBRAMIEN

16 CESE

17 BIOGRAFÍA

NOTA: Del análisis exhaustivo de los «individuos» resultará una lista final que verá reducida la cifra dada de 11.220.

dividuos. El estado eclesial referido a los años 1830, 1832 y 1833 comprende 29.127 entradas correspondientes a 10.961 personas.

2. Utilizando un programa informático que permite la correlación de distintas bases (programa Fox-Pro), hemos construido una base con todos los ministros y miembros de gobiernos entre 1832 y 1855, correlacionándola con la información contenida en las *Guías de Forasteros*.

Las correlaciones que hemos buscado y extraído hasta la fecha son las siguientes (véase documento anexo):

1. Miembros del Gobierno y su presencia en la burocracia y administración en general.

2. Ministros que fueron Gobernadores e intendentes.

3. Ministros relacionados con el Estado militar. Una de las tesis más extendidas señala que la administración civil española era en realidad una prolongación de la militar. Debemos ponderar la información obtenida para corregir, matizar, confirmar o rechazar la referida afirmación.

Estas correlaciones permiten una primera aproximación a los miembros del gobierno y al conocimiento de la burocracia, premisa necesaria para iniciar con posterioridad una investigación en otros archivos. Así, en Hacienda hemos discriminado 1.588 individuos, en Gobernación 634 y en Educación 293.

La estructura del banco de datos permite regionalizar la información, de modo que en el futuro no habrá objeción para ceder la base de datos de una región o provincia determinada a fin de poder cruzarla con otras fuentes.

De la culminación lógica del proceso obtendremos una visión sintética integrada. De este modo, además de la selección misma, evaluaremos en qué grado la administración actuaba como un factor de modernización. Pero, como queda dicho, el estudio deberá ser parcializado por ministerios, introduciendo obviamente la variable territorial. La perspectiva de una absoluta ineficacia no parece que se corresponda por ejemplo con los nuevos estudios de historia económica³⁷.

Conclusión

La elaboración de un *Diccionario de la Burocracia Española durante la Revolución Liberal* es uno de los objetivos inmediatos. Pero dicho diccionario no persigue aumentar la información cuantitativa-

³⁷ TORTELLA, G., *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*. Madrid, 1994.

mente, sino ponderarla con el fin de contribuir a resolver algunos de los problemas historiográficos planteados. Así, por ejemplo, habrá que medir y evaluar el grado de eficiencia por áreas de intervención pública, en referencia directa a los sujetos que participaron como agentes activos o pasivos. Un trabajo de estas características requiere el concurso de varios equipos de investigación. Espero que próximamente se pueda organizar un congreso para articular esta eficaz tarea investigadora: tarea en la que algunos profesores del Departamento de Historia Contemporánea de la UPV-EHU estaríamos dispuestos a colaborar en labores de coordinación.