

Segunda Parte	CONDICIONES HISTÓRICAS DEL NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ..	37
Capítulo 4	CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO	39
4.1	EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN	42
4.1.1	El carácter de la Revolución	44
4.1.2	La abolición del feudalismo	46
4.2	LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	49
4.2.1	Unidad y jerarquía	50
4.2.2	La tutela administrativa	53
4.3	DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA	54
4.3.1	Las costumbres administrativas	55
4.3.2	Arraigo social de la acción administrativa	59

SEGUNDA PARTE

CONDICIONES HISTÓRICAS DEL NACIMIENTO DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

*La revolución administrativa. . . esta
renovación repentina e inmensa de todas las
reglas y todos los usos administrativos que
precedió entre nosotros a la revolución
política, y de la que hoy apenas se habla,
era ya, sin embargo, una de las mayores
perturbaciones que nunca se hayan dado en
la historia de todo gran pueblo.*

Alexis de Tocqueville
1856

SUMARIO

**CAPÍTULO 4. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
ABSOLUTISMO**

**CAPÍTULO 5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA
REVOLUCIÓN FRANCESA**

CAPÍTULO 4

CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ABSOLUTISMO

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- **Explicar las condiciones históricas en las que se forjó la administración pública moderna.**
- **Analizar la función de la centralización en la uniformización de la sociedad contemporánea.**
- **Distinguir las fases administrativas correspondientes al feudalismo y al Estado absolutista.**
- **Evaluar el papel determinante de las costumbres administrativas como precipitante de los conflictos políticos.**

SUMARIO

4.1 EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN

4.1.1 El carácter de la Revolución

4.1.2 La abolición del feudalismo

4.2 LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

4.2.1. Unidad y jerarquía

4.2.2 La tutela administrativa

4.3 DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA

4.3.1 Las costumbres administrativas

4.3.2 Arraigo social de la acción administrativa

La Revolución Francesa es precisamente eso, una gran transformación de la sociedad francesa, caracterizada por la eliminación del Antiguo Régimen y la instauración del Estado liberal. Empero, la Revolución no liquida totalmente al Estado absolutista, sino que conserva de él aquellos elementos constitutivos del Estado moderno que serán útiles para su propia transformación. Uno de tales elementos, cuyo origen remoto lo encontramos en el Reino medieval capeto,¹ es desarrollado en plenitud por la monarquía absolutista: la centralización. Esta es una de las características peculiares de la república parlamentaria y de su administración, que serán determinantes en la concepción administrativa de Bonnin. Es por ello que debemos introducirnos primero a la institución de la centralización, tanto en la monarquía absoluta como durante la Primera República, para luego comprender con mayor exactitud la ciencia de la administración forjada por Carlos Juan Bonnin.

4.1 EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN

Hay dos obras que captan con toda precisión el proceso constructivo de la centralización durante la monarquía absolutista y su legado a la Revolución Francesa; nos referimos al *Antiguo Régimen y la Revolución* de Alexis de Tocqueville, escrito en 1856, y *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* de Carlos

¹ Sobre esta monarquía medieval ver: Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Francia y en Inglaterra* (Siglos X al XIII). Hay una versión fragmentada de esta obra en la RAP núms. 47-48.

Marx, escrito en 1852. En ambas obras, contemporáneas, nos apoyaremos para explicar el tránsito de la centralización política y administrativa del Antiguo Régimen a la Primera República.

Tocqueville comienza su obra aclarando que no se trata de una historia de la Revolución, sino un estudio sobre la Revolución. "En 1789 los franceses llevaron a cabo el mayor esfuerzo que jamás haya realizado pueblo alguno con el fin de cortar en dos, por así decirlo, su propio destino, y de separar por medio de un abismo lo que habían sido hasta entonces de lo que querían ser en el futuro. Con esta finalidad, adoptaron todo género de precauciones para no incorporar nada del pasado a lo que debía ser su nueva condición, y se impusieron toda clase de esfuerzos para moldearse de otra manera que sus padres; no descuidaron nada para hacerse totalmente irreconocibles.

"Por mi parte, siempre he pensado que en esta singular empresa obtuvieron mucho menos éxito de lo que se ha creído en el exterior, y mucho menos, desde luego, de lo que ellos mismos creyeron. Estaba convencido de que, sin darse cuenta, heredaron del antiguo régimen la mayor parte de los sentimientos, de las costumbres e incluso de las ideas con ayuda de las cuales realizaron la Revolución que lo destruyó, y creían asimismo que, involuntariamente, se sirvieron de las ruinas de dicho régimen para construir el edificio de la nueva sociedad; de modo que para comprender bien tanto la Revolución como su obra, había que olvidarse, por un momento, de la Francia que tenemos ante nosotros y acudir a interrogar dentro de su tumba a la Francia que ya no existe. Esto es lo que he intentado hacer aquí, pero me ha costado más trabajo el conseguirlo que lo que nunca hubiera podido imaginar."²

El mencionado autor emprende el estudio de la Revolución Francesa y de su precedente, la monarquía absoluta, siguiendo un espíritu y método diferente a los antes habidos. No sólo estudia la literatura más prestigiada, sino los "Cuadernos" redactados durante 1789 que encierran las peticiones y quejas dirigidas al soberano, especialmente las hechas por los tres estados (nobleza, clero y estado llano) a Luis XVI. Los cuadernos, dice Tocqueville, comprenden voluminosos legajos manuscritos que sirven de testamento de la vieja sociedad para la nueva, así como valiosa información para el estudio de las instituciones francesas. Dentro del estudio de Tocqueville —una de las grandes investigaciones aplicadas de ciencia de la administración de todos los tiempos— el centro de la indagación es la administración pública: "En los países en los que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz ante ella. Al visitar sus archivos no solamente se adquiere una noción exactísima de sus procedimientos, sino que el país entero se revela en ellos. Hoy día, un extranjero a cuya disposición se pusieran todas las correspondencias confidenciales que llenan los cartapacios del Mi-

² *El antiguo régimen y la revolución*, págs. 13-14.

nisterio del Interior y de las prefecturas, pronto sabría más de nosotros que nosotros mismos. En el siglo XVIII, la administración pública estaba ya, como se podrá ver leyendo este libro, muy centralizada y era muy poderosa y prodigiosamente activa. Siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir o en permitir. Tenía mucho que prometer y mucho que dar. Influyó ya de mil maneras, no solamente en la marcha general de los asuntos, sino también en la suerte de las familias y en la vida privada de cada individuo. Además, no daba publicidad a sus gestiones, lo que hacía que no se temiera acudir a ella para exponer incluso las más secretas lacras. He pasado mucho tiempo estudiando lo que de ella nos queda, tanto en París como en las diversas provincias.”³

El Antiguo Régimen y la Revolución es sin duda uno de los valiosos testimonios de la Revolución Francesa; pero es, igualmente, una de las investigaciones administrativas más relevantes de cuantas se hayan escrito en todos los tiempos. Se trata de un notable memorial político del desarrollo de la administración más avanzada de entonces, la francesa, además de una pesquisa documental que sirve de valioso ejemplo para los estudiosos de la disciplina; es, en nuestra opinión, la fotografía administrativa más fidedigna de la sociedad francesa y el mejor ejemplo de la administración tratada como un dignísimo objeto de estudio.

Y fue gracias a la acuciosa investigación de los archivos administrativos de la vieja Francia, a la que Tocqueville debe el haber determinado que muchos rasgos presentes tuvieron, efectivamente, su origen en el pasado; que sentimientos, ideas y costumbres vividas en la República ya estaban latentes durante la monarquía. “Por todas partes encontraba las raíces de la sociedad actual profundamente implantadas en aquel viejo suelo.” De aquí que el autor sugiera que la Revolución tuvo dos fases: la primera de las cuales se caracterizó por el intento de abolir todo el pasado; en tanto que en la segunda se trató de retomar parte de lo que había sido abandonado, como es el caso de ciertas leyes y costumbres políticas que, desaparecidas en 1789, reaparecerían poco después.

4.1.1 El carácter de la Revolución

Al autor llama fuertemente la atención el hecho de que la Revolución, que ya amenazaba a toda Europa, se iniciara en Francia antes que en otro país, y el que ella misma aboliera tan cabalmente la sociedad absolutista en la cual se engendró. Del análisis de estos acontecimientos Tocqueville considera que se desprenden tres verdades que juzga muy claras: la primera, nos dice, consiste en una fuerza aminorable y atemperable, pero que no se puede abolir, y es la tendencia gradual con que fue eliminada la aristocracia; la segunda, que aquellas sociedades en las cuales no existe la aristocracia son las que más difícilmen-

³ *Ibid*, págs. 15-16.

te pueden evitar el desarrollo del absolutismo en su seno; y tercera, que en ellas es en las cuales el despotismo tiene su forma más viciosa y negativa.

En estas sociedades, narra Tocqueville, los hombres están menos integrados en agrupaciones de casta o corporación, y por tanto son más propensos al individualismo que las caracteriza, "El despotismo, lejos de luchar contra esta tendencia, la hace más irresistible, porque quita a los ciudadanos toda pasión común, toda exigencia mutua, toda necesidad de entenderse, toda ocasión de obrar en consuno; por así decir, los empareda en la vida privada".⁴ Estos individuos, que tienden a ponerse al margen por sí mismos, son aislados aún más por el absolutismo y si "sentían ya frialdad los unos por los otros, el despotismo los congela". Surge entonces, prosigue Tocqueville, un afán irrefrenable de enriquecerse, la manía por los negocios y el amor por el lucro, lo mismo que el apego al bienestar y el disfrute de los bienes materiales. Se trata de una sociedad arrojada por el Estado absolutista a sus propias contradicciones individualistas, que ella no puede conjurar, y que la sitúan en el desamparo y la impotencia.

Como bien lo sustenta Carlos Marx cuando estudia la sociedad francesa de mediados del siglo XIX, este proceso titánico de centralización de la vida nacional en el Estado, comenzado por el Antiguo Régimen, estuvo desde entonces entreverado con el destino del país. "Se comprende inmediatamente que en un país como Francia, donde el poder ejecutivo dispone de un ejército de funcionarios de más de medio millón de individuos y tiene por tanto constantemente bajo su dependencia más incondicional a una masa inmensa de intereses y existencias, donde el Estado tiene atada, fiscalizada, regulada, vigilada y tutelada a la sociedad civil, desde sus manifestaciones más amplias de vida hasta sus vibraciones más insignificantes, desde sus modalidades más generales de existencia hasta la existencia privada de los individuos, donde este cuerpo parasitario adquiere, por medio de una centralización extraordinaria, una ubicuidad, una omnisciencia, una capacidad acelerada de movimientos y una elasticidad, que sólo encuentran correspondencia en la dependencia desamparada, en el carácter caóticamente informe del auténtico cuerpo social. . ."⁵

La alternativa es la sociedad libre y democrática, porque ella puede descongelar las relaciones, vincular en lo común a los hombres y reanimar la vida productiva y social en la cual desarrollar sus potencialidades. Ésta es la sociedad que, reseñada tan vivamente por Tocqueville, dará continente a la investigación de la forma de administración correspondiente, tal como lo concibe este autor, y antes que él, define y explica Bonnin.

Tocqueville considera que de la Revolución, pese a los grandes aportes de aquéllos que la han estudiado, todavía se conservan lagunas de interpretación, tales como aquella tesis que sostiene que se enfiló al ataque de la religión y la vulneración del poder político. Sus fines, glosados en la obra que analiza

⁴ *Ibid.*, pág. 20.

⁵ *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, pág. 288.

mos, iban dirigidos más bien a la igualdad natural de los hombres, la abolición de los privilegios de casta, clase y profesión, la lucha por la soberanía popular, la uniformidad de las leyes y otras más. Asimismo, existe la idea equívoca de que la Revolución quería eliminar todas las instituciones de la sociedad, abolir toda forma de gobierno y acabar con todo tipo de orden, es decir, que era anárquica; en los *Cuadernos* antes mencionados, Tocqueville encontró una carta secreta de Mirabeau a Luis XVI en la cual señala que la Revolución quiere abolir castas y privilegios, pero no la sociedad francesa, a la que sólo desea uniformar en ciudadanos iguales; y agrega:

“Como la Revolución francesa no tuvo solamente por objeto cambiar un gobierno antiguo, sino abolir la forma antigua de sociedad, tuvo que atacar al mismo tiempo a todos los poderes establecidos, aniquilar todas las influencias conocidas, borrar las tradiciones, renovar las costumbres y la moral, y en cierto modo vaciar el espíritu humano de todas las ideas sobre las cuales se habían basado hasta entonces el respeto y la obediencia. De aquí su carácter tan singularmente anárquico. . . Pero apartad estos escombros: podréis percibir un poder central inmenso que atrajo hacia sí y engulló en su unidad todas las parcelas de autoridad e influencia anteriormente dispersas entre una multitud de poderes secundarios, de órdenes, de clases, de profesiones, de familias, de individuos, como diseminadas por todo el cuerpo social. Nunca se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio romano. La Revolución creó este poder nuevo, o mejor dicho, este poder surgió espontáneamente de las ruinas que la Revolución había ocasionado. Los gobiernos que ésta fundó son más vulnerables, es cierto, pero cien veces más poderosos que ninguno de los que destruyera.”⁶

4.1.2 La abolición del feudalismo

Tocqueville estudia profundamente las instituciones feudales y absolutistas de Europa y en todas ellas encuentra que el organismo medieval sufre una descomposición en todas las monarquías europeas en las cuales ha perdido el poder, y sus privilegios están siendo abolidos. Durante el absolutismo la realeza ya no tiene nada en común con la aristocracia medieval, dice el autor, ni por su poder ni por sus privilegios. “Es la administración del Estado, que se extiende por todas partes sobre las ruinas de los poderes locales; es la jerarquía de los funcionarios, que desplaza cada vez más al gobierno de los nobles.”⁷ Hasta aquí, dice al concluir el último capítulo del Libro Primero del *Antiguo régimen y la revolución*, no se ha dicho sino aquello que sirve de prolegómeno al estudio del objeto en sí de la Revolución, entrando enseguida a tratar la materia.

⁶ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 34.

⁷ *Ibid.*, pág. 45.

Nos explica que la Revolución, contra las ideas tradicionales, no tuvo como origen las creencias religiosas, sino que fue una Revolución social y política; que “no tendió en absoluto a perpetuar el desorden, a estabilizarlo en cierto modo, a metodizar la anarquía, como decía uno de sus principales adversarios, sino más bien, a acrecentar el poder y los derechos de la autoridad pública”.⁸ Tampoco tuvo por objeto contener el progreso social, ni alterar la esencia de las leyes humanas de Occidente, sino “que esta Revolución no tuvo por objeto más que abolir las instituciones políticas que, durante varios siglos, habían reinado sin competencia en la mayor parte de los pueblos europeos, y que se designan de ordinario bajo el nombre de instituciones feudales, para sustituirlas por un orden social y político más uniforme y más sencillo, que tenía por base la igualdad de condiciones”.⁹ Esta clara explicación de Tocqueville sobre el papel disolvente de la Revolución con respecto de las instituciones feudales, habla por sí de una diferencia fundamental entre la ciencia de la policía y la ciencia de la administración; a saber; que la primera, aunque propia del Estado absolutista, tolera la coexistencia con el feudalismo; en tanto que la segunda, supone su completa eliminación. La ciencia de la administración nace una vez que su materia, la administración pública, se ha desembarazado de toda reliquia medieval. Y sin embargo, Tocqueville aclara que la Revolución, aunque radical, hizo menos innovaciones de las que se piensan, planteamiento que trataremos a continuación.

Ya se ha dicho que en toda Europa las instituciones feudales se encontraban en decadencia, pero debemos de agregar que en diferentes grados de decadencia, de modo que esas instituciones eran más sólidas en otros países que en Francia —Inglaterra y Alemania— y que en estos dos países, como lo sostiene Tocqueville, sus poderes, y privilegios eran más molestos; de aquí la paradoja de que fuera Francia, lugar donde sus rigores se sentían menos, en donde surgiera una Revolución que los aboliera por completo. Todavía a fines del siglo XVIII, en Alemania no había sido eliminada la servidumbre, estando la población adscrita a la gleba como en los tiempos medievales. Comenta Tocqueville que el campesino estaba atado a la tierra y no podía desplazarse dentro del territorio alemán con libertad; estaba, pues, sometido a la justicia señorial, no había movilidad social vertical u horizontal (cambiar de posición, profesión u ocupación), ni tampoco podía contraer nupcias sin la aprobación de su señor. Asimismo, estaba obligado a trabajar varios años en el servicio doméstico y aún se conservaba casi íntegramente la *corvée* o prestación gratuita de trabajo durante tiempo determinado; además, los campesinos servían al señor como albañiles, carreteros, mandaderos y mensajeros. Sin embargo, y esto hay que puntualizarlo, no se trata de una sociedad feudal, porque el campesino podía convertirse en propietario y podía incluso vender con cierta libertad sus productos agrícolas, aunque todo esto bajo la supervisión señorial.

⁸ *Ibid.*, pág. 47.

⁹ *Ibid.*, págs. 47-48.

El autor aclara que parte de la información vertida sobre Alemania procede del Código preparado por Federico *el Grande*, es decir, que se trata de datos actualizados a su tiempo, y continúa: nada de esto ocurría en Francia, donde el campesino estaba desligado de toda dependencia señorial y se movía con plena libertad en territorio nacional, donde se había constituido en propietario agrícola, situación, por tanto, producida durante el Antiguo Régimen, y no por la Revolución. Inclusive nos trasmite que cuando menos veinte años antes de que estallara la Revolución, la tierra se estaba parcelando apresuradamente. Durante la Primera República los revolucionarios pusieron a la venta las tierras expropiadas al clero, pero éstas fueron vendidas a personas que ya eran antes propietarias, según pudo comprobarlo Tocqueville en su cuidadosa revisión de las actas de venta, lo cual ha demostrado que durante la Revolución la tierra tuvo menos divisiones que durante el final del absolutismo, o sea, que la tierra estuvo más concentrada durante la República que al final de la monarquía, “La consecuencia de la Revolución no fue dividir el suelo, sino liberarlo por el momento. En efecto, todos estos pequeños propietarios sufrían mil trabas en la explotación de sus tierras y tenían que soportar muchas servidumbres, de las cuales no era lícito liberarse”.¹⁰ Si la eliminación del feudalismo es una condición social, económica y política para la existencia de la administración pública moderna, un elemento de esa liquidación, es la abolición de las cargas señoriales sobre el campesinado, construyéndose por ende las bases para el surgimiento de propietarios agrícolas libres; en otras palabras, la uniformidad de la propiedad de la tierra, repartida entre la masa de campesinos, es una consecuencia de la uniformización de la administración que actúa sobre ellos.

Durante la monarquía absoluta la administración pública se encontraba muy centralizada; las regiones del campo no eran la excepción, especialmente la administración municipal. En el siglo XVIII la administración parroquial no estaba a cargo del señor, sino de funcionarios públicos ora nombrados por el Intendente de la Provincia, ora por los propios campesinos. Estos oficiales estatales asignaban las cargas tributarias, reparaban los edificios de las iglesias, construían escuelas y presidían la asamblea local, asimismo, cuidaban del uso de los bienes comunes y representaban a la colectividad en los pleitos judiciales. El señor se había convertido en uno de los tantos habitantes de la localidad, aunque se mantenía como el más importante de la misma. Ocurría algo similar en los cantones, esto es, circunscripciones judiciales a cargo de un juez de paz, aunque “a decir verdad, desde hacía mucho tiempo los nobles franceses ya no intervenían en la administración pública más que en un solo punto: la justicia”, por lo que aún mantenían jueces que defendían sus casos; empero, tal situación obedecía más —cuenta Tocqueville— a un interés por la renta que les produce, que a un poder jurisdiccional efectivo. La uniformidad de la propiedad agraria acompañó entonces, como correlato, a la centralización administrativa que se

¹⁰ *Ibid.*, pág. 55.

originó en el campo llenando la laguna del poder dejado por los señores. La expropiación administrativa señorial dio comienzo en el campo y ahí se inició la centralización administrativa monárquica, fluyendo del agro a las ciudades, principalmente a la de París.

De igual manera, los privilegios feudales que pudieron sobrevivir a la monarquía absoluta, y que permanecían aún en el siglo XVIII, fueron finalmente reducidos a su mínima expresión. Estos derechos son la prestación señorial, el derecho de peaje, derechos de ferias y mercados, derechos de casa, privilegios exclusivos sobre palomares, monopolios de molinos y el *laudemonio* (derecho cobrado por compra-venta de tierras en las propiedades señoriales). Caso idéntico ocurría con los privilegios eclesiásticos, que acabaron por confundirse con los feudales, pero además de tener los de los señores, gozaban de uno en particular: el diezmo. En toda Francia los restos caducos del feudalismo o habían perecido o estaban totalmente disminuidos. Durante la monarquía absoluta, Francia era ya un país de propietarios agrícolas individuales. “Tened a bien imaginar al campesino francés del siglo XVIII, o incluso al que conocéis actualmente, porque sigue siendo el mismo: su condición ha cambiado, pero no su carácter”.¹¹ El feudalismo —agrega el autor— ha dejado de ser la principal institución política para convertirse en una institución civil, de lo que se deriva que había perdido el poder político y el monopolio territorial, integrándose a la sociedad en igualdad de estatus con el campesinado, pero conservando el oropel de sus títulos y pergaminos.

La exposición precedente no quiere sino señalar que en Francia, la Francia de la que nos habla Tocqueville, existía una nación unificada en la estructura económica fundamental, el agro, y una centralización política y administrativa relativa a esa nación, pero que la unidad civil de la nación y el Estado político altamente centralizado de la Primera República no eran sino la consecuencia de la eliminación de las desigualdades, privilegios y poderes feudales debidos a la obra de la monarquía absoluta. En Francia existieron las condiciones sociales, económicas y políticas adecuadas para la creación de un poderoso Estado nacional, porque el feudalismo, o más bien, sus remanentes, habían sido eliminados o reducidos a factores sin importancia política.

4.2 LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

El núcleo de la exposición administrativa de Tocqueville se encuentra en el Libro Segundo, especialmente los capítulos II-VI. “En cierta ocasión, en los tiempos en que teníamos asambleas políticas, oí decir a un orador al hablar de la centralización administrativa: *esa gran conquista de la Revolución que Europa nos envidia*. Admito que la centralización es una gran conquista y estoy de acuerdo

¹¹ *Ibid*, pág. 61.

en que Europa nos la envidia, pero sostengo que no es en absoluto una conquista de la Revolución. Es, por el contrario, un producto del Antiguo Régimen, y añadiré también, que era lo único que podía acomodarse al nuevo Estado social que esta Revolución creó."¹² A lo largo de su exposición, el autor lo demuestra en forma por demás contundente.

Según lo explica, Francia estaba dividida regionalmente en dos tipos de provincias, los países de estados y los países de elección: los primeros, explica, estaban uniformados con todo el territorio, y en los segundos, no existían de hecho las elecciones, toda vez que eran el corazón y cuerpo entero de Francia. Durante la monarquía absoluta se dio en Francia el fenómeno traslativo del viejo orden administrativo feudal¹³ a la nueva organización administrativa monárquica, de los cuales Tocqueville hace una comparación magistral.¹⁴ Por cuanto al primero, el autor reseña que rige en ella la diversidad, la superposición y la desconexión en las leyes, las autoridades, los poderes y los funcionarios. Muchos cargos habían sido comprados y se heredaban de generación en generación, como derecho propio, las atribuciones no sólo se encimaban, sino que se contraponían y dejaban lagunas de competencia; había diferencias en los caracteres, en conceptos y en los nombres, aun cuando se trataba de la misma cosa o de cuestión similar. Por ejemplo, comenta el autor con respecto a los municipios: que sus titulares en algún lugar tomaban el nombre de cónsul en tanto que en otros los de alcalde o síndico, a la vez que el origen del nombramiento era igualmente diverso: designación de la comunidad, herencia o compra reciente. "Todo esto eran vestigios de los antiguos poderes, pero en medio de ellos se había ido estableciendo poco a poco algo comparablemente nuevo o transformado."¹⁵ Es decir, conforme la monarquía se fortalecía lo antiguo iba siendo eliminado por lo nuevo, de modo que el viejo orden administrativo feudal era reemplazado por la nueva administración pública, la cual es también reseñada por Tocqueville.

4.2.1 Unidad y jerarquía

La nueva administración es diametralmente opuesta a la anterior; se trata en suma de aquello que inspiró en parte, el *Compendio de los principios de administración* de Bonnin, y que Tocqueville retrata con gran fidelidad, toda vez que la caracteriza la unidad y jerarquía: "En el centro del reino y cerca del trono

¹² *Ibid.*, pág. 63. Este es el primer párrafo del Capítulo 2, que lleva un sugestivo título: "La centralización administrativa es una institución del antiguo régimen, y no una obra de la Revolución ni del Imperio, como se ha dicho".

¹³ *Ibid.* pág. 64.

¹⁴ Bodino realiza también una exposición magistral de este proceso: ver *La formación de la administración pública moderna*. RAP núms. 41, 42, 43 y 44.

¹⁵ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 65.

se había formado un cuerpo administrativo de singular poderío, en el seno del cual se concentraban todos los poderes de una manera nueva: el consejo del rey. Su origen era antiguo, pero la mayor parte de sus funciones eran de fecha reciente. Lo era todo a la vez: tribunal supremo de justicia, porque tenía el derecho de casar las sentencias de todos los tribunales ordinarios; tribunal superior administrativo, puesto que de él dependían en última instancia todas las jurisdicciones especiales. Como consejo de gobierno ejercía además, con el beneplácito del rey, el poder legislativo, pues discutía y proponía la mayor parte de las leyes y fijaba y repartía los impuestos. Como consejo superior de administración le correspondía establecer las normas generales que debían seguir los agentes del gobierno".¹⁶ Este poderoso organismo cupular de la administración francesa también decidía sobre todo asunto principal y supervisaba los secundarios: "todo desembocaba en él y de él partía el movimiento que se comunicaba a todo".

Los consejeros no eran de la nobleza, sino miembros de las clases medias y bajas, así como exintendentes y expertos en las artes de la administración; todos, sin excepción, eran nombrados por el rey y tenía éste la potestad para revocarlos en todo momento y lugar. Esta gran novedad habida en el absolutismo —inconcebible en el Medievo— tiene sus raíces en las civilizaciones orientales que la heredaron al Imperio romano, luego del cual, durante el feudalismo, guarda una especie de latencia y reaparece durante la monarquía absolutista. Cabe mencionar que la administración pública moderna tiene como supuesto la facultad del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los titulares de los cargos públicos del gobierno.

Comenta Tocqueville que del mismo modo como la administración integral del país recaía en la autoridad única del consejo real, así sus parcelas dependían de la autoridad indivisa del Intendente. A la cabeza de ese consejo —en la cual confluían todos los asuntos de la gobernación interior del reino— estaba el Contralor General, hasta 1661 conocido como Superintendente, cargo abolido por Luis XIV; correspondía asimismo al Contralor General la hacienda, el comercio y las obras públicas. En las provincias fungía como titular el Intendente, como ya se dijo, un hombre de extracción idéntica a los consejeros del rey, y generalmente su nombramiento suponía el ejercicio de un cargo inferior en el propio consejo, su cargo le confería facultades paralelas de administración y jurisdicción; por otra parte, en cada cantón había un Subdelegado, plebeyo casi siempre, nombrado en forma directa por el Intendente.

No obstante, el Consejo del Rey, el Contralor General, los Intendentes y los Subdelegados laboraban en la penumbra, casi en el anonimato, opacados por el brillo de la nobleza. "Estos funcionarios tan poderosos estaban, sin embargo, eclipsados por los restos de la antigua aristocracia feudal y como perdidos en medio del esplendor que ésta irradiaba todavía; esto es lo que hace que, incluso en su misma época, pasaran casi desapercibidos, aunque ya estuvieran

¹⁶ *Ibid.*, pág. 65.

presentes en todas partes.”¹⁷ Comenta Tocqueville que la nobleza, dirigente del ejército y la marina, se sentiría ofendida si a alguno de sus miembros se le hubiera sugerido el cargo de intendente, toda vez que a esta posición se le juzgaba como intrusión. “Y sin embargo, estos hombres gobernaban a Francia.” La administración absolutista estaba ya en manos de hombres comunes del estado llano, de burgueses, antes que estos hombres crearan la ciencia de la administración. No debe extrañarnos que los miembros del estado llano, que gobernaron Francia durante la Revolución, fueran los creadores de la disciplina habiendo sido los poseedores del organismo ya desde las postrimerías del Antiguo Régimen.

Francia tenía un sistema mixto de administración tributaria: por arriendo, cuya competencia era del Consejo, y mediante recaudación directa de tres ingresos por vía de funcionarios estatales: talla (impuesto individual sobre los campesinos cobrado por parroquia, pero dividido por cabeza), captación (producto pagado por cabeza) y vigésimo (cobro de la vigésima parte de las rentas de los bienes raíces). También la administración central se encargaba del reclutamiento para el ejército y las obras públicas, tales como caminos y puentes, cuya administración estaba a cargo del Intendente, aunque el organismo responsable técnicamente de éstos era el Cuerpo de Puentes y Calzadas. Tocaba a la administración pública la policía urbana y rural, la atención de vagabundos y mendigos, la ayuda a las parroquias, el suministro de granos en épocas de escasez, establecimientos de talleres de caridad para menesterosos y otras tareas similares o diversas. “El gobierno central no se limitaba a socorrer a los campesinos en sus miserias; pretendía también enseñarles el arte de enriquecerse, ayudándolos e incluso obligándolos a ello, si era necesario.”¹⁸ A este propósito, continúa el autor, en ocasiones los intendentes y subdelegados repartían cartillas de agricultura, fundaban sociedades agrícolas, prometían primas y mantenían viveros; pero, juzga Tocqueville, “más eficaz parece que hubiera sido aliviar el peso y disminuir la desigualdad de las cargas que pesaban por entonces sobre la agricultura, pero por lo visto en esto nunca se pensó.”¹⁹ Este pasaje, que rememora la ciencia de la policía, se extiende señalando que la administración pública también obligaba a los trabajadores a mejorar sus métodos de labor, sobre todo artesanales, también nos inspira meditar sobre el carácter contradictorio de la materia tenida como objeto de la acción administrativa absolutista que —incapaz de obtener resultados positivos en el fomento de las artes y manufacturas entre los ciudadanos, así como en el mejoramiento de los métodos de cultivo— supliera sus fallas por medio de organismos y funciones tutelares empeñados en combatir el desempleo, la mendicidad y la vagancia; no sólo el éxito, sino también el fracaso, fueron acicates poderosos para incrementar el centralismo y la burocratización de la administración absolutista.

¹⁷ *Ibid.*, págs. 67-68.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 73.

¹⁹ *Ibid.*

4.2.2 La tutela administrativa

Así como la centralización es una institución nacida en el antiguo régimen, la tutela administrativa —abordada en el capítulo 3 del Libro Segundo— también lo es. Comenta el autor que en Francia la libertad municipal sobrevivió al feudalismo²⁰ y en tal condición arribó a la época de la Revolución, conservando incluso una especie de autogobierno, pero con la transformación importantísima de que los cargos consejiles se habían convertido, desde 1692, en *oficios*²¹ negociables del rey con las personalidades del lugar.

Fue un acto negativo, porque cuando la compra-venta se aplica “a la administración propiamente dicha, en la que se necesita sobre todo responsabilidad, subordinación y celo”, la misión no se cumple con la debida diligencia. Pero la administración real no actuaba así de manera general, sobre todo en lo relativo a sus propios organismos centrales, y así lo advierte Tocqueville: “el gobierno de la antigua monarquía no se engañaba al respecto y tenía mucho cuidado de no utilizar para sí mismo el sistema que imponía a las ciudades, guardándose muy bien de convertir en oficios las funciones de subdelegados e intendentes”. Con el tiempo esta situación degeneró y las ciudades tuvieron día a día una administración más ineficaz, hasta que el gobierno central la sometió gradualmente a su tutela, es decir, entraron al circuito de la centralización administrativa: “las ciudades no podían ni establecer un arbitrio, ni cobrar una contribución, ni hipotecar, ni vender, ni pleitar, ni arrendar sus bienes, ni administrarlos, ni emplear el excedente de sus ingresos, sin que interviniera un decreto del Consejo basado en el informe del Intendente. Todas las obras públicas se ejecutaban sobre planos y según presupuestos aprobados por decretos del Consejo, eran adjudicadas ante los intendentes y subdelegados, y de ordinario las dirigía el ingeniero o el arquitecto del Estado. Todo esto sorprenderá mucho a quienes creen que lo que sucede en Francia actualmente es nuevo”.²²

En relación a la correspondencia sostenida por los oficiales administrativos y los intendentes, por cuanto a los primeros juzga Tocqueville que “tienen una idea adecuada de su propia insignificancia;” el autor señala al tenor de una carta que cita: “es así como la clase burguesa se prepara para el gobierno y el pueblo para la libertad”. Sería equivocado pensar que la centralización sólo eliminó la vieja sociedad feudal; también liquidó instituciones que antecedieron el Medioevo, tales como los municipios, y que se remontan a la república romana. Pero esta suerte no fue corrida únicamente por instituciones del pasado, sino también por otras que se estaban engendrando en el seno de la sociedad

²⁰ *Ibid.* Sobre este tema sugerimos la obra de Ch. Petit Dutailis, *Los municipios franceses. Caracteres y evolución desde los orígenes hasta el siglo XVIII*.

²¹ El carácter del oficio como mercancía negociable, en cuyo sentido lo emplea Tocqueville, fue muy bien tratado por Bodino, *op. cit.*, en el Libro Tercero.

²² Tocqueville, *op. cit.*, pág. 80.

absolutista, es decir, las burguesas, nacidas del desarrollo de las ciudades francesas, y cuyos movimientos productivos, de no morir de inacción, la administración terminaría con ellas por asfixia. Por ello, la Revolución elimina el absolutismo, que era esa enorme masa de tentáculos que oprimían todo por igual, lo viejo y lo nuevo, y conserva la centralización, que era orden, unidad y uniformidad.

La centralización administrativa, pues, es una institución de la monarquía absolutista que la Revolución hereda y desarrolla, que este gran movimiento social llega a perfeccionar.

El Consejo Real, el Contralor General, los Intendentes Provinciales, todos ellos gobiernan a Francia sin cuerpos intermediarios, de lo cual el autor se pregunta: “¿qué es todo esto, sino la centralización que conocemos? Sus formas son menos acentuadas que hoy día, sus trámites menos regulares, su existencia más confusa, pero es el mismo ente. Desde entonces, no se le ha podido añadir ni quitar nada; ha bastado con derribar todo lo que se elevaba en torno a ella para que apareciese tal como ahora la vemos”.²³ Las barreras las juzgamos remanentes feudales, y la obra de limpieza de la “basura medieval” como bien la llamó Marx, fue obra de la Revolución.

La sobrevivencia de la centralización, su tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución, siguió un proceso que Tocqueville juzga como paciente, hábil y oportuno, en el cual no hubo violencias ni planes meditados *a priori*; simplemente la República se dejó llevar por el instinto que conduce a todo gobierno a dirigir los asuntos, concluye el autor, pero agrega: “si se me pregunta como esta parcela del Antiguo Régimen pudo ser transportada en su totalidad a la sociedad nueva e incorporarse a ésta, responderé, que si la centralización no pereció en la Revolución es porque ella misma fue el comienzo de esta Revolución y su signo; y añadiré, que cuando un pueblo destruye en su seno a la aristocracia, corre a la centralización por propio impulso. Son necesarios entonces menos esfuerzos para precipitarlo por esa pendiente que para detenerlo. En su seno todos los poderes tienden naturalmente hacia la unificación, y sólo con mucho arte se puede conseguir que permanezcan separados”.²⁴

4.3 DE LA REVOLUCIÓN ADMINISTRATIVA A LA REVOLUCIÓN POLÍTICA

Dentro del Libro Tercero hay un capítulo, el siete, harto significativo, y que lleva atractivo título: *De cómo una gran revolución administrativa precedió a la revolución política y de las consecuencias que tuvo*. Durante el Antiguo Régimen hubo una especie de proceso subterráneo que transformó las “leyes secundarias que regulaban la condición de las personas” sin haber ocurrido todavía

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, pág. 96.

el cambio de gobierno, tal como sucedió con la eliminación de las supervisiones gremiales que vigilaban las relaciones obrero-patronales, eliminación que convirtió estas relaciones en frágiles y precarias. Varias modificaciones a la organización de la administración judicial habían creado desconcierto en la sociedad francesa, que se agudizó con la reforma administrativa de 1787, que creó una Asamblea Provincial junto al Intendente de cada provincia. Comenta Tocqueville que entonces entraron en juego las costumbres, cuyo papel iba a ser determinante para la abolición de la monarquía absoluta.

Hasta fines del siglo XVIII el Estado únicamente había conocido órganos unipersonales, jerárquicos y burocráticos; ahora la reforma creaba organismos colegiados, de modo que en las provincias cuya administración se confiaba a un funcionario, éste actuaba sólo con participación de sí mismo, y donde tenían una asamblea, el poder ejecutivo se ejercía colegiadamente por todos sus miembros, o mediante comisiones temporales. "Como no se conocían más que estas dos maneras de actuar, cuando se abandonó la una, se adoptó la otra. Es bastante extraño que, en el seno de una sociedad tan ilustrada y donde la administración pública desempeñaba desde hacía tiempo un papel tan importante, no se hubiera pensado nunca en reunir los dos sistemas, y distinguir, sin separarlos, el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y prescribir. Esta idea, que parece tan simple, no se les ocurrió, y no ha sido descubierta hasta el presente siglo. Es, por así decirlo, el único gran descubrimiento en materia de administración pública que hemos realizado."²⁵ Y es, parafraseando a Tocqueville, la base fundamental sobre la cual descansa la moderna ciencia de la administración creada por Bonnin.

4.3.1 Las costumbres administrativas

Toda la autoridad antes dada al Intendente y sus subdelegados pasó a manos de las asambleas provinciales, las cuales recogieron asimismo la tutela de las ciudades. Pero el Intendente subsistió y esto, como lo observa Tocqueville, embrolló más la cuestión, en tanto que al Subdelegado se le aparejó una Asamblea Distrital. Siguió entonces una guerra sin cuartel, en la que la labor de zapa de los oficiales reales llevó la mejor parte.

La novedad de la función y la complejidad de la legislación enredó a las asambleas que cayeron en la impotencia, la administración se detiene y la "vida pública queda en suspenso. . ." "Si se considera ahora el inmenso campo que desde hacía mucho tiempo ocupaba en Francia la administración pública, la multitud de intereses cotidianos a los que afectaba, todo cuanto de ella dependía o necesitaba de su concurso; si se piensa que los particulares contaban más con ella que consigo mismos para realizar sus propios negocios, favorecer sus

²⁵ *Ibid.*, pág. 250.

industrias, asegurar su subsistencia, trazar y conservar los caminos, preservar su tranquilidad y garantizar sus bienes, se tendrá una idea del número infinito de personas que se debieron de encontrar personalmente afectados por el mal que la administración padecía."²⁶

Ya vimos antes como la monarquía, que había centralizado toda la vida nacional en torno a la Corona, afectó con ello negativamente a la sociedad civil, porque, aunque en forma no deliberada, la acostumbó a no valerse por sí misma. La vida productiva de los franceses estaba tan vinculada a la administración en su mundo vital, que no había actividad industrial, comercial, agrícola o financiera que no estuviera concatenada a las acciones de la administración; en Francia habíase dado el ejemplo más típico de la acción de la policía, tal como la entendían sus ideólogos.

La reforma administrativa de 1787 trajo, dice Tocqueville, novedad, oscuridad y conflicto en las leyes secundarias, las que afectaban la vida cotidiana de los franceses, sin que hasta el momento se hubieran tocado las leyes principales relativas al gobierno. Y fueron esas leyes secundarias, por ejemplo las relativas a la cobranza de impuestos en las parroquias donde privaban diferencias de clase y estamento, las que crearon con sus fracasos un gran malestar. "Esta renovación repentina e inmensa de todas las reglas y de todos los usos administrativos que precedió entre nosotros a la revolución política, y de la que hoy día apenas se habla, era ya, sin embargo, una de las mayores perturbaciones que nunca se hayan dado en la historia de un pueblo. Esta primera revolución ejerció un influjo prodigioso en la segunda, e hizo de ésta un acontecimiento diferente de todos los de la misma especie que hasta entonces habían tenido lugar en el mundo y de los que después tendrían lugar."²⁷

Uno de los grandes méritos de Tocqueville, y por tanto una de sus mayores contribuciones a la ciencia de la administración, consiste en haber descubierto y explicado el papel de lo que llama "leyes secundarias", que tienen un extraordinario arraigo entre los funcionarios y los ciudadanos, que forman parte de las costumbres, es decir, lo que denomina "costumbres administrativas", tiempo después estudiadas por Max Weber.²⁸ Según se aprecia de la exposición de Tocqueville, las actividades administrativas, que están regladas por una gran variedad de normas secundarias que detallan sus operaciones más precisas y pormenorizadas, llegan a fundirse en costumbres rutinizadas que se incorporan al mundo de los hábitos sociales cuando se compenetran con las actividades de los particulares, en todas sus modalidades y comprendiendo su gran variedad. Entonces las actividades administrativas se convierten en instituciones duraderas y permanentes que cubren la existencia vital de los funcionarios y los ciudadanos, cuyas contrapartes se complementan.

²⁶ *Ibid.*, pág. 252.

²⁷ *Ibid.*, pág. 256.

²⁸ Ver *Economía y sociedad*, tomo I págs. 171-180 y tomo II págs. 716-752.

Las leyes administrativas son más que simples normas de derecho; son ya comportamiento adquirido, asimilado y a diario reproducido por administradores y administrados. Cuando ocurre una modificación de las leyes primarias relativas a la forma de gobierno, sin tocarse las secundarias, es idea de Tocqueville que la sociedad no se altera mayormente; caso contrario ocurre cuando las últimas son trastocadas: entonces si hay una convulsión social porque tal modificación incide en los intereses vitales de toda la nación, al afectar a cada uno de sus individuos; pero cuando esto ocurre en un país centralizado como Francia, la alteración trae consecuencias convulsivas para el gobierno que así lo hace; esto ocurrió en 1787 con la reforma, o "revolución administrativa", como la llama Tocqueville, lo que provocó la revolución política.

Ocurrió de manera diversa en Inglaterra (1640-1660), dice el autor, donde la primera revolución transformó cabalmente la constitución política, pero no las leyes secundarias ni los usos. Tanto la jurisdicción como la administración siguieron bajo los mismos procedimientos, a grado tal que los jueces del Reino hicieron sus dos recorridos anuales en plena guerra civil. "La revolución se encontró circunscrita en sus afectos, y la sociedad inglesa, aunque profundamente alterada en su cumbre, se mantuvo firme en su base."²⁹

En Francia, una vez realizada la revolución administrativa que precedió a la revolución política, y ya asentada la centralización heredada por el Antiguo Régimen antes de la reforma de 1787, la administración pública quedó consolidada. "Nosotros mismos hemos visto en Francia, desde 1789, varias revoluciones que han cambiado de arriba a abajo la estructura del gobierno. La mayor parte han sido muy bruscas y se han realizado por la fuerza, en abierta violación a las leyes existentes. Sin embargo, el desorden que han provocado nunca ha sido ni prolongado ni general; apenas han sido padecidas por la mayor parte de la nación, y a veces ni siquiera percibidas. Y es que, desde 1789, la constitución administrativa ha permanecido siempre de pie en medio de las ruinas de las constituciones políticas."³⁰ Los titulares del poder eran reemplazados, pero la marcha diaria de los asuntos continuaba y cada individuo seguía implicado en el trámite administrativo que, como ley secundaria, interesaba a su negocio o asunto particular de su vida civil. En este nivel, el cuidado dependía de los poderes secundarios y acudía siempre a los mismos funcionarios, que ya conocía, y no cambiaban, "porque si bien en cada revolución la administración era decapitada, su cuerpo quedaba intacto y vivo; las mismas funciones eran ejercidas por los mismos funcionarios, quienes conservaban, a través de la diversidad de las leyes, su mentalidad y experiencia. Juzgaban y administraban en nombre del rey, a continuación en el de la República, y luego en el del emperador. Después, la fortuna hacía que su rueda diese de nuevo el mismo giro, y volvían a administrar y juzgar en nombre del rey, de la República y del emperador,

²⁹ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 256.

³⁰ *Ibid.*

los mismos de siempre y del mismo modo. ¿Qué les importaba a ellos el nombre de su amo? Su oficio consistía en ser buenos jueces y buenos administradores, más que buenos ciudadanos. Una vez pasada la primera sacudida, era, por tanto, como si nada se hubiese movido en el país".³¹ Los planteamientos de Tocqueville fueron confirmados por la historia inmediata y posterior de Francia, la cual fue vivida por nuestro autor y que correspondió a la época de publicación del *Antiguo régimen y la revolución* (1856). La centralización permitió el transcurso de la administración de la Monarquía a la República y de ésta al Imperio, para luego hacerlo del Imperio a la Monarquía y de ésta a la República para luego ser transmitida al Imperio, en 1851. Marx observó muy bien este proceso:

"Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa máquina de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a otro ejército de medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del poder del Estado, los dignatarios en funcionarios retribuidos y el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales en pugna en un plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como en una fábrica. La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares, locales, territoriales, municipales y provinciales para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. La Monarquía legítima y la Monarquía de julio, no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses, y por tanto un nuevo material para la administración del Estado. Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior, general, se sustraía a la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno desde el puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia. Finalmente, la República parlamentaria, en su lucha contra la Revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccio-

³¹ *Ibid.*, pág. 257.

naban esta máquina, en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor.”³²

4.3.2 Arraigo social de la acción administrativa

No conocemos ninguna obra, salvo la de Tocqueville, en la cual se encuentre demostrado tan claramente el papel de la administración como impulsora de un cambio social como fue en la Revolución Francesa, y en especial el arraigo de las costumbres administrativas, las cuales, contra lo que pudiera pensarse, no sólo implicaron la existencia vital de los administradores, sino también la de los administrados; y no sólo la existencia vital de la baja burocracia, sino incluso de los altos funcionarios del Estado, por ejemplo, el Controlador General que se interesaba hasta de los asuntos más insignificantes del Reino. En esta trama de relaciones entre la sociedad y la administración están íntimamente vinculados funcionarios y ciudadanos, de modo que la marcha de los asuntos privados está aunada a la marcha de los negocios públicos y la lentitud o celeridad de éstos determinan el desarrollo de los primeros. Era tan importante la administración pública en el Antiguo Régimen que, como consecuencia, se fue desarrollando dentro de su caparazón un cuerpo material de poderosos burócratas. “Los funcionarios administrativos, casi todos burgueses, constituían ya una clase que tenía su espíritu peculiar, sus tradiciones, sus virtudes, su honor y su orgullo propios. Era la aristocracia de la nueva sociedad, que ya estaba formada y viva: sólo esperaba que la Revolución le hiciera un sitio.”³³

No sólo la revolución administrativa precedió a la revolución política, también las actividades de clase funcional. La administración en su forma monárquica se había convertido en un freno de la sociedad burguesa. “Lo que ya caracterizaba a la administración en Francia era el violento odio que le inspiraban indistintamente todos aquéllos que, nobles o burgueses, querían ocuparse de los asuntos públicos prescindiendo de ella. El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, le importunaba; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que precedía”.³⁴

Francia entera estaba abrazada por la administración pública; el ciudadano se sentía aprisionado por ella, para bien o para mal. Como lo refiere Tocqueville, los individuos atribuían al gobierno sus miserias, inclusive las inevitables; “se le reprochaba hasta la intemperie de las estaciones”. Como bien lo dice el

³² Marx, *op. cit.*, págs. 339-340.

³³ Tocqueville, *op. cit.*, págs. 99-100.

³⁴ *Ibid.*, pág. 100.

autor, no hay que extrañarse que la Primera República haya restablecido sin problemas la centralización. Los hombres del 89, dice Tocqueville, construyeron el edificio de la República a partir de los cimientos de la monarquía; como tampoco debemos extrañarnos que el fenómeno de la centralización administrativa fuera más allá de la Revolución, incluso perfeccionando la organización y funcionamiento de la administración pública, y transformando a la sazón el papel político del funcionariado, que tendía a acrecentarse. En esto también hay un extraordinario paralelo entre Tocqueville y Marx, sobre todo cuando éste afirma: "pero bajo la monarquía absoluta, durante la primera revolución, bajo Napoleón, la burocracia no era más que el medio para preparar la dominación de la clase burguesa. Bajo la restauración, bajo Luis Felipe, bajo la República parlamentaria, era el instrumento de la clase dominante, por mucho que ella aspirase también a su propio poder absoluto. Es bajo el segundo Bonaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía. La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa".³⁵

De cómo la Revolución surgió espontáneamente de todo lo anterior, bello capítulo 8 del Tercer Libro, sintetiza el espíritu de la obra, sobre todo a través de un pasaje que nos permitimos reproducir, y con él concluir el estudio de Tocqueville: "El Antiguo Régimen había incluido, en efecto, toda una serie de instituciones de corte moderno que, no siendo hostiles a la igualdad, podían fácilmente ocupar un lugar dentro de la nueva sociedad y que, sin embargo, ofrecían al despotismo facilidades singulares. Se las buscó en medio de las ruinas de todas las demás y se las encontró. Estas instituciones habían hecho nacer en otro tiempo hábitos, pasiones e ideas que tendían a mantener a los hombres divididos y obedientes; se las reavivó y se las alentó. Se rescató a la centralización de en medio de sus ruinas y se la restauró; y como al mismo tiempo que se le restauraba, todo lo que antaño podía limitarla había quedado destruido, de las mismas entrañas de una nación que acababa de derribar a la realeza surgió de repente un poder más extenso, más detallado y absoluto que el que nunca ejerciera ninguno de nuestros reyes. La empresa pareció de una temeridad extraordinaria y su éxito inaudito, porque no se pensaba más que en lo que se veía y se olvidaba lo que se había visto. El dominador cayó, pero lo más sustancial de su obra permaneció en pie; su gobierno pereció, pero su administración continuó viviendo, y cuantas veces han querido los hombres posteriormente abolir el poder absoluto, se han limitado a poner la cabeza de la libertad sobre un cuerpo servil."³⁶

³⁵ Marx, *op. cit.*, págs. 339-340.

³⁶ Tocqueville, *op. cit.*, pág. 265.