

Capítulo 5	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA	61
5.1	DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS.....	64
5.2	DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES.....	68

CAPÍTULO 5

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- **Conocer la organización y el funcionamiento de la administración pública durante la Revolución Francesa.**
- **Analizar la transición de la organización oficial a la comisarial.**
- **Examinar el proceso de transformación de la organización oficial, en la comisarial.**
- **Explicar las condiciones administrativas en que se concibió la moderna ciencia de la administración.**

SUMARIO

- 5.1 DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS**
- 5.2 DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES**

Tocqueville ha reseñado magistralmente la imagen de la administración pública absolutista y cómo los elementos fundamentales de la centralización fueron reconstituidos por la Revolución. El cómo fue la administración pública durante la Revolución Francesa es el objeto del capítulo que ahora iniciamos. Antes debemos recordar al lector la dialéctica oficial-comisario establecida por Bodino a fines del siglo XVI, tratado en la Primera Parte, y que se corrobora completamente poco más de dos siglos después con la abolición del Antiguo Régimen y el surgimiento de la Revolución. En su transcurso, la Revolución recurrió a los comisarios primero para desplazar a los oficiales y luego eliminarlos; después, Napoleón y su Imperio recurrieron a los oficiales para eliminar a los comisarios, ayudando con ello a sofocar la Revolución.

Durante la etapa revolucionaria Francia fue gobernada por diferentes grupos políticos colectivos: la Asamblea Constituyente, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Nacional, el Comité de Salud Pública, el Directorio, hasta el advenimiento del imperio napoleónico. Vamos a reseñar la organización y el funcionamiento administrativos durante el gobierno de estos cuerpos colectivos.

5.1 DE LOS OFICIALES A LOS COMISARIOS

La Asamblea Constituyente, como después la Legislativa, estuvo preocupada en los pormenores de una administración caracterizada por el siguiente proceso: Primero, una vez que el rey es obligado a compartir el poder con los cuerpos parlamentarios, la administración pública francesa combina la organización convencional establecida de funcionarios asalariados profesionales, de un lado, y

comisarios extraordinarios nombrados para atender asuntos delicados o urgentes, del otro; evocamos aquí la famosa distinción hecha por Bodino entre oficiales y comisarios. Por tanto, la característica fundamental de la administración durante la etapa revolucionaria radica en la existencia de estos comisarios. Conviene, de entrada, distinguir tres tipos: a) comisarios monárquicos de los servicios administrativos tales como los de Policía, Hacienda, Guerra y Contribuciones, nombrados por los ministerios; b) comisarios de negocios, también llamados "comisarios de acción", que eran enviados por los ministerios para atender asuntos imperiosos, como la abolición de las cargas feudales, la conducción de las elecciones de las nuevas autoridades locales, cuidando que no fueran elegidos contrarrevolucionarios; c) los comisarios enviados en representación del pueblo.¹ No podrá entenderse la administración francesa si antes no se ha comprendido la función de los comisarios. En segundo lugar, debemos mencionar la etapa en la que los funcionarios tradicionales heredados del antiguo régimen, y las funciones que realizan, son desplazados gradualmente por los comisarios del pueblo. Tercero, la época en la cual prevalecen totalmente estos comisarios, y cuarto, el momento en que se reconstituye la centralización administrativa, mediante la modalidad de una nueva organización administrativa permanente.

La Asamblea Constituyente (1789-1791) fue un organismo activo que solicitó al rey el envío constante de comisarios monárquicos para restablecer el orden en las provincias, pero que ella misma instituyó sus propios comisarios nombrados dentro de su membresía. Estos últimos fungieron al principio sólo en materias internas y financieras, pero, debido al intento de fuga del Rey ocurrido en junio de 1791, la "Asamblea Nacional ejerció una actividad administrativa completamente independiente,"² haciendo público que en ausencia del monarca sus decretos eran válidos aun sin la autorización real. Aquí encontramos la confirmación de los planteamientos de Tocqueville en relación al arraigo e importancia de las costumbres administrativas. La Asamblea Nacional Constituyente actuó de esta manera para impedir que el correo se detuviera, que los habitantes salieran de la ciudad, que fueran cerradas las fronteras y se evitara que la familia real sustrajera oro o municiones. Sometió a su autoridad al comandante de las fuerzas parisinas, selló los ingresos al palacio real, envió a tres comisarios, designados entre sus miembros, a cada uno de los departamentos fronterizos para convenir con los funcionarios administrativos y militares el restablecimiento del orden y hacer ejecutar sus disposiciones; inclusive estos comisarios estaban facultados con poder discrecional para realizar sus cometidos. La Asamblea Nacional Constituyente tuvo suficiente poder como para ordenar a los ministros que despidieran a todos aquellos militares sospechosos de atentar contra la Revolución. Se trató, en suma, de un gran movimiento en el cual la administración pública establecida fue subordinada a

¹ Schmitt, *La dictadura*, pág. 199.

² *Ibid.*, pág. 200.

la administración extraordinaria dependiente de la Asamblea Nacional Constituyente.

Pero la Asamblea Constituyente funcionó en un momento de cambios rápidos, mas no tan profundos como ocurrió con la Asamblea Legislativa (1791-20 de septiembre de 1792), la cual, mejor asentada, tuvo ocasión de practicar alteraciones significativas al orden social y a la organización administrativa. Con el regreso del Rey, la Asamblea Legislativa también lo exhortó para enviar comisarios para el restablecimiento del orden público. Por ejemplo, los comisarios enviados a las colonias lo eran por indicación real, con el aval de la Asamblea Legislativa para emplear la fuerza pública en caso necesario, a fin de celebrar nuevas elecciones, ser informados con exactitud por los funcionarios establecidos, incluso transportar a personas encontradas como culpables. "Pudieron suspender con frecuencia asambleas y autoridades, y establecer autoridades judiciales. A los comisarios encargados de la reorganización de la administración de distritos singulares les hacían rendir cuentas."³ Pero la Asamblea pudo nombrar por sí misma comisarios a mediados de 1792 para aprovisionar el campamento de Soissons; luego de que el poder ejecutivo —el Rey— fue suspendido en agosto de 1792, la Asamblea Legislativa asumió más poderes, nombrando a la sazón cuatro comisarios para evaluar la gestión real hasta esa fecha, y después otros más para asistir a los ejércitos del norte, del centro y del Rhin, quienes estaban capacitados para exigir la colaboración de los funcionarios establecidos. "Los cometidos y las facultades de estos comisarios se limitan de la manera siguiente: en todas las partes donde lo consideren conveniente pueden convocar a las autoridades administrativas para darles explicaciones y hacerles adoptar, o adoptar por sí mismos, todas las medidas que exigiesen el interés de la patria y la tranquilidad pública. Tienen además el cometido de estimular y conseguir la moral revolucionaria, mediante proclamaciones y declaraciones. Con el decreto del 16 de agosto de 1792 se sientan los cimientos para ejercicio futuro del poder estatal mediante comisarios de la representación popular."⁴ Fueron nombrados asimismo más comisarios, tanto en materia civil como militar y, como en casos anteriores, las autoridades establecidas debían auxiliarlos o ser sustituidas por ellos en la realización de sus comisiones. La totalidad de los comisarios investidos por la Asamblea Legislativa son distintos de los comisarios monárquicos, porque en tanto los primeros están amplia y extraordinariamente facultados, los segundos actúan conforme al derecho establecido.

La Convención Nacional instituida el 20 de septiembre de 1792, no sólo ratificó en sus funciones a los comisarios de la Asamblea Legislativa sino que nombró otros muchos, sobre todo porque el país se encontraba sumido en la guerra civil y desde el exterior ejércitos extranjeros estaban por cruzar las fronteras francesas. "Así se formó todo un sistema de gobierno y de administración

³ *Ibid.*, pág. 202.

⁴ *Ibid.*, pág. 203.

comisariales, cuyo punto central lo constituía el Comitente y Poderdante, esto es, la Convención Nacional, siendo sus órganos miembros de la misma Convención Nacional." Los comisarios preponderaban en el Estado francés; para marzo de 1793 la Convención Nacional envió a 82 de sus miembros hacia las provincias para acelerar el reclutamiento de tropas, convirtiéndose éstos de comisarios en comisarios de acción. Esta situación se mantuvo hasta la caída de Robespierre, época en la cual la mitad de los miembros de la Convención viajaban como comisarios; sin embargo no fueron éstos los únicos comisarios, ya que junto a ellos aparecieron otros con comisiones muy precisas y poderes especiales. Este sistema estaba muy perfeccionado, ya que los comisarios se agrupaban en "diputaciones" de tres a nueve miembros o más, nos dice Karl Schmitt, e incluso podían subdividirse, pero sólo podían actuar en forma independiente de dos en dos. Schmitt señala que incluso usaban ropas que asemejaban una especie de uniforme.

Las facultades iniciales de los comisarios eran de vigilancia y control, pero pronto fueron sustituyendo de manera sistemática a las autoridades constituidas. En el primer momento sus facultades de inspección y control derivaban de reportes dirigidos a la Convención o a su Comité de Defensa General, informes relativos a la situación general del país. Pero después realizaron una gradual expropiación de cargos públicos en manos de aristócratas y contrarrevolucionarios, poniendo en su lugar a republicanos convencidos; pero su actividad fue aún más radical: reorganización de la administración pública, la división en Departamentos y Distritos, la ejecución inmediata de leyes, el apoyo oportuno al ejército, lucha contra la contrarrevolución y combate al acaparamiento de víveres; lo mismo que restablecimiento del orden público, aseguramiento del libre tráfico de cereales y reapertura de los centros de trabajo. De esta manera, las atribuciones comisariales siguieron este proceso: vigilancia y control; inspección; intervención en los nombramientos de cargos; destituciones y nuevos nombramientos. En suma, los comisarios del pueblo se habían apoderado de la administración.

"Todas estas facultades se basaban en una transferencia del poder ejecutivo a los comisarios, de donde se sigue que en un principio no debían efectuar, por encima de las prescripciones legales, indudablemente muy amplias, ninguna otra injerencia en la libertad personal, la propiedad o la vida de las personas privadas que aquéllas a que estaban autorizadas a efectuar las autoridades en cuyo lugar actuaban o a quienes requerían para ello."⁵

Pero su esfera de acción fue más amplia porque de hecho tenían facultades ilimitadas, dado que la convención detentaba la soberanía y sus comisarios eran dotados de plenos poderes para realizar todas aquellas medidas necesarias para garantizar la seguridad, la tranquilidad y el orden públicos, como lo sugiere Schmitt, toda vez que las circunstancias así lo exigían.

⁵ *Ibid*, pág. 208.

5.2 DE LOS COMISARIOS A LOS OFICIALES

Con el establecimiento del Comité de Salud Pública, la organización comisarial fue alterada, en adelante los comisarios serían controlados centralmente y con mayor rigor, ya que este Comité menos numeroso que la Convención Nacional podía actuar más en concierto. Se llegó incluso al hecho de que el Comité de Salud Pública nombrara comisarios especiales para vigilar a los comisarios. "Con ello se redujo la libertad de movimientos de estos comisarios en interés de una centralización rigurosa. Sin embargo, mediante la legislación de la Revolución y la completa eliminación de todos los derechos y libertades ciudadanos, fue ampliándose de una manera ilimitada el poder del comisario en casos singulares, tanto frente a las autoridades como frente a los ciudadanos. La extensión del poder hacia afuera y la dependencia más estricta hacia adentro también eran aquí concordantes."⁶ En otras palabras, se había dado un doble proceso de centralización: de la sociedad al Estado y del Estado a la administración comisarial por la vía del Comité de Salud Pública, lográndose desde ese momento eliminar la antigua administración estatal y crear otra con sentido revolucionario, pero recuperándose en este movimiento la centralización del Estado absolutista. Esto provocó algo más: en Francia fueron anulados los elementos conservadores que dominaban la administración local y provincial, lo mismo que el vigoroso movimiento federalista, produciéndose entonces el hecho de que Francia quedara convertida en un país unitario e indiviso, altamente centralizado, cuyo proceso es magistralmente explicado por Tocqueville.

La organización administrativa creada por el Comité estaba encabezada por él mismo. Sus funciones eran de inspección, ya que se le remitían todos los informes y era el Comité el que aprobaba los programas de trabajo. En cada distrito se integró una comisión central integrada por políticos leales al Comité y resultó tan exitosa esta forma de organización que anuló todo intento de representación local de los organismos políticos centrales de la República. Toda la administración establecida quedó sometida al Comité y sus comisarios. La dictadura soberana de la Convención Nacional estaba fuertemente apoyada en la dictadura comisarial, y según la expresión de Schmitt, "el resultado fue no sólo la eliminación de todos los obstáculos políticos en el interior, sino también la formación de un aparato de gobierno dominado desde el centro, en el cual ninguna autonomía intermedia detenía el impulso que partía del centro". Hacia la época del Comité de Salud Pública, Francia estaba tan centralizada como durante el absolutismo.

La doble centralización, de la sociedad al comisario y del comisario al Comité de Salud Pública, se transformó en una centralización más acusada en el propio Comité cuando se logró que el primero se sujetara estrictamente a un mandato imperativo en el que se reseñaban las instrucciones del Comité. Como esta

⁶ *Ibid.*, pág. 208.

centralización trajo con ella la regularización de la vida administrativa, el comisario dejó de ser tan útil como antaño; ahora se requería una acción regular y regulada, implicada otra vez en un carácter general, ya que como lo menciona Schmitt, las convulsiones políticas habían sido eliminadas y las relaciones con los Estados extranjeros normalizadas. "Además, el representante —comisario— resultaba con frecuencia demasiado independiente, ya que se consideraba como colega de las personas que dirigían el centro y era tan representante del pueblo como ellas."⁷

Lo que ocurrió fue que la centralización había creado una administración pública establecida y permanente, oficial diría Bodino, una administración continuada que repelió naturalmente al comisario republicano incapaz de convertirse en "funcionario sedentario". No podía ocurrir de otro modo, el comisario del pueblo era un agente político comprometido con una causa nacional, útil en circunstancias extraordinarias, apto para resolver problemas extraordinarios; pero él fue la semilla de la nueva administración francesa. "En consecuencia, el comisario de la Convención Nacional estableció mediante su acción una 'burocracia administrativa institucionalizada', que se convirtió en un instrumento de direcciones políticas contrapuestas y subsistió después que su demiurgo, el comisario, se había hecho contraproducente y había retrocedido."⁸

Paralela a la desaparición del comisariado en general, ocurrió la transformación del comisario de acción en comisario de inspección, es decir, "como comisario regular de servicios", como resultado de la constitución provisional promulgada en diciembre de 1793 que situaba como centro único del impulso del gobierno a la Convención Nacional y colocaba a todos los funcionarios bajo la autoridad del Comité de Salud Pública; es entonces cuando se determina que la fiscalización es parte de la ejecución de las leyes. Esta misma Constitución sienta las bases de lo que Schmitt denomina una administración sistemática y unitaria sujeta a la dirección del Comité, contribuyendo a la vez a incrementar aún más el grado de descentralización al abolir el procedimiento de elección de las autoridades locales y provinciales, que había sido conservado por la Constitución de 1791. En lugar de elecciones, el Comité de Salud Pública nombraba Comités Revolucionarios Locales atribuidos con facultades policiales. Como lo anota Schmitt, con esto se consolidó la administración, gracias a lo cual la organización centralizada del Estado republicano pudo sobrevivir a la caída de Robespierre y a la disolución del Comité de Salud Pública. Todavía en marzo de 1795 fue rechazada una proposición que sugería la elección de autoridades por parte del vecindario. Durante el Directorio, la reorganización ocurrida en el año de 1795 conservó la centralización.

El acceso al poder de Napoleón fue precedido por la conversión de los comisarios del Directorio en comisarios supervisores de los Departamentos y las

⁷ *Ibid.*, págs. 213-214.

⁸ *Ibid.*, pág. 214.

autoridades locales, a la vez que fueron ampliamente facultadas, continuando con el proceso de centralización. Pero también con Napoleón desaparecieron los comisarios, y frente a cada Departamento provisional fue nombrado un Prefecto asistido por un Subprefecto. "Intencionalmente y en interés de una centralización incondicionada no se nombraron más vecinos para el cargo de Prefecto y Subprefecto. Con ello se creó la burocracia ideal, y del Intendente del *Ancién Régime*, que todavía era relativamente independiente, se hizo el Prefecto de la administración moderna, integrado en el sistema burocrático, pasando por el comisario de la Revolución, todopoderoso hacia afuera, pero incondicionalmente dependiente de la Convención Nacional en el interior. Ahora la máquina del gobierno podía dirigirse fácilmente desde el centro. Mediante el golpe de Estado del 18 Brumario, Napoleón se convirtió en el director de este aparato, que en tiempos normales trabajaba con competencias regulares."⁹

Esta organización administrativa estuvo al servicio de Napoleón de manera permanente, y en ocasión de necesidades imperiosas que así lo requirieron, el emperador se auxilió de nueva cuenta por medio de comisarios extraordinarios. Los borbones, cuando fueron restituidos en el trono en abril de 1814, también acudieron al servicio de comisarios. Napoleón, al recuperar el poder en junio de 1815, puso nuevamente la organización administrativa a su disposición nombrando más comisarios, y cuando fue derrotado y establecido otro gobierno, otros comisarios funcionaron paralelamente con la administración regular, hasta que por real orden del 19 de julio de 1815 los comisarios extraordinarios fueron abolidos por ser perjudiciales a "la unidad de dirección, que es el primer menester de la administración regular".¹⁰

Tales fueron los sucesos históricos que condicionaron la gestación de la administración pública más avanzada de entonces, y con ella la ciencia de la administración destinada a explicar sus alcances; pero no sólo esto, sino que también sentaron los principios universales y permanentes que rigen la administración.

⁹ *Ibid*, págs. 216-217.

¹⁰ *Ibid*, pág. 219.