



Pasado y Memoria. Revista de Historia  
Contemporánea  
ISSN: 1579-3311  
pasadoymemoria@ua.es  
Universidad de Alicante  
España

Démier, Francis  
Permanencia y mutaciones del Estado napoleónico bajo la Restauración de los Borbones,  
1814-1830  
Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, núm. 13, 2014, pp. 33-57  
Universidad de Alicante  
Alicante, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=521551967003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

# Permanencia y mutaciones del Estado napoleónico bajo la Restauración de los Borbones, 1814-1830

Continuity vs. mutation in the Napoleonic State under the Bourbons' Restoration, 1814-1830

Francis Démier

*Université de Paris Ouest Nanterre-La Défense*

Recibido: 25-VIII-2014

Aceptado: 1-X-2014

## Resumen

El regreso de los Borbones en 1814, a pesar del agresivo programa de extrema derecha que trajo consigo, según el cual pretendía acabar con el aparato del Estado centralizado por considerarlo la fuente misma del “peligro revolucionario”, no mermó en ningún caso el poder de una administración que había sido muy poco depurada. El realismo ultra rápidamente demostró su incapacidad para estabilizar la economía y la sociedad mediante un compromiso histórico que, sin embargo, fue rápidamente organizado por una tecnocracia compuesta por una fusión de los despachos de la Francia anterior a 1789 y los del episodio revolucionario e imperial. Entre lecciones de Turgot y de Corbert, el Estado se hizo el guardián y el tutor de un liberalismo económico y social que dotó de un nuevo impulso a la industrialización de Francia y a la formación de un mercado nacional protegido. Esta identidad modernizadora del Estado supo evolucionar. Sobrevivió al giro a la derecha de la vida política propiciado por Villèle y, para hacer frente a las dificultades que se encontró Francia en su modernización a partir de 1828, el Estado se propuso aprender de los “métodos ingleses” que hicieron evolucionar la rigidez de la administración napoleónica.

**Palabras clave:** Ultrarrealismo, liberalismo, Carta, Talleyrand, Villèle.

## Abstract

The return of the Bourbons in 1814, despite the accompanying aggressive program of the extreme right-wing, intended to break the centralized state apparatus, considered to be the very source of "revolutionary danger", by no means involved a reduction in the power on an administration that has been poorly purged. Ultra-realism quickly

showed itself unable to stabilize the economy and the society by means of a historic compromise that was nonetheless quickly organized by a technocracy composed of an combination of the old pre-1789 France offices and those of the revolutionary and imperial times. Under the lessons of Turgot and Colbert, the State became guardian and supervisor of a type of economic and social liberalism that provided French industrialization with new vigour. It also fostered and the creation of a protected national market. This modernising identity of the State managed to evolve. It overcame the right-oriented turn of politics promoted by Villèle. In order to meet the challenges of the French modernization process from 1828, the State decided to mirror the "English methods", thus making the rigidity of the Napoleonic administration evolve.

**Keywords:** Ultra-realist, Liberalism, Charter, Talleyrand, Villèle.

La dramática caída del emperador en la primavera de 1814 provocó la sensación de que el hundimiento del Gran Imperio iba también a arrastrar al Estado y que las instituciones forjadas al hilo del episodio revolucionario estaban amenazadas. Los "realistas exaltados" estaban persuadidos de que Francia era una página en blanco sobre la que podían reescribir la historia desmantelando la maquinaria administrativa napoleónica que era el soporte de una sociedad nueva a la que odiaban. Muy pronto, desde el año 1814, pero de manera todavía más visible en el momento en que dispusieron de una mayoría política en la *Chambre introuvable*, su análisis se revelará totalmente equivocado. Más allá de su debilidad política, el proyecto ultra se aferró muy pronto al terreno de los intereses materiales. En la Cámara, diputados de extrema derecha sin gran cultura económica pudieron comprobar rápidamente su incompetencia en una situación financiera complicada y con la producción paralizada por la ocupación. Será el antiguo aparato del estado napoleónico, casi intacto, quien tome las riendas de las actuaciones.

### **Hundimiento del Imperio y permanencia del Estado**

El primer ultrarrealismo (*ultracisme*) encontró sus raíces más virulentas en los grandes puertos y circuitos coloniales –Marsella o Burdeos– afectados por el bloqueo, mucho más que en la propiedad de la tierra más prudente y todavía impregnada del liberalismo fisiocrata. El núcleo ultra de 1815 no tuvo otra alternativa, para salvar sus propias posiciones económicas y el pacto colonial, que votar leyes protecciónistas exigidas como una "razón de estado" por las manufacturas de algodón, matriz del nuevo y dinámico capitalismo nacido durante la época imperial y sostenido por la administración<sup>1</sup>. El *ultracisme* pudo enton-

1. Fue Delhorne, el diputado de Saint-Quentin quien, desde 1816, impuso a los ultras de las plazas portuarias la lógica de las prohibiciones de algodones a cambio de una protección del azúcar de las colonias. La puesta en marcha de un poderoso Comité de los manufactureros y comerciantes reunidos, en Lille, Saint Quentin, Rouen, inspira esta política.

ces comprobar sus límites en esta alianza obligada entre el vencedor y el vencido de la época napoleónica, ambos partidarios de ejercer un estrecho control sobre el mercado nacional, aunque los unos para exhibir su nueva pujanza y los otros para intentar preservar sus deterioradas posiciones.

Esta primera tentativa de “regreso al pasado” no tenía ninguna posibilidad de triunfar pues sus contradicciones eran fortísimas. Por ello la disolución de la *Chambre introuvable*, aconsejada al rey por Decazes, pero también por las potencias aliadas que compartían la idea de que los ultras iban a conducir a Francia de nuevo a la catástrofe, no tuvo grandes dificultades, así como la llegada en 1816 de una nueva mayoría favorable a la política moderada de los constitucionales que era también, entonces, la del rey.

Esta victoria rápida de una línea “modernizadora” se explica por el hecho de que en el contexto caótico que acompaña a la caída del Imperio y en el momento en que los sistemas políticos no ofrecían ya ningún punto de amarre, una fuerte maquinaria administrativa aseguró la transición entre los dos regímenes, el Imperio y la Monarquía. Antes incluso que fuera encontrado un nuevo consenso político en la opinión pública, en el seno del Estado se estaba organizado un nuevo ajuste entre las dos Francias, la de la Revolución y la del pasado monárquico.

En unas semanas, entre abril de 1814, momento en que Napoleón pierde la batalla de Francia, y julio de 1814, cuando Luis XVIII se instala en las Tullerías, el estado se reorganizó con una extraordinaria rapidez, cuando, en el terreno político, se dudaba incluso del contenido que había de darse al nuevo régimen. Esta rapidez del Estado para responder a la urgencia del momento es especialmente reseñable en el terreno económico que jugó un papel estratégico para definir los nuevos cimientos de una Francia, a partir de ahora, enfrentada a la ocupación de los ejércitos aliados, al pillaje de los recursos y al pago de una importante indemnización de guerra. En efecto, el punto de adhesión de los notables que esperan una dirección en este pasaje tormentoso es el del despegue de una economía castigada por el bloqueo y paralizada por la guerra y su secuela de tasas. La reorganización de la actividad económica parecía necesaria también para asegurar a Francia los recursos fiscales que le permitieran hacer frente a los gastos de la ocupación y a las pesadas indemnizaciones de guerra, que habían sido las condiciones para la evacuación del territorio y la redefinición de una política independiente de la vigilancia de los aliados.

---

Cf. *Moniteur Universel*, 23 septembre 1814, y también, “Les cotonniers français face à la contrebande sous la Restauration”, en *Fraude, contrefaçon et contrebande de l'Antiquité à nos jours*, Genève, Droz, 2007.

Muy pronto, en el seno de la administración, se impone también la idea de que si a partir de ahora Francia quiere superar el caos y convertirse en una gran potencia Europea, debe lanzarse rápidamente hacia la industrialización, a la manera de Inglaterra. Una nación ya no se impondrá entregándose a las armas, sino comportándose como Inglaterra, poniéndose a la vanguardia de la modernidad económica.

Sin embargo, si los tecnócratas colocados o confirmados a la cabeza del Estado actuaron tan rápido fue porque sus proyectos estaban ya listos para comenzar y habían madurado bajo la Revolución y el Imperio<sup>2</sup>. Estos hombres escaparán a partir de ahora del despotismo napoleónico del que se habían ido alejando desde 1808 y serán favorables a un nuevo régimen en el que las decisiones puedan ser fruto de una reflexión y de un debate limitado a las élites cultivadas partidarias de la modernización de Francia de la que ellos se harán defensores. La nueva monarquía les encaja perfectamente en su versión constitucional.

Si bien los notables esperaban del Estado una dirección firme, por lo menos parecía necesario hacer algunos cambios en el organigrama de la decisión económica que había servido para relevar al despotismo napoleónico y a una política de conquista a escala europea<sup>3</sup>. La reforma administrativa más importante es la que desmanteló el gran ministerio de Manufacturas y Comercio creado bajo el Imperio para gestionar el gran entramado creado por el bloqueo. A partir de ahora el Estado se organizará a escala de las fronteras francesas de 1792<sup>4</sup>.

El 3 de abril de 1814, un decreto incorporó al ministerio de Hacienda el de Manufacturas y Comercio<sup>5</sup>. El 5 de abril, se tomó la decisión más radical para desmantelar la antigua administración, al quedar dividida, en adelante, entre el ministerio del Interior y el de Finanzas. Desde abril de 1814, la unidad administrativa, que simbolizaba a los ojos de la opinión pública la centra-

2. Cf. DÉMIER, Francis, *La France de la Restauration (1814-1830). L'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, 2012, p. 123 y ss.

3. LEVASSEUR, Émile, *Histoire du commerce*, Paris, A. Rousseau, 1912, t. 1, p. 540.

4. Cf. “El Emperador quiso dotar de más homogeneidad a la máquina y aproximar los engranajes a su personas. Creó un ministerio de comercio, le atribuyó las aduanas, las manufacturas, los consulados y el consejo de decomisos. Los consulados y las manufacturas formaron simples divisiones del ministerio... así se hallaba ya preparada la palanca administrativa del comercio y de la industria, igualmente dispuesta para sostener la lucha que ocupaba entonces todos los pensamientos del emperador y dirigir las fuerzas nacionales por las vías pacíficas del progreso, si, por una felicidad que no llegaría a producirse, nuestra vieja enemiga nos hubiera permitido dejar las armas”. GOURAUD, Charles, *Histoire de la politique commerciale de la France*, Paris, Durand, 1854, p. 170.

5. Cf. *Almanach royal*, Imprimerie nationale, 1815.

lización económica del Emperador, salta por los aires. Se creó el 16 de mayo de 1814 una dirección general de Agricultura, Comercio, Artes y Manufacturas bajo la autoridad del ministerio del Interior que es confiado a Louis Becquey. La dirección general de Aduanas, heredera del bloqueo, es suprimida, y la administración de aduanas y derechos colocada bajo la tutela de una dirección general de Contribuciones Indirectas confiada al conde Bérenguer, consejero de Estado, y esta dirección ligada a la de Hacienda<sup>6</sup>.

Aunque las medidas tomadas pudieron afectar a una administración segura de sus prerrogativas y preocupada por su función “estratégica” en la época del bloqueo continental, bajo la superficie de medidas de circunstancias se produce la continuidad del “aparato de Estado” napoleónico. La independencia, de facto, de la administración aduanera se surge del hecho de que a partir de ahora este servicio se regirá bajo la autoridad del director general de Contribuciones Indirectas a través de un director particular que tendría a sus órdenes cuatro administradores. Como Colin de Sussy y Ferrier, sus predecesores bajo el Imperio, Saint-Cricq, el nuevo director de Aduanas, fue el personaje clave de una administración muy centralizada que disponía de amplios poderes y se vinculaba de alguna manera con la tradición imperial<sup>7</sup>.

El hermano del rey, el conde de Artois, quiso acompañar la vuelta de la monarquía con promesas demagógicas sobre la supresión de los derechos reunidos, unos impuestos sobre el consumo considerados como vitales para la supervivencia de la administración. El poder tuvo pronto que dar marcha atrás y defender las necesidades del Estado en una declaración del rey del 10 de mayo de 1814: “El Estado tiene acreedores, funcionarios, ejércitos cuyos intereses nos son tan apreciados como los contribuyentes. El gobierno necesita todos sus recursos y, cuando están debilitados por los males de la guerra, no puede sacrificar una porción significativa de ellos sin asegurar un equivalente. Así pues, la salud del Estado exige que todas las leyes sobre impuestos existentes sean respetadas y mantenidas”<sup>8</sup>.

6. DÉMIER, Francis, *Marché et nation dans la France de la Restauration*, Thèse d'état sous la direction de Philippe Vigier, Université de Paris X, 1992, 2628 p. (cf. 2º capítulo).

7. “Luis XVIII no tenía más que mirar a su alrededor, más que recordar la Francia que había abandonado en 1789, más que considerar lo que volvía a ver en 1814, para convencerse de los méritos de esta política. En torno suyo, por otro lado, toda una generación de administradores, de manufactureros, de agricultores... formada en la escuela del Imperio, estaban allí, en sus puestos, gracias a la Carta y a la libertad política que ésta había aportado mostrando la conducta a seguir, previniendo de las medidas equivocadas, y solicitando, provocando y haciendo triunfar las buenas. El rey felizmente era un hombre destacadamente atento y sensible, y ninguna de las lecciones del pasado se había perdido para él”. GOURAUD, Charles, *Histoire de la politique commerciale...*, p. 167.

8. *Moniteur Universel*, 11 de mayo de 1814.

### La mano tendida de las redes de Talleyrand

Desde el mes de abril de 1814, un pequeño grupo de hombres asegura la continuidad del poder del Estado entre el hundimiento del Imperio, la Tenencia general del reino ejercida de momento por el conde de Artois y el retorno del rey a París a comienzos de mayo. Algunos aparecen en los trampolines del poder, otros juegan un rol indirecto de consejeros, la mayor parte están ligados por redes de amistad, de solidaridad, que se remontan incluso a los años anteriores a la Revolución<sup>9</sup>.

En el primer rango del núcleo dirigente, se encuentra Talleyrand, omnipresente en la toma de decisiones durante de esta larga fase de transición<sup>10</sup>. En el centro de una excepcional red de relaciones y sucesivamente presidente del Senado, presidente del gobierno provisional, persona clave tanto en las combinaciones gubernamentales como en las negociaciones entre Francia y los aliados, y ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno del 13 de mayo de 1814. Bajo su influencia gravitan otros personajes que nos interesan para delimitar los círculos de la toma de decisiones: el abad de Montesquiou, ministro del interior en el mismo gobierno, el barón Louis, nombrado ministro de Hacienda, el conde Beugnot, ministro del Interior el 3 de abril de 1814, después de Marina el 3 de diciembre de 1814, el conde Bérenger, consejero de Estado, Director general de Contribuciones Indirectas a partir de abril, el conde de Saint-Cricq, *maître de requêtes*, nuevo director de la administración de aduanas bajo la tutela del conde Bérenger, el conde de Hauterive, consejero de Estado, que en 1814 ocupaba un modesto puesto de archivero del ministerio de Exteriores después de haber sido redactor de 62 tratados políticos y comerciales de Francia, pero que, a la sombra de Talleyrand, jugará un rol de consultor muy escuchado<sup>11</sup>.

Entre estas personalidades se impondrá la figura del barón Louis cuyas convicciones y experiencia jugarán un papel capital<sup>12</sup>. En la década 1780, se formó alrededor de Talleyrand un círculo de intelectuales que será un laboratorio de ideas del nuevo liberalismo económico aplicado a la Hacienda y al Comercio. Louis, subraya Charles d'Audiffret, tuvo en aquella época “relaciones frecuen-

9. Cf. *Almanach Royal*, 1815, p. 548 y CLINQUART, Jean, *L'administration des douanes sous le Consulat et l'Empire, 1800-1815*, AHAD, Paris, 1979, p. 239. Cf. también Archives Nationales, F 12 2491. A/ F 4. 1015 / F1b 1. 532.

10. DUPUIS, Charles, *Le ministère Talleyrand en 1814*, Paris, Plon, 1919.

11. LEFEBVRE, Georges, *La France sous le Directoire*, Paris, Ed. Sociales, 1977, p. 685.

12. Sobre el barón Louis, cf. Marquis D'AUDIFFRET, *Souvenirs sur le Baron Louis*, Paris, 1841; Comte de SAINT-CRICQ, *Eloge du baron Louis à la Chambre des pairs*, 2 juin 1838; GUENA, Yves, *Le baron Louis 1755-1837*, Paris, Perrin, 1999.

tes con economistas y sobre todo con el célebre Panchaud del que fue discípulo y amigo, elevando sus jóvenes ideas a la altura de los grandes sistemas<sup>13</sup>. Panchaud, el banquero de Ginebra, tenía una reputación de mago en los asuntos financieros<sup>14</sup>. En casa de Talleyrand, en la calle de Bellechasse, Louis Panchaud, Mirabeau, Calonne, Dupont de Nemours se mostraban apasionados en el debate sobre los efectos del tratado del comercio de 1786 con Inglaterra.

Nombrado en 1787 en una de las 21 asambleas provinciales creadas por Brienne, Louis tras la estela de Talleyrand, estuvo muy ligado a Duport, jefe de filas de los Feuillants, polo de reagrupamiento de los “liberales” que volverán al poder en 1814. En febrero de 1793, Louis se reúne con Talleyrand en Inglaterra y hace una larga estancia al otro lado del Canal en la que se vinculó con las intrigas realistas, pero también con las actividades europeas de la banca Greffulhe et Montz. Es entonces cuando Louis estudió con mucha atención el sistema de crédito inglés. Pero Louis regresa a Francia tras el 18 brumario, favorecido por la protección de Mollien, otro discípulo de Panchaud y director de la Caja de amortización, después ministro del Tesoro en 1806. Reemplazado al frente de la Caja por su amigo Bérenger, Louis es nombrado administrador del tesoro, función en la que sus relaciones internacionales, en particular con los banqueros ingleses y holandeses, van a revelarse de gran utilidad para el Estado francés en la búsqueda de crédito internacional tras la caída del Imperio. Después de la dimisión de Talleyrand en agosto de 1807, Louis, aunque se mantuvo vinculado a la obra de restauración del Estado tomó, como su protector, sus distancias con una “aventura” napoleónica bastante alejada de los “razonables” objetivos de los notables<sup>15</sup>. En el momento del hundimiento del Imperio, Mollien, arrastrado por su compromiso político, deja la responsabilidad del Tesoro a su amigo Louis que se impone como el hombre perfecto para el cometido: “Era el que mejor podía mantener el orden que yo había decidido establecer en la Hacienda. Tenía confianza en los servicios que podría prestar a Francia”<sup>16</sup>.

Será Louis, quien con Talleyrand, explique al Zar la necesidad del retorno de los Borbones. En el gobierno provisional que tiene a Dupont de Nemours como secretario, Louis será responsable de Hacienda, Tesoro, Manufacturas y Comercio. El 13 de mayo es nombrado ministro de Finanzas en la nueva con-

13. d'AUDIFFRET, Charles, *Système financier de la France*, Paris, Paul Dupont, 1863, t. 3, p. 57

14. BRUGUIERE, Michel, *La Première Restauration et son budget*, Genève, Droz, 1969, p. 211.

15. BRUGUIERE, Michel, *Pour une renaissance de l'histoire financière, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1992, p. 235.

16. Comte MOLLIEN, François Nicolas, *Mémoires d'un ministre des Finances, 1780-1815*, Paris, Fournier, 1845, t. 1, p. 123.

figuración ministerial. Será él quien llame a Bérenger y a Becquey e imponga claramente su sello a la nueva política del Estado. Con este equipo, llega al poder una generación que ha vivido una experiencia muy rica, a menudo europea. Son hombres cultivados, que han estado en contacto con Inglaterra, sus economistas y los medios cosmopolitas de las finanzas europeas.

El abad de Montesquiou, ministro del Interior tendrá bajo su tutela la administración económica. De temperamento muy diferente al de Louis, recorrerá sin embargo un itinerario parecido al del ministro de Hacienda. Como Louis, ligado a Talleyrand, el abad de Montesquiou jugó un papel importante durante el Directorio, momento en que se convirtió en el representante de Luis XVIII en París. Conciente de los peligros que representaba un espíritu reaccionario ciego, tomó el mando entre los monárquicos constitucionales y mantuvo estrechas relaciones desde entonces con Becquey, otra figura importante entre los “economistas” del equipo dirigente de 1814.

Reuniendo bajo su autoridad la administración de Aduanas y la de Derechos reunidos, el Conde Bérenger es uno de los “hombres influyentes” más señalados de la administración económica<sup>17</sup>. En 1814 será Louis quien llame a Bérenger, su íntimo amigo, al Consejo de Estado. La continuidad de su carrera, del Imperio a la Restauración, es impresionante. Conde del Imperio en 1808, Comendador de la Legión de Honor en 1815, Par de Francia en 1832. Esta continuidad es también la del liberalismo moderado burgués, de aquí en adelante inevitable en toda solución política. Puso a prueba el respeto del Emperador por su oposición a la extensión de la guerra a partir de 1808 y su inquietud expresaba con claridad la fractura cada vez más amplia entre los notables y el poder imperial. Su figura representa, en la órbita de los “responsables” de la economía en 1814, el legado espiritual de 1789.

El peso de Louis Becquey es también muy importante en 1814<sup>18</sup>. A la cabeza de la Dirección General de Agricultura, Comercio y Artes, es el responsable directo de la definición de la política económica. Será en la víspera de la Revolución cuando Becquey se apasione por la economía política. Elegido en la Asamblea Legislativa en septiembre de 1791, Becquey se adhiere plenamente a la Revolución pero quiere mantenerla en los límites trazados por las declaraciones de la Asamblea constituyente. La guerra y sus peligros de radicalización política le hacen inclinarse hacia el rey. Permaneció oculto durante el Terror y no reaparecerá hasta Thermidor. Miembro de los 500, contribu-

17. CLINQUART, Jean, *L'administration des douanes en France sous la Restauration et la monarchie de Juillet*, Neuilly, Association pour l'histoire de l'administration des douanes, 1981, p. 41.

18. Cf. Archives Becquey, Bibliothèque Thiers.

ye a definir la opción realista constitucional bajo el Directorio. Es en esta época cuando organiza con Royer Collard, Quatremère de Quincy, Vaublanc, un “pequeño comité para preparar las bases de un acercamiento a los borbones y a la nación”. Estas personalidades toman contacto con Luis XVIII que dará su confianza a este grupito que, según Beugnot<sup>19</sup>, debía preparar una “restauración del trono que fuera no el triunfo de un partido, sino la señal de la reconciliación de todos los franceses tanto tiempo divididos”. El giro “conservador” del Imperio acerca a Becquey al poder que le nombra consejero de la Universidad. En mayo de 1814, tras la caída del Imperio, es el abad de Montesquiou quien habla de Becquey y de Royer Collard a Luis XVIII. Los amigos de “la agencia de París” acceden a puestos de responsabilidad: Becquey será nombrado director general de Agricultura, Comercio y Artes y Manufacturas, Royer Collard, director de la Biblioteca y Quatremère de Quincy situado al frente de los Museos reales.

Responsable de la aduana, que es la administración estratégica en el momento en que se deshacen los contornos políticos de la Francia imperial, Ferrier, un doctrinario del bloqueo, deja su puesto a Pierre Laurent Barthélémy de Saint-Cricq, “encargado provisionalmente de la administración de las aduanas”, que después será designado en el nuevo puesto de Director de la Administración de aduanas bajo la tutela de Bérenger encargado de las contribuciones indirectas<sup>20</sup>. Procedente de la pequeña nobleza del Béarn en dificultades económicas, Saint-Cricq se adhiere al Imperio. En 1810 había sido director de asuntos aduaneros de los departamentos anexionados al Imperio, y en 1811 fue nombrado oficial de la Legión de Honor. Menos señalado que Ferrier por su participación en la maquinaria administrativa napoleónica, Saint-Cricq mantuvo contactos con los medios partidarios de la vuelta de los borbones. En 1814 su dinamismo y su capacidad extraordinaria de análisis eclipsaron rápidamente a otros administradores. Saint-Cricq tomó la pluma para redactar diversas ordenanzas que tuvieron por efecto, poco a poco, la liberalización de la política económica<sup>21</sup>.

El cambio en la administración se limita, de hecho, a la cabeza de la institución; el cuerpo de funcionarios, incluso los puestos de responsabilidad, sobrevive muy bien en 1814 al hundimiento del Imperio<sup>22</sup>. Esta permanencia, que

19. Comte BEUGNOT, Jean-Claude, *Vie de Becquey*, Paris, Firmin Didot, 1852, p. 143.

20. Cf. GOURAUD, Charles, *Histoire de la politique commerciale...*, t. 2, p. 167.

21. ROEDERER, A.M., *Etudes sur les systèmes opposés du libre-échange et de la protection*, Paris, Guillaumin, 1851, p. 17.

22. COSTAZ, Claude Anthelme, *Histoire de l'administration en France, de l'agriculture, des arts utiles du commerce, des manufactures, des subsistances, des mines et des usines*, Paris, Huzard, 1842, t. 3.

atestigua el organigrama de los ministerios<sup>23</sup>, podía ofrecer a los notables la garantía de una deseada continuidad del aparato estatal cercano a los intereses fundamentales de la burguesía. El corazón del estado continua vetado a las aspiraciones de la derecha reaccionaria. Sin embargo, en la Dirección General de Agricultura, Comercio, Artes y Manufacturas, Becquey toma pronto conciencia del obstáculo que representaba la inercia de la administración imperial para la puesta en marcha del proyecto liberal que creía indispensable para relanzar la economía. Beugnot vuelve a sus métodos “originales” para renovar a los hombres clave de la máquina administrativa: “Su primer empeño fue informarse, a través de los empleados del antiguo ministerio de Comercio, de los hombres que pudieran plegar sus ideas y hábitos al nuevo espíritu que debía animar a la administración. Pronto se dio cuenta de que estos empleados, fuesen los que fuesen sus méritos y sus conocimientos, formados en el culto al bloqueo continental, a las licencias... opondrían resistencia, o una forma de inercia equivalente, a las reformas que la situación del comercio de Francia iba a necesitar. Buscó fuera un hombre dispuesto a secundarle en la puesta en marcha de estas reformas y que poseyera las aptitudes y experiencia necesarias, suficientemente bregado para superar los obstáculos que esperaba encontrar en su propia administración. Su búsqueda se mantuvo durante mucho tiempo sin éxito. Finalmente un banquero de París, Dandré, le señala en Génova, a un hombre muy distinguido y profundamente versado en materias comerciales, Emile Vicens, procedente de la burguesía protestante de Nîmes, instalado en la banca de Ginebra donde se había convertido en juez del tribunal de comercio, miembro de la cámara de comercio y del consejo municipal”<sup>24</sup>. Relacionado con los medios financieros europeos, economista reputado, gran especialista de derecho comercial, Vicens era profesor de “ciencias comerciales” en la Academia de Génova cuando Becquey le llama y le nombra jefe de la oficina de Comercio de la dirección general del Comercio, Agricultura y Subsistencias que acababa de crear, antes de convertirse en director de la misma, carrera en línea recta hasta la monarquía de Julio que le hizo consejero de Estado.

### Una tecnocracia liberal al frente del Estado

Mientras que un estudio “inmediato” de las ordenanzas de la primavera de 1814 deja la impresión de improvisación y de una política hecha a impulsos en una coyuntura incierta, teniendo en cuenta las personalidades que ocupan los puestos claves del poder y de la administración, puede descubrirse, si no un pro-

23. Cf. *Almanach royal*, 1815.

24. Comte BEUGNOT, *Mémoires du Comte Beugnot*, Paris, Dentu, 1868, p. 34.

grama ya definido sí al menos la existencia de una red coherente en el momento en que toma las riendas de la maquinaria estatal.

Estos hombres pertenecen prácticamente a la misma generación. Tienen entre 20 y 30 años al comienzo de la Revolución. Incluso si son descendientes de un medio aristocrático, es la Revolución quien les precipita a la vida política y todos pertenecen ideológicamente, sino sociológicamente, a una burguesía que se adhiere plenamente a los principios de 1789. Todos, sin embargo, buscarán desde 1791 el modo de fijar la evolución de Francia sobre esos cimientos primitivos. Rechazando la idea democrática, la República, muchos han pertenecido al grupo de los Feuillants que parece resucitar en 1814. Hostiles a una radicalización revolucionaria a partir de 1792, emigran o se esconden. Pero la emigración no significa para ellos en absoluto la ruptura con los ideales de la nueva sociedad. La emigración es también la continuación de una experiencia cultural cosmopolita como lo han sido las Luces y la experiencia de las altas finanzas con sus ramificaciones europeas. Desde 1792, han buscado la estabilidad en el marco de una monarquía constitucional. A partir de 1808 para algunos, de 1812 para otros, la adhesión al Imperio se convierte en distancia o ruptura y representan perfectamente la inquietud de los notables tradicionales ante del espíritu aventurero del Emperador. Su prudencia burguesa los confina a la revuelta discreta, a la intriga de salón o a la política de espera.

En 1814 llegan al poder con una rica cultura, pero también con una experiencia política que les incita al pragmatismo. No habiéndose nunca alejado de responsabilidades políticas, saben que Francia ha cambiado y temen los antojos reaccionarios tanto como la deriva revolucionaria. Beugnot, evocando la personalidad de Becquey, a la búsqueda de un “justo medio” económico, da una definición muy sutil de esta asociación entre la cultura y la experiencia propias de una generación enfrentada a la reorganización económica y social más allá de los extraordinarios cambios de la Revolución y el Imperio: “La lectura asidua de escritos de Turgot, de Necker, de Adam Smith, sus entrevistas con Dupont de Nemours, sus trabajos en la Asamblea legislativa, donde frecuentemente hacía de portavoz del comité de Hacienda del que formaba parte, las operaciones de banca, a las cuales se había dedicado cuando buscaba en los primeros tiempos del Imperio útiles ocupaciones, le habían servido para aprender lo que había de cierto y aplicable en las teorías tan controvertidas sobre la creación, la circulación y el consumo de la riqueza. Si bien mostraba conocimientos variados y extensos en esta materia, era evidente que la ciencia no dominaba el carácter del verdadero administrador cuyas opiniones se forjan a la luz de la experiencia más que sobre la lectura y la meditación abstracta”<sup>25</sup>.

---

25. *Ibid.*, pp. 37.

Lo que se dice con justicia para Becquey podría servir también, con algunos matices, para los otros grandes tecnócratas que toman la dirección económica de Francia en 1814<sup>26</sup>. Si algunos como Louis o Becquey pasaron por los negocios, esto no quiere decir que su liberalismo sea el del emprendedor o el de Jean Baptiste Say. La empresa para esta pequeña élite en el poder –a excepción quizás de Chaptal que es, antes que nada, un industrial– es sobre todo la banca y muy poco la industria. La economía política, incluida la defensa de los principios fundaméntales del liberalismo, es para ellos una ciencia de gobierno. No es cuestión de pensar que se trata de un juego de intereses privados y que a su nivel solo puede dirigirse el desarrollo. El Estado es el único que tiene las llaves de una visión sintética de la actividad económica que prima sobre el pluralismo confuso de los intereses particulares: “Cada cámara de comercio –precisaba Becquey en una circular administrativa– solo puede ocuparse de lo que le es más familiar, de lo que le afecta más de cerca. El gobierno es quien le corresponde elaborar un conjunto a partir de los elementos que reúna... en mis oficinas podremos hacer con todo ello un cuerpo completo”<sup>27</sup>.

Bajo la responsabilidad del barón Louis, en Hacienda, será Louis Becquey, nombrado director general de Agricultura, Comercio y Artes y Manufacturas, quien formule, tras el 6 de junio de 1814, en una larga circular dirigida a las cámaras de comercio, el programa de modernización y de reconstrucción de Francia que esta nueva tecnocracia liberal quiere llevar a buen puerto. No se trata para ellos de copiar a Inglaterra, a la que conocen bien, ni a sus economistas, a los que han leído mucho<sup>28</sup>. La vía francesa hacia el liberalismo no es la de Jean-Baptiste Say cuya influencia se limita a los salones. Su proyecto sintetiza de manera original la cultura económica de Turgot y la de Colbert quien será su mayor referencia desde un punto de vista operativo. Blanc de Volx, un economista, declaró entonces: “Colbert creó todo y transmitió a Francia el secreto de su pujanza... su genio, sus planes y sus grandes acciones le han convertido en inmortal”<sup>29</sup>.

26. Cf. GIRARD, Louis, *Les Libéraux français*, Paris, Aubier, 1985, p. 60.

27. BECQUEY, Louis, *A Messieurs les membres composant les Chambres de commerce du royaume » Direction générale du Commerce et des Arts et Manufactures*, 6 juin 1814, Archives nationales, F 12/ 633. Cf. también DÉMIER, F, *Histoire de la Chambre de commerce de Paris (la Monarchie constitutionnelle 1814-1848)*, Genève, Droz, 2003, p. 234.

28. Cf. CHALINE, Jean-Pierre, “Modèle ou rivale? L’Angleterre vue par les Rouennais du XIXe siècle”, *Etudes Normandes*, n°1, pp. 53-59; STEARNS, Peter, “British Industry through the Eyes of French industrialists, 1820-1848”, *Journal of Modern History* (1965) pp. 50-61; GURY, Jean, *Etudes comparatives sur l’image de la Grande Bretagne et les influences britanniques en France spécialement entre 1760 et 1830*, Thèse Université de Paris IV, décembre 1988; CAMERON, Rondo, “Was England really superior to France? Review article”, *Journal of Economic History* diciembre, 1986, p. 103.

29. BLANC DE VOLX, Jean, *État commercial de la France au commencement du XIXe siècle ou du commerce français, de ses erreurs et des améliorations dont il est susceptible*, Paris, Teutel

### El Estado regulador del mercado

Desde 1814, el poder ha hecho la elección de un liberalismo modulado, encuadrado en la herencia política y los contornos geográficos de la nación nacida desde la Revolución hasta el Imperio. La fórmula es simple y eficaz para animar a los emprendedores: la mayor libertad en el interior, la mayor protección hacia el exterior. En el marco político de la nación, la libertad está asegurada al emprendedor. Pero se trata también de una política social porque apuesta por movilizar brazos y dar trabajo a escala nacional prohibiendo la entrada de trabajadores extranjeros. La elección es juiciosa porque Francia puede aprovechar un mercado de 30 millones de consumidores y porque es claro que este repliegue táctico debe servir para reconquistar el mercado internacional que no debe ser abandonado a favor de Inglaterra. Una revolución industrial comenzada a final del Antiguo Régimen y seguida activamente bajo el Imperio va a poder, de aquí en adelante, progresar a un ritmo mucho más sostenido.

Por etapas, bajo el gobierno de los constitucionales de 1816 hasta el giro de 1820, el aparato estatal francés sostiene, en efecto, esta política económica y social liberal. Hay muchos ejemplos. Desde 1814, comienza a imponer su proyecto proteccionista a pesar de las presiones ejercidas por los intereses económicos de las grandes empresas que desean emanciparse inmediatamente de las restricciones de la herencia imperial. Pone todo su interés a favor de las industrias algodoneras, persuadido de que la base del algodón es la llave del desarrollo de un capitalismo moderno. Por el contrario comienza a rechazar la ofensiva de los productores de carbón y de hierro que desean disponer de las mismas ventajas mientras que en los despachos se consideran como semi-productos y “alimentos de la industria”. Es a partir de ahora cuando los despachos van a jugar un rol esencial fijando, mediante arbitrajes complejos, un nuevo consenso nacional capaz de equilibrar todos los sectores de una economía moderna todavía muy atomizada.

Frente a estas luchas de intereses se reafirma un poder económico estatal nuevo<sup>30</sup>. Las imprecaciones de la derecha contra los “funcionarios” del Imperio, tienen muy poca influencia sobre los equipos que sabrán demostrar rápidamente que Francia no podía llevar a cabo la economía de los que estaban “capacitados” para administrar sus asuntos económicos. Bajo el gobierno de Richelieu se elaboró una dialéctica muy moderna del Estado y de los intereses particula-

et Würtz, 1803, p. 37; CROZET, François, *De la supériorité de l'Angleterre sur la France. L'économie et l'imaginaire (XVIIIe siècle-XXe siècle)*, Paris, Perrin, 1985.

30. Cf. VON THADDEN, Rudolf, *La centralisation contestée. L'administration napoléonienne, enjeu politique de la Restauration (1814-1830)*, Paris, Actes Sud, 1989.

res. Se otorgó a las cámaras de comercio un papel importante para dar a conocer las aspiraciones de los medios económicos locales y las comisiones parlamentarias se encargaron de negociar con los “despachos” la naturaleza de los compromisos que eran necesario alcanzar.

La administración de la monarquía según la Carta está comprometida desde 1814 en asegurar la construcción de una economía nacional limitando la lógica del mercado a las fronteras de Francia. Pero el otro objetivo de las oficinas de Louis, y después de Corvetto, era asegurar la victoria de la economía de mercado en el interior del territorio nacional. Ninguno de los altos funcionarios del Estado colocados en los despachos dudaba entonces de que el progreso de la economía, pero también el de la civilización moderna, encuentra su raíz en el espíritu de empresa y las reglas del mercado<sup>31</sup>. Así pues el ministro del interior encargado de las grandes líneas de la economía intervino enérgicamente para bloquear todos los intentos de restablecer las corporaciones que se habían hecho eco de las reivindicaciones del “comercio establecido” contra la desregulación surgida del periodo revolucionario<sup>32</sup>. Al contrario, la administración consideró necesario establecer nuevas normas para una “policía” de la industria y del comercio para que esto no se hiciera en el nivel de los oficios, sino que la competencia permaneciera en manos del Estado. Es esto lo que dió a las cámaras de comercio, a las cámaras consultivas, a los tribunales de comercio, que constituyen una bisagra, un vínculo mucho más importante entre los productores y el Estado. Es en su seno, y en relación con las oficinas y los Consejos de las Manufacturas y del Comercio, donde se irán definiendo progresivamente las noticias sobre regulaciones del mercado herederas del episodio revolucionario.

La nueva Cámara de Comercio de París constituye un ejemplo de esta nueva articulación entre el Estado y sus productores. Una quincena de “cónsules”, bajo la vigilancia estrecha del prefecto del Sena, “presidente nato” de la Cámara, elaboran una doctrina económica liberal de acuerdo con las exigencias del aparato estatal. La Cámara misma inaugura un tipo de institución original en la que el Estado confía una parte de su actividad a agentes privados, procedentes del mundo de los negocios y de las manufacturas, pero gozando del estatuto de institución pública, teniendo como único interlocutor al Estado y disponiendo de medios fiscalizados. Esta “descentralización” del Estado en los orígenes de la Cámara, un Estado que no quiere multiplicar los funcionarios

31. DÉMIER, Francis, *Marché et nation dans la France de la Restauration*, Thèse d'Etat, Université de Paris X, 1992, p. 230 y ss.

32. LEVACHER-DUPLESSIS, M., *Requête au roi et mémoire sur la nécessité de rétablir le corps de marchands et les communautés de des arts et métiers*, Paris, Smith, 1817, p. 21.

para conocer los resortes de la actividad económica y orientarla, no estuvo exenta de tensiones. Pero sus miembros siempre consideraron que los poderes públicos debían dirigir todas sus fuerzas a impedir cualquier marcha atrás hacia la economía de privilegio impidiendo la reaparición de monopolios, controlando las nuevas “asociaciones” de capitales y evitando las peligrosas derivas especulativas.

Sobre estos terrenos tan diferentes como “la cuestión del grano” o la puesta en marcha de importantes planes de obras públicas, se impuso progresivamente una estrecha articulación entre lo público y lo privado<sup>33</sup>. En 1820 Becquey, respaldado por un importante ingeniero de puentes, Joseph Dutens<sup>34</sup>, publicará un *Rapport au Roi* donde proponía la puesta en marcha de un inmenso programa de acondicionamiento de 126 canales y ríos que totalizaban 25.718 kilómetros y cuyo enorme coste para la época se elevaba a 1108 millones de francos. Becquey, convencido de que el Estado no tenía vocación de convertirse en emprendedor, deseaba que el programa fuese asumido globalmente por empresas privadas, tan solo sugería, en la medida en que el coste era excepcionalmente elevado, que el Estado estimulara a lo privado por medio del aporte de subvenciones. Estos grandes tecnócratas e ingenieros que encarnan la pujanza del Estado legado por el episodio imperial, nunca tuvieron otra idea que confiar a las empresas privadas la realización del programa una vez que se hubiera trazado la armadura de redes y definido las técnicas necesarias para llegar a buen puerto. Fue porque este amplio programa chocó con la imposibilidad de las empresas privadas de poner en marcha este tipo de proyectos lo que decidió al Estado a construir él mismo la red. Sin embargo el Estado aseguró, a cambio de financiación privada, una concesión para la explotación de peajes a un consorcio de grandes bancos. Las compañías financieras acreedoras del Estado fueron autorizadas entonces a la emisión de acciones basadas en los futuros beneficios para aportar el capital necesario<sup>35</sup>.

Este plan de Becquey, podía parecer la expresión de una solución estática para el desarrollo francés, la solución añorada por el pujante cuerpo de ingenieros de caminos y puentes. En realidad el Estado siempre había deseado, de

33. Cf. SKINNER, S., *The Market and the State. Essays in Honour of Adam Smith*, Oxford, Clarendon Press, 1976; FAZY, James, *Principes d'organisation industrielle pour le déploiement des richesses en France*, Paris, Malher, 1830, p. 249; DUPUIT, Jules, *De la mesure de l'utilité publique* Paris, 1844 et aussi *De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication*, Paris Guillaumin, 1849.

34. DUTENS, Joseph, *Analyse raisonnée des principes fondamentaux de l'économie politique*, Paris, Bachelier, 1804.

35. GEIGER, Reed, *Planning the French Canals*, Newark, University of Delaware Press, Denver, 1984.

acuerdo con sus propios principios, confiar a lo privado la construcción de la red. Es la empresa privada quien se muestra débil y el Estado quien puede entonces aportar al aparato económico una infraestructura útil al capitalismo francés.

El problema del mercado nacional de grano se produjo de manera aguda tras las cosechas de 1816 y 1817<sup>36</sup> que fueron desastrosas y que hicieron reaparecer los fantasmas de las hambrunas del Antiguo Régimen<sup>37</sup>. En un momento en que el Estado, a la manera clásica, desechaba el juego del mercado para fijar el precio por temor a los motines del trigo, el gobierno, a iniciativa de Lainé, ministro del Interior, defendió con fuerza los principios del liberalismo en materia de subsistencias y el rechazo de una política intervencionista que había sido la de la Revolución y del Imperio<sup>38</sup>.

Los despachos se contentaron con dar seguridades y ánimos, y Lainé, que quería hacer de la libertad de comercio del grano el símbolo de su adhesión a los principios del liberalismo, intentó por todos los medios favorecer las importaciones, clave para el nuevo desarrollo del negocio internacional del grano destruido por las guerras napoleónicas. “El pueblo aborrece en general a los que se ocupan del comercio de granos sin reflexionar que si esta no fuera la profesión de algunos particulares no se podría aprovisionar a las grandes ciudades y que el precio del pan sería más elevado de lo que es. Es necesario protegerles contra este odio, porque su actividad, procurando subsistencia a los locales, presta un servicio que la administración, a pesar de su buena voluntad, no podría realizarla de manera tan eficaz”<sup>39</sup>. El antiguo prefecto, Chaillou des Bars, es buen ejemplo de este “compromiso” del gobierno en una dirección liberal: “Es necesaria fuerza y energía en el gobierno, en 1816, para no dejarse llevar por los deseos irresponsables de la multitud que asocia el alto precio del grano con acciones culpables. Hemos proclamado alto y rotundamente el reconocimiento que debemos a la administración por su rechazo absoluto hacia todas las medidas que habrían perjudicado el libre transporte de las subsistencias”<sup>40</sup>.

36. Cf. BOURGUIGNAT, Nicolas, *Les grains du désordre. L'Etat face aux violences frumentaires dans la première moitié du XIXe siècle*, Paris Editions de l'EHESS, 2001.

37. VIARD, Paul, "La disette de 1816-1817, particulièrement en Côte d'Or", *Revue Historique* (1928), pp. 95-118 ; GENEAU, Louis, "La disette de 1816-1817 dans une région productrice de blé: la Brie", *Revue d'Histoire Moderne* (1929), pp. 18-46.

38. DENAIS, Étienne, *Histoire des l'échelle mobile des céréales en France*, Paris, Larose, 1901.

39. COSTAZ, Claude Anthelme, *Histoire de l'administration en France, de l'agriculture, des arts utiles, du commerce, des manufactures, des subsistances, des mines et des usines*, Paris, Huard, 1842, t. III, p. 56.

40. CHAILLOU DES BARS, *Essai historique et statistique sur la législation des grains*, Paris Didot, 1820, p. 83.

La redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado se impone con la creación, el 28 de abril de 1816, de una nueva Caja de amortizaciones cuya vocación era consagrar la dotación recibida regularmente del gobierno a la extinción progresiva de la deuda del estado. Su objetivo era al mismo tiempo, restablecer el crédito público y desarrollar el mercado de la deuda, para así consolidar la confianza, teniendo a la Caja a resguardo de eventuales tentativas del propio Estado. La particularidad de la institución será mantenerse a distancia del gobierno, cuya tutela se ejercía tan solo por el nombramiento de su director.

Esta línea política, que constituye la definición de un aparato de Estado moderno adaptado al progreso de una economía capitalista, fue profundamente afectado por el giro de 1820. ¿Explicaría, entonces, el fracaso de los constitucionales y la llegada progresiva con el gobierno de Villèle de una inflexión derechista la mecánica de una crisis que conduciría a la revolución de 1830? La respuesta debe ser matizada.

### **Villèle, ¿una inflexión conservadora?**

No podemos asimilar al gobierno de Villèle con el regreso de los ultras de la *Chambre introuvable*. Villèle, que era hostil a la Carta, hostil al aparato del Estado napoleónico centralizado, que a sus ojos era la expresión misma de la Revolución y del despotismo, ha cambiado. Ahora está convencido de que el futuro de la monarquía solo se podrá reconstruir con la Carta y ha descubierto que las reivindicaciones de la aristocracia territorial a favor de un poder local contra el Estado centralizado le privaría en un instrumento indispensable para realizar su política.

El gobierno de Villèle es sin embargo, la expresión de una reacción política de la aristocracia departamental confrontada a una bajada brutal de la renta territorial con la llegada de los granos rusos y más profundamente de una crisis de identidad de esa nobleza que tiene el sentimiento de haber hecho mercadeo con el compromiso histórico de la Carta. A esta crisis, Villèle intenta responder dando a esta aristocrática, fuertemente enraizada en la tierra, un rol hegemónico en la vida política, ya que es la única que puede preservar un sistema de valores tradicionales y hacer respetar el orden en la pirámide social. Pero Villèle está convencido que no es posible expulsar a la burguesía de los asuntos del Estado, y tampoco lo desea. Contrariamente a muchos otros ultras, él no es hostil a los esfuerzos hechos a favor de la industria nacional. Su objetivo último no es lanzarse a un enfrentamiento con la clase media, idea acariciada por muchos ultras, sino la de buscar un compromiso con la burguesía: “Yo nací –dijo– para el fin de las revoluciones”.

Esta política, que pasa por una ley de indemnización a los emigrados, los “millones de emigrados”, y algunas medidas para consolidar a la gran propiedad a través de las sucesiones, tendió, sobre todo, a extender el proteccionismo aduanero al sector agrícola, que hasta entonces no se había beneficiado más que muy discretamente. Para Villèle era una respuesta necesaria a la reacción “ultra” de los años 20 que se había presentado como la expresión de un malestar profundo de los propietarios de la tierra amenazados por la pérdida de influencia y, a la vez, por el dinamismo de las manufacturas y el debilitamiento de unas rentas que, según su parecer, no estaban dirigiendo sus pasos hacia el beneficio.

El estado bajo Decazes, había apostado por el desarrollo de un gran negocio capitalista organizado, único capaz, según él, de responder de manera anticipada a los precios elevados y a las hambrunas y no otorgaba ninguna confianza a los proyectos de los propietarios de tierras partidarios, en el marco de un proteccionismo agrícola, de crear reservas de grano confinadas en el ámbito de un mercado interior aislado. La resistencia de los Despachos a la puesta en marcha de un plan que estaba impulsado por la extrema derecha decidirá a los ultras a obtener del gobierno de Villèle una “depuración” bastante profunda de las direcciones del ministerio del interior encargado de la propiedad de la tierra. En 1821, Labiche, que estaba al frente de la división de Subsistencias, fue jubilado. Los despachos de su división fueron entonces reunidos a la tercera, dirigida por Fauchet y llamada desde entonces División de Comercio, Artes y Manufacturas, Agricultura, Haras, Subsistencias y Pesos y Medidas. Pero, Fauchet y Vincent, al frente de esta nueva división se opondrán a hacer nuevas concesiones a los propietarios<sup>41</sup>. En 1822 de Castelbajac, un ultra, fue colocado a la cabeza de Agricultura. Sin otra competencia que su compromiso político con el ala derecha de la Cámara, de Castelbajac retira a Fauchet y a Petit y coloca a Durand, Luchaire y Prévost al frente de los Despachos. El deslizamiento a la derecha de la administración termina con el nombramiento de Sirieys de Mayrinjac, diputado del Lot y ganadero, en la dirección general de la administración del Comercio, Artes y Manufacturas y Agricultura, cambio acompañado de una nueva depuración de competencia en los Despachos<sup>42</sup>.

La victoria política del partido agrario, no garantizaba una victoria económica. Ninguna medida aduanera, como había advertido desde hacia tiempo la administración, era capaz, de forma inmediata, de hacer subir el precio del grano. Acompañados de fortísimas variaciones regionales que mostrarán

41. Cf. *Almanach royal, op. cit.*, 1822.

42. Cf. MAUGUIN, C., *Etudes historiques sur l'administration de la l'agriculture en France, Mémoires publiées par la Société d'Agriculture de France*, Paris 1876, t. 2, 147.

lo ilusorio de un mercado nacional coherente, los precios permanecieron bajos. Solo a partir de 1827 los precios subirán para alcanzar su cota más alta entre 1830 y 1833. Los circuitos internacionales de cereales fueron reducidos a la mínima expresión y el negocio se vio forzado a contorsiones absurdas para imaginar circuitos capaces de franquear el paso a los trigos rusos evitando los riesgos del fraude. Esta evolución que no afecta directamente al sector manufacturero desequilibra frecuentemente un aparato del Estado que había encontrado una coherencia muy grande durante el período de los constitucionales. El retorno de la coyuntura económica a partir de 1826 no hizo más que amplificar los problemas para abocar en noviembre de 1827 a la derrota electoral de Villèle y a su exclusión.

### **Frente a la crisis, la tentación de los “métodos ingleses”**

El episodio Martignac, llamado al gobierno después de la salida de Villèle, fue la oportunidad para una loable tentativa de devolver al aparato del Estado una capacidad de intervención en la economía y en la sociedad que había sido hipotecada por la política de Villèle. En un contexto difícil, donde el rey no había dejado de contestar a un ministerio de centro-derecha que había tenido que sufrir después del fracaso de Villèle, la reforma del Estado bajo Martignac se presentó como una de las claves políticas para encontrar una salida a la crisis. Pero, a partir de ese momento, el debate se iba a producir en todos los frentes.

La derecha, después de haber expresado al día siguiente de caído el Imperio el deseo de ver lo local oponerse a toda la poderosa herencia centralizadora del Imperio, había abandonado sus ideas para defender, por su parte, la utilidad del poder central contra los enemigos políticos. Para la izquierda, por contra, se trataba de defender el poder local democratizado para expresar las aspiraciones de cambio; pero, claro está, proponía igualmente la cuestión de los medios financieros de los que podrían disponer estas instituciones locales sin tener que dirigirse al gobierno central.

La respuesta de Martignac fue demasiado tímida para que pudiera recuperarse una administración desprestigiada por las prácticas autoritarias que había adoptado bajo el gobierno de Villèle. La reforma Martignac dejó de lado de inmediato “la administración activa”, prefectos, sub-prefectos y alcaldes cuyo puesto y función permanecen intactos. El principal cambio introducido por la reforma se apoya en el hecho de que los consejeros municipales, de barrio y generales serían elegidos y no ya nombrados por el gobierno. Pero la modalidad de elección permanecía confiada a la gran propiedad de la tierra, en la medida que el electorado y los elegibles eran extraídos de entre los sectores que pagaban mayores impuestos. Peligrosa para la derecha, esta tentativa de

suavizar la tutela administrativa y política del Estado fue considerada como totalmente insuficiente por la oposición liberal y, finalmente, abandonada por el ministerio.

También el aparato del Estado encargado de la economía es puesto a prueba a partir de 1828. Hasta entonces, el sistema Villèle, heredero de alguna manera del prohibicionismo del Imperio, no había conocido una verdadera contestación organizada. En adelante, la caída de la derecha se vio acompañada del ascenso de una corriente liberal limitada hasta ese momento a los economistas y a los grandes negociantes y banqueros de la capital o de las ciudades del este como Estrasburgo. El movimiento, que es una de las principales componente de la caída de Villèle en las elecciones, tiene por origen el Midi rural y más particularmente las regiones productoras de vino. Algunos poderosos productores de la región de Burdeos se habían manifestado ya contrarios al proteccionismo de los manufactureros, pero, en la primavera de 1828, millares de productores, grandes y pequeños, se sumaron a la contestación. El movimiento tomó rápidamente la forma de una contestación de las decisiones tomadas desde el comienzo de la Restauración, de las decisiones que, en los medios agrícolas, se pensaba que habían sido realizadas para beneficio de los cerealistas y de las grandes industrias, en particular de los dueños de las fraguas que encarnaban el sistema de Villèle y sus nuevos privilegiados. Sobre un fondo de reivindicaciones de la viticultura, aparece la contestación de toda la Francia meridional frente a la Francia del norte que trastorna los equilibrios nacionales.

Para responder a esta profunda crisis del modelo de desarrollo francés, el conde de Saint-Cricq, director de las aduanas, promovido por Martignac como responsable de un nuevo ministerio de Comercio, llevó a cabo una reforma original de la dirección de asuntos económicos de forma que permitiera al Estado retomar las riendas de la situación en medio de una violenta batalla de intereses. El esfuerzo de Saint-Cricq para encontrar una solución a este enfrentamiento se apoyó en el nuevo ministerio de Comercio que representaba un esfuerzo de centralización de las decisiones económicas, pero que diferían, sin embargo, sensiblemente del modelo imperial. Su objetivo era dotar a Francia de un “Board of Trade” inspirado en el modelo inglés, capaz de llevar a buen puerto investigaciones, de proporcionar estadísticas que permitieran decidirse entre los intereses en conflicto y de devolver al Estado una legitimidad que por entonces estaba contestada.

La gran investigación económica que lanzará entonces sobrepasa la cuestión del viñedo y se extendía también sobre el problema del hierro, el régimen de las lanas, sobre la “preferencia exclusiva acordada al azúcar de las colonias”, sobre la ampliación del tránsito... La comisión de investigación compuesta por seis

pares, ocho diputados y cuatro altos funcionarios rompía con la rigidez administrativa de las prácticas de Villèle y entendía renovar el diálogo con el conjunto de los medios económicos. La llegada de los comisarios investigadores a las ciudades manufactureras, la movilización rápida del patronato, de los comerciantes, de los pequeños emprendedores, movilización de las que hizo amplio eco la prensa regional, pusieron de manifiesto las esperanzas de cambio. Para el *Journal du Commerce*, convertido en portavoz del ala avanzada del patronato liberal: “Un ministro, el de menores atribuciones de todos, el ministro de Comercio ha adquirido una importancia digna de ser envidiada por todos sus colegas. Le ha bastado con pronunciar la palabra investigación y toda la Francia industrial ha respondido...”. Por todas partes el desarrollo de la investigación precipita la organización de la patronal. Se produjo, incluso, la formación de nuevas agrupaciones de la patronal liberal a partir de correspondencia y contactos mantenidos entre el Havre, Marsella y París. La investigación invitaba a pre-guntarse en algunos sectores que se habían convertido en “privilegiados” sobre la transformación del beneficio en renta y prolongaba, a su manera, la reflexión crítica que había llevado a un número cada vez mayor de notables a provocar la caída de Villèle.

Pero Saint-Cricq, que tenía por objetivo reintegrar progresivamente, “prudentemente”, las industrias “privilegiadas” a la lógica del mercado mediante una moderada reducción de la protección, chocó con los propietarios de las fraguas, acostumbrados a una protección que –según decían– no tenía nada de conservadora sino que era necesaria para realizar las enormes inversiones que eran necesarias en el hierro, en el carbón y en los medios de comunicación, para que tomara forma en Francia un capitalismo capaz de hacer frente a Inglaterra. Saint-Cricq tuvo que contentarse con una modesta bajada de la protección para el hierro y el azúcar pero consiguió, cuando menos, iniciar una bajada del coste de las materias primas tan demandada por una manufactura que veía en ello la condición misma de su recuperación frente a la crisis. Nuevos *drawbacks* fueron establecidos y el tránsito franco de cualquier derecho. El “neocolbertismo”, desde los orígenes de la Restauración, esta concepción asimétrica del sistema de cambios que preconizaba, de hecho, la importación de las materias primas a bajo precio, la protección de las manufacturas, y un esfuerzo para facilitar las salidas, había evolucionado. La fórmula no era actual ya en 1829. Esta política tendría, en adelante un nuevo nombre, la “vía inglesa”. Saint-Cricq, concluyendo la presentación del nuevo proyecto de ley, tuvo mucho cuidado en demostrar que la estrategia de desarrollo que preconizaba era, de hecho, la que había consagrado “la pujanza y eficacia de Inglaterra”.

En torno a este liberalismo moderado y de un Estado que aspiraba, en adelante, a iluminar las decisiones mediante investigaciones de campo más allá de las comisiones parlamentarias, las posibilidades de hallar una vía intermedia no eran imposibles. Esta vía reformista, que había tomado forma en Inglaterra desde las iniciativas de Huskisson, exigía, no obstante, ir deprisa, aprovechar el desconcierto ocasionado por la crisis económica y utilizar también el capital político obtenido con la formación de una nueva mayoría en el giro de 1828. Pero la investigación se estancó y el aislamiento progresivo del gobierno de Martignac y de sus despachos, aislamiento considerado por Carlos X como la ocasión que estaba esperando para desembarazarse de un ministro al que nunca había apoyado, pusieron fin a esta nueva vía. Privado de su dimensión reformista y de su capacidad de maniobra, el aparato del Estado quedó reducido entonces, ante la opinión, a su imagen más desfavorable, la de una administración fiscal injusta, despótica y brutal respecto a los productores y los consumidores.

En vísperas de 1830 estalla una profunda ira contra un sistema fiscal que, en más de un aspecto, recuerda a la época final del Antiguo Régimen y excita de nuevo el odio contra la administración central y la Hacienda, sobre todos en la Francia vitícola<sup>43</sup>. Los almacenistas de vino de Burdeos hablan de “infamias de esta administración vejatoria, objeto de la execración pública y digna de ser infligida tras la conquista a un pueblo vencido en señal de su servidumbre y de su envilecimiento...”. Los viticultores y los comerciantes de vino de las Bouches du Rhône se sublevan contra “los altos funcionarios y todos los ricos capitalistas del norte donde se extienden el oro, las riquezas del comercio, los milagros de la industria...”.

En algunos meses, Saint-Cricq, portador de un proyecto reformista moderado de aparato administrativo, pierde la autoridad política que le habría permitido reconstruir un consenso en una Francia económica dislocada por la crisis. La derecha trata de alejarse de una vía demasiado liberal. Para los liberales, las reformas que esperaban no había llegado nunca a producirse. El *Journal du commerce*, punta de lanza de la burguesía liberal, tomaba sus distancias: “El ministerio parece haber dudado mucho tiempo entre diversas soluciones, y se ha decidido al fin por no elegir ninguna y dejar que las cosas en *statu quo*...”.

Implicado en una reforma administrativa que le había llevado a retirar su proyecto de ley, Martignac no tuvo mejor suerte en el terreno de la reforma

43. D'ALMEIDA, Sylvain, *Recherches sur la fiscalité française de la restauration à la Seconde République*, Maîtrise d'Histoire, Université de Paris X, 1995.

económica donde su ministro Saint-Cricq había, sin embargo, ido mucho más lejos. Pero la parálisis del aparato del Estado anunciable otra, la del poder político frente a una crisis profunda a la que el rey creía poder hacer frente mediante un golpe de Estado.

### Conclusión

Una lectura precipitada de los acontecimientos que acompañaron a la caída del Emperador en la primavera de 1814 podría hacer pensar que, con él, desaparecía también todo el aparato del Estado, una estructura administrativa autoritaria pero inspirada por los principios de la Revolución. El discurso de un realista con ganas de revancha dispuesto a condenar la centralización del Estado a la vez como origen y como consecuencia del espíritu revolucionario permitiría también pensar que, con el reinado de Luis XVIII, la vía hacia una dislocación de este poder en beneficio de un retorno hacia las provincias y la empresa de los castillos estaba abierta. La efímera esperanza de construir un nuevo reino del Midi en la época del Terror blanco muestra por el contrario que, al otro lado de la contestación del Estado, confundido con el reinado de París, existía también en la derecha el gran temor de desmontar la propia nación.

Todas estas tentativas que cuestionaban radicalmente el poder de un Estado confundiéndolo con el despotismo napoleónico fracasaron y el regreso de los Borbones, paradójicamente, confirmó la solidez de una estructura administrativa y política que, de alguna manera, sobreviviendo de un régimen al otro, demostraba que era parte constitutiva del cuerpo de la propia Francia. Esta demostración quedó de manifiesto muy pronto, desde la primavera de 1814. En la estela de Talleyrand, cuando quedó establecido el gobierno de la Carta, la máquina estática napoleónica es la que aportó las respuestas a una situación política escurridiza.

El gobierno no podía ser parlamentario, a la inglesa, elección demasiado arriesgada en una Francia donde la aristocracia era incapaz de jugar el papel de encuadrar a la sociedad. El motor del poder político, encuentra por lo tanto sus relevos en el lado del Estado, de una tecnocracia ilustrada. Es preciso estar atento, no obstante, al hecho de que este aparato de Estado, reconducido en sus atribuciones más allá de la derrota de Francia, conoció una evolución importante ligada a la caída del despotismo imperial que había acentuado los rasgos más criticados. La tecnocracia modernista y liberal, en adelante al frente de la situación, reunió hombres que habían pertenecido a los despachos del Antiguo Régimen, otros habían abrazado la causa de la Revolución, la mayor

parte de ellos habían tenido carreras brillantes bajo el Imperio. Todos estos hombres habían cedido al cartismo y a la voluntad del Emperador, pero su proyecto de modernización de Francia era combinar –lo que no habían conseguido hasta la fecha– la eficacia de una máquina administrativa con el liberalismo económico y político que les seducía en particular en su versión inglesa.

La monarquía restaurada, cuyos perfiles inspiraron rápidamente, les permitió conciliar el impulso del Estado y la necesidad de aceptar la idea de una sociedad menos homogénea y más diversificada que la que habían deseado la Revolución y el Imperio. Asociándose en este programa tanto élites administrativas procedentes del Antiguo régimen como de la Revolución y del Imperio, fue también en el seno de esta administración donde se forjó el modelo de un compromiso histórico entre las dos Francias, compromiso que no fue el fruto de una improvisación sino que había sido largamente madurado en los espíritus al hilo del episodio revolucionario e imperial.

Si bien cierta historiografía ha subrayado frecuentemente el antagonismo entre el liberalismo económico y social y la hegemonía de un Estado poderoso heredado del absolutismo, del jacobinismo y de las exigencias militares del Imperio, fue al contrario, la pujanza de lo público en Francia a partir de 1814 constituyó un agente decisivo del anclaje de una sociedad liberal en el paisaje político tormentoso del período postrevolucionario. Con gran constancia, los equipos en el poder en los despachos sostuvieron un proyecto liberal que encontró bajo la Restauración un contexto favorable para forjar una estructura a la medida del siglo XIX.

Inspirada a la vez por Turgot y por Colbert, síntesis de un debate iniciado bajo el Antiguo Régimen, la tecnocracia liberal se dedicó, bajo el gobierno de los constitucionales, a definir una vía francesa hacia el liberalismo que, atento primero al ejemplo inglés, había asentado el liberalismo de Smith en el contexto de una nación forjada en el episodio revolucionario. Esta dirección del Estado que había faltado en la mayor parte de los países de la Europa continental se destacó en particular en la definición de una política proteccionista asociada a la desregulación y unificación del mercado interior que contribuyó a elevar a Francia al rango de segunda potencia económica mundial hasta los años 80 del siglo XIX. El giro a la derecha de la Restauración bajo Villèle solo supuso una inflexión de esta tendencia entregando los puestos claves en la dirección del sector agrícola a representantes directos de la propiedad agraria. Cuando, a pesar de la caída de Villèle, el tejido económico y social francés, enfrentado a un *impass* político, perdió su coherencia fue cuando desde el Estado, preocupado de utilizar los nuevos métodos del “Board of Trade”,

pudo perfilar un horizonte de recuperación. A pesar de su fracaso, que es primero el de un monarca que no había mantenido del poder del Estado más que su capacidad represiva, el aligeramiento reformista del aparato del Estado napoleónico deseado bajo Martignac, prefiguraba ya evoluciones que estaban por venir de la mano de la monarquía orleanista.

Traducción al castellano a cargo de PEÑA VERÓN