

CAPÍTULO IV

EL PRIMER MINISTERIO DE NECKER (1776-1781) (1)

I. Necker. — II. — Administración financiera. — III. Reformas administrativas y económicas; preocupaciones sociales. — IV. Preponderancia y desgracia de Necker.

I. — Necker

La caída de Turgot había puesto la dirección efectiva del gobierno en manos de Maurepás, quien se había hecho nombrar presidente del consejo de hacienda en 14 de mayo de 1776 y a quien estaban supeditados todos los ministros, excepción hecha de Vergennes. Maurepás aplazó las cuestiones irritantes y substituyó a los dos ministros caídos en desgracia con dos hombres enteramente reposados: a Turgot, con el intendente de Guyena, de Clugny, que por sus orígenes parlamentarios había de ser persona grata a la magistratura, y a Malesherbes, con el intendente de hacienda d'Amelet, de quien decía: «No se dirá que he escogido a éste por su ingenio.»

Clugny fué el agente de la reacción contra Turgot. «Haced obra buena y bella,» parece que le dijo Maurepás; y dicese que él le contestó: «A fe mía, creo que el hombre más hábil no sabría cómo componérselas; pero puesto que es preciso hacer hablar de sí, puedo destruir por un lado lo que Turgot ha destruido por el otro.» Destituyó a los colaboradores de su predecesor, Dupont de Nemours, Baudeau y Roubaud, y para evitar un déficit de treinta y siete millones y hacer frente

(1) FUENTES: *Correspondances* de Mercy, Condorcet, Sra. du Defaud, Voltaire; *Journal* de Hardy; Linguet (*Annales*, t. III y V); Malouet, t. I; Marmontel; Mollien, t. I; de Montyon; Sallier; Senac de Meilhán; Weber, ya citados. *Délibérations du Parlement de Paris*, «Arch. Nat.» X^{1b} 8968 á 8970; Necker, *Œuvres*, París, 1820-1821, 15 vol., especialmente *L'administration des finances*; *Eloge de Colbert*; *Lettres sur le commerce de céréales*, *Compte rendu des finances de 1781*; *Mémoire donné au Roi par M. Necker en 1778* (sobre las asambleas provinciales). *Correspondance de Miromesnil en mars 1780* («Biblioth. Nat.» ms. fr. 2.539); Augéard, *Lettre de M. Turgot à M. Necker*; *Sur l'administration de M. Necker, par un citoyen français*; *Suite des Observations du citoyen*; *Lettre d'un bon français*; *Lettre d'un ami à M. Necker*; *Les Pourquoi, ou la réponse verte* (Libelos contra Necker). Calonne (de), *Réponse à Necker*, 1788; *Les Commentaires*; *Lettre du M. le Marquis de Caraccioli à d'Alembert* («Collection complète de tous les ouvrages pour et contre M. Necker,» Utrecht, 1781, 3 vol.). Le Trosne, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Basilea, 1779; Mirabeau, *Lettres sur l'administration de M. Necker*, 1787; Rabaut Saint-Etienne, *Précis historique de la Révolution française*, París, 1792, 2 vol.; Genlis (Sra. de), *Mémoires*, París, 1825, 10 vol., t. III; Stael-Holstein (Sra. de), *Considération sur les principaux événements de la Révolution française*, en el tomo II de las *Œuvres*, París, 1836.

OBRAS DE CONSULTA: Afanassiev; Biolley; Boissonnade; Floquet, t. VII; Gomel, t. I; de Lavergne; de Nolhac (*La reina Marie Antoinette*); Rocquain; Stourm, t. II, ya citados. Levasseur, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France avant 1789*, 2.^a ed., París, 1900-1901, 2 vol., en el t. II; De Lomenie, *Les Mirabeau*, 2.^a ed., París 1889-1891, 5 vol. Lady Blennerhassett, *Mme. de Stael et son temps* (1766-1817), trad. fr. por Dietrich, París, 1890, 3 vol. D'Haussonville, *Le salon de Mme. Necker*, París, 1882, 2 vol. Ritter, *Notes sur Mme. de Stael, ses ancêtres, sa famille, sa vie et sa correspondance*, Ginebra, 1899. Artículos de Sainte-Beuve sobre Necker y sobre la Sra. de Necker, en los tomos IV y VII de las *Causeries du lundi*. Desnoiresterres, *Voltaire et la société française au XVIII^e siècle*, París, 1867-1876, 3 vol. en el t. VI.

a los gastos de la marina, creó, en julio, una lotería real, de la que sacó unos doce millones, y pensó, además, de recurrir a otro expediente, la bancarrota. En aquel período reaparecieron el despilfarro, las participaciones en los negocios (*croupes*) y los alborozos.

Los edictos de febrero de 1776 ni siquiera comenzaron a ejecutarse. Una declaración de 11 de agosto restableció la corvea, aunque con algunas modificaciones, como la de que las parroquias pudiesen elegir entre la tarea personal y un impuesto en dinero proporcional al pecho, y al mismo tiempo un edicto reinstauró las corporaciones, veedurías y maestrías, si bien disminuyendo el número de las mismas, rebajando en una mitad los derechos de maestría y dejando libres ciertos oficios.

En el entretanto, parecía anunciarse una reacción religiosa. Los jesuitas reaparecían con el nombre de Padres de la Cruz y trabajaban por obtener su restablecimiento legal, y los obispos, fortalecidos con el apoyo de la magistratura, anunciaban rigores contra los Filósofos. El autor de la obra titulada *Philosophie de la Nature* (*Filosofía de la Naturaleza*), condenado por el Chatelet a destierro perpetuo (1), apelaba de la sentencia ante el Parlamento; estaba preso en la Conserjería y los Filósofos hacían de él un mártir. Los liberos se agitaban; multitud de libelos atacaban al rey, a la reina y a la familia real, y se hablaba de posibles insurrecciones y de la convocación de los Estados generales.

Maurepás, viendo el peligro de una política de reacción, inclinóse hacia los reformadores, y al morir Clugny en octubre de 1776, negóse a llamar de nuevo a Terray y llamó a Necker; pero como no podía nombrarle contralor general, por ser extranjero y protestante, confirió nominalmente aquel cargo a un empleado obscuro, Taboureau des Reaux y le dió por consejero-adjunto a Necker, quien, poco después, en junio de 1777, fué nombrado director general de hacienda. Maurepás creyó que, en esta modesta situación, Necker no sería más que un consejero útil, capaz «de hacer entrar dinero en el tesoro real.»

Necker tenía cuarenta años. Hijo de un regente de colegio de Ginebra, llegaba a París en 1747, entraba en la casa de banca de los Thelusón, en la calle de Michel le Comte, y gracias a su inteligencia de los negocios llegaba a ser empleado principal y finalmente asociado de aquellos banqueros. Con sus especulaciones en el momento de la paz de 1763, de la que, según Senac de Meilhán, tuvo noticia con alguna anticipación, y con varias operaciones sobre la acciones de la Compañía de las Indias, juntó en diez años una fortuna de ocho millones de libras, que equivalían aproximadamente a veinte millones de francos de hoy en día. Fundó en 1765, un banco en la calle de Clery y se creó relaciones financieras así en el extranjero como en Francia, pero en 1772 cedió aquella casa a su hermano y a los banqueros Germanie y Girardot y se hizo publicista.

Necker habíase casado con la hija de un pastor protestante del territorio de Vaud, joven bella, instruída, un tanto pedante y que conservaba, como su marido, algo de aire extranjero, de aire de Ginebra. Después de casada reunió en sus comidas de los viernes a los

(1) Véase pág. 210.

principales sabios, filósofos y literatos de París, y en aquellas reuniones Necker causó la admiración de sus comensales por sus variados conocimientos y por su conversación. Los Filósofos le encomiaron, la Academia coronó, en 1772, su *Eloge de Colbert* (*Elogio de Colbert*), en el que hacía la apología del proteccionismo, y los administradores aprobaron sus puntos de vista prácticos y su aversión a los principios abstractos. Su *Essai sur la législation et le commerce des blés* (*Ensayo sobre la legislación y el comercio de los trigos*), publicado en 1775, y en el que defendía teorías contrarias a las de los Economistas, dió lugar a grandes polémicas. A la gente agradábase su claridad, la moderación de sus opiniones, su filantropía al gusto de la época y el tono sentimental que había introducido en las materias administrativas.

Aquel hombre, de costumbres irreprochables que contrastaban grandemente con las de la alta sociedad, no carecía de conocimiento y experiencia de la vida, así es que al mismo tiempo que conquistó la simpatías y el agradecimiento de los literatos (lo que le valió tener una prensa adicta), hízose suyos a algunos grandes señores, como los Castries y los Durás. Por mediación del marqués de Pesay púsose en relaciones con Maurepás, de quien fué consejero secreto en cuestiones financieras (1), y habiendo Pesay logrado ponerse en correspondencia secreta con el rey, ponderó a éste los talentos de Necker, el cual se encontró, en resumidas cuentas, llevado al gobierno por el favor público, el apoyo del primer ministro y el consentimiento del rey, y fué desde el primer momento acogido como un nuevo Sully, como un nuevo Colbert.

Necker tenía muy buena opinión de sí mismo. Grueso, alto, un tanto pesado en sus movimientos, de rostro corto y macizo, peinado con alto tupé, llevaba la cabeza muy erguida. Fuera de las reuniones de su casa era rudo y brusco; las menores críticas herían su amor propio, carecía de originalidad y de amplitud de miras, y no conocía, realmente bien, más que las cuestiones de banca y de hacienda, pues de todas las demás sólo tenía nociones superficiales y faltábale el conocimiento profundo de los problemas planteados en Francia. Comprendía que se imponían ciertas reformas y estaba dotado de sentimientos de humanidad y de justicia que le gustaba ostentar; y a fuer de hombre transigente, en modo alguno sistemático, creyó que podría conciliar los partidos y satisfacer las necesidades de reforma sin lastimar las pasiones ni los intereses, lo cual era imposible.

II. — Administración financiera

En el momento en que tan cara costaba la guerra de América, no creyó posible Necker modificar el sistema de impuestos y de aquí que recurriese a los empréstitos. Su doctrina, por otra parte era la siguiente: para los gastos permanentes, los impuestos ordinarios; para los gastos excepcionales, el empréstito, pues es justo, decía, que las generaciones futuras soporten su parte de las cargas del presente, y añadía que Francia podía, sin peligro, empeñar el porvenir porque era rica. Y apeló a todas las formas de empréstito, especialmente a la lotería y al empréstito vitalicio.

(1) Véase pág. 213.

Tres loterías le proporcionaron, en 1777 y en 1780, ochenta y cinco millones sin intereses, pero gravaron al Estado con reembolsos que, bajo la forma de lotes ó de primas, ascendieron a ciento cinco ó a ciento diez millones. En efecto, por la primera lotería, a cambio de veinticuatro millones, aumentaba la deuda pública con una carga anual de un millón ciento sesenta y seis mil libras; por la segunda, percibía veinticinco millones pero había de pagar, en siete años, treinta y uno y medio; y por la tercera, contra un capital de treinta y seis millones, se obligaba a satisfacer, en nueve años, cincuenta. Como se ve, tales expedientes resultaban costosos.

Hizo siete emisiones de rentas vitalicias de las que sacó doscientos sesenta millones. El empréstito vitalicio,



Madama Necker

puesto en práctica muy frecuentemente en el siglo XVIII, tenía la ventaja de asegurar la amortización automática de la deuda por el efecto mismo de las defunciones; pero habría sido preciso tener en cuenta la edad de los prestamistas y calcular las probabilidades de supervivencia, y esto Necker lo hizo mal. En 1777 emitió rentas vitalicias por medio de contratos sobre una ó dos cabezas, a razón de diez por ciento para una y de ocho y medio por ciento para dos; en 1779, a fin de atraer mayor número de subscriptores, extendió los contratos a tres y hasta a cuatro personas, a razón de diez por ciento para una, nueve por ciento para dos, ocho y medio por ciento para tres y ocho por ciento para cuatro. El último empréstito fue suscrito en tres días; sólo el Banco Girardot, el antiguo Banco de Necker y en el que éste, al decir de sus adversarios, continuaba interesado, suscribió catorce millones. Los grandes subscriptores hacían el cálculo que Necker no había hecho y revendían los contratos a familias consideradas sanas que los aplicaban a niños de seis a diez años. El mismo Necker reconoció que la mayor parte de las rentas vitalicias estaba constituida «sobre cabezas jóvenes;» de suerte que para obtener un mayor número de subscriptores había gravado al Estado con obligaciones onerosas.

Necker recurrió, al propio tiempo, a los expedientes

tradicionales, tomando á préstamo sobre los territorios de Estados, sobre la ciudad de París, sobre el clero, sobre la Caja de París, sobre el arriendo de las carrozas de la ciudad de París, y sacó dinero, bajo la forma de fianzas, de los recaudadores ó comisionados de la administración de las rentas estancadas y de los arriendos, y bajo la forma de anticipos, sobre los ingresos de los ejercicios futuros. Los banqueros de la corte le facilitaron anticipos al interés del seis por ciento, y de este modo aumentó la deuda flotante en sesenta millones. El total de las deudas por él contraídas se elevó á unos seiscientos millones, equivalentes hoy á más del doble. Del producto de aquellos empréstitos tomó cada año unos cuarenta millones para los gastos ordinarios, desmintiendo así su teoría de que tales gastos debían cubrirse con el impuesto.

No faltaban algunos que veían perfectamente los peligros de esta gestión y que, por lo mismo, acusaban á Necker de fomentar la afición inmoral á la especulación, de enriquecer al extranjero que tomaba parte en los empréstitos y podría algún día, amparado en su derecho de acreedor, querer intervenir en nuestra política, de alentar el egoísmo, de destruir el espíritu de familia multiplicando las rentas vitalicias, y de gravar el porvenir. «Tomar á préstamo sin crear impuestos—escribía más adelante Mirabeau,—es entregar una nación á los usureros, porque sólo éstos prestan sin garantías; es arrojar sobre las generaciones venideras todo el peso de las iniquidades de un ministro, que únicamente atiende á su gloria personal y á sus éxitos presentes.» También acusa Mirabeau á Necker «de ignorar los principios del impuesto, del crédito público, de los empréstitos, pues los que ha realizado deben figurar entre los peor organizados y los más ruinosos de cuantos Francia se ha visto obligada á pagar.» Necker, que tomaba á préstamo repitiendo: «¡Sin impuestos, señores, sin impuestos!» fué comparado con un «charlatán dentista» que ahoga los gemidos del paciente gritando: «¡Sin dolor, señores, sin dolor!»

Los empréstitos, en el entretanto, daban resultados excelentes; de todas partes aflúan capitales, de Holanda y de Suiza inclusive, y solamente Ginebra prestó cien millones. Los hubo que se cubrieron dos y tres veces: el crédito personal del Director general, su reputación de probidad, la seguridad con que anunciaba el restablecimiento del equilibrio del presupuesto, la puntualidad con que atendió al servicio de los intereses, sus relaciones con la alta banca, su habilidad en sostener discretamente los tipos del cambio y finalmente la ventaja que significaba para los prestamistas el sacar grandes rentas del Estado francés, todo contribuyó al entusiasmo del público. «¡Necker hace la guerra sin impuestos! ¡Es un Dios!» decían las gentes; y en efecto Necker se limitó á prorrogar, por razón de la guerra, la segunda vigésima y los derechos reservados (1). Nunca se había visto cosa semejante.

(1) Dábase el nombre de *derechos reservados* á un impuesto denominado, en un principio, *donativo gratuito* de las ciudades, burgos y aldeas, y que había sido creado en 1758. Las ciudades y los burgos lo pagaban percibiendo diversos derechos sobre las bebidas, el ganado, el heno y las maderas. Había de desaparecer seis años después, en 31 de diciembre de 1764, pero fué prorrogado sucesivamente hasta 1770, 1774, 1780 y 1790.

Los amigos de Necker pensaban que éste, así que pudiera, reformaría el régimen fiscal; él los dejó en esta creencia y se limitó á realizar algunas mejoras de detalle. Defiriendo á los deseos de los parlamentos y de los Tribunales de Subsidios, suprimió la vigésima de la industria, es decir, el impuesto sobre los beneficios comerciales é industriales, en los burgos y en las aldeas, porque allí el reparto era puramente arbitrario, ya que no podía hacerse como en las ciudades, en donde estaba confiado á los jefes de comunidades y corporaciones. Necker ordenó, además, la publicidad de las matrículas de las vigésimas y declaró este impuesto inmutable por veinte años, lo cual fué para los contribuyentes una garantía contra el aumento arbitrario del impuesto y una ventaja para el Estado, porque el impuesto se recaudó más fácilmente.

Respecto del pecho, Necker prometió, para después de la paz, distribuirlo más equitativamente entre las generalidades, y mientras tanto, eximió, en 23 de abril de 1778, de gastos los recursos interpuestos por los contribuyentes contra su imposición. En 13 de febrero de 1780, ordenó que el importe del pecho sólo podría, en lo sucesivo, ser aumentado en virtud de edictos registrados. Hasta entonces, las patentes y las comisiones de los pechos habían sido expedidas sin ser registradas en los tribunales supremos, de modo que la cifra del impuesto estaba á merced del gobierno.

Finalmente Necker habló, si no de destruir la gabela, lo cual habría costado al Estado cincuenta y cuatro millones anuales, por lo menos de hacer desaparecer las diferencias considerables de precios de la sal, según las provincias, y de aplicar el impuesto á los territorios que no lo satisfacían, quitando así al contrabando su principal alimento. Pero nada de esto había de hacer, temeroso de la protesta de las provincias francas, como tampoco hizo nada para preparar la abolición de las aduanas interiores, á pesar de haber dado á entender que la deseaba.

De manera que renunció á las grandes reformas, pero, en cambio, reorganizó la administración central de la hacienda. En junio de 1777, reembolsó y suprimió los empleos de seis intendentes de hacienda, que eran los «consejos» de los contralores generales, por entender que ya le aconsejaban suficientemente los funcionarios, cuya importancia era grande en los diversos servicios ministeriales. En agosto del mismo año, fueron igualmente reembolsados y suprimidos trescientos cuatro empleos de recaudadores é interventores de los bienes nacionales y ciento trece de guardas generales é interventores generales de las multas y maestrías de las aguas y de los bosques, confiando al Estado la administración directa de las aguas y de los bosques y la de los bienes nacionales. En noviembre de 1778, desaparecieron veintisiete empleos de tesoreros é interventores generales del ordinario y del extraordinario de las guerras, de la mariscalía, de la marina y de las colonias, y el trabajo de aquellos veintisiete funcionarios fué confiado á un solo agente. Había, para las veinticuatro generalidades, cuarenta y ocho recaudadores que alternaban anualmente en sus funciones; Necker, en abril de 1780, los reemplazó por doce recaudadores generales que administraban los ingresos conjuntamente, sin tener especialmente señalada tal ó cual generalidad, y con una

caja común. Estos reembolsos de empleos significaban importantes economías para el porvenir: así, mientras los cuarenta y ocho antiguos recaudadores generales costaban, según cálculos, un millón cada año, los doce nuevos, á razón de veinticinco mil libras de sueldo fijo cada uno, sólo habían de costar trescientas mil. El rey, en el preámbulo del edicto de 1778, se felicitaba de haber realizado «la reforma de que le parecían susceptibles los puestos y los emolumentos de hacienda.» añadiendo que esta reforma estaba «conforme con nuestros propósitos de orden y de economía.» Decía, además, que sería «saludable á las costumbres» porque destruiría esos «grandes y numerosos medios de fortuna» y estimularía «á seguir esas carreras penosas en las cuales los talentos y el estudio conducen sólo lentamente á recompensas moderadas.» Había llevado, pues, á feliz cima «una empresa á menudo indicada por la opinión pública y nunca ejecutada.»

Respecto del arriendo general, Necker implantó de nuevo las ideas de Turgot, prosiguiendo la transformación de los arriendos en administraciones y añadiendo á las ya existentes de correos y mensajerías y de hipotecas, la de los bienes del Estado y la de los subsidios y derechos reunidos que comprendía los derechos sobre las bebidas, los cueros, los hierros, los aceites, los naipes y los almidones. Estas administraciones, puestas bajo la dirección de administradores con sueldo fijo, serán con el tiempo, y casi sin variación, la primera: nuestra administración del timbre, del registro y de los bienes del Estado; y la segunda: nuestra administración de las contribuciones indirectas. Entre una y otra habían de percibir sesenta millones de impuestos.

En virtud del decreto del Consejo de 9 de enero de 1780, el arriendo general quedó circunscrito á la percepción del impuesto sobre el tabaco, de las gabelas, de los derechos de entrada y salida de géneros y de los consumos de París. Necker, al renovar á los arrendatarios su contrato les obligó á partir con el Estado lo que percibiesen de más sobre los ciento veintiséis millones de libras, que era lo que, según él, producían los impuestos normalmente; de manera que el arriendo vino á ser una especie de administración interesada.

Necker quiso reformar la contabilidad pública, que tenía el gran defecto de substraerse á la vigilancia del ministro. Con el pretexto de apreciar mejor el empleo de los fondos, habíanse multiplicado los empleos de tesoreros y las cajas, existiendo, además de los tesoreros antes citados, los de las cajas de Puentes y Calzadas, edificios del rey, Casas de Moneda, escuelas militares, Cuartel de Inválidos y muchos más. En el preámbulo del Consejo de 18 de octubre de 1778, Necker describió los abusos á que esta multiplicidad de tesoreros daba lugar: las diversas cajas no estaban sometidas á la inspección de la hacienda; el departamento de hacienda, como ignoraba el estado total de los fondos, «no podía hacer que contribuyeran á la facilidad del servicio general;» y los tesoreros hacían «anticipos» y negociaban billetes á espaldas de la administración de la hacienda. El decreto de 18 de octubre de 1778 ordena á todos los tesoreros que, día por día, formen un estado de ingresos y gastos y que mensualmente envíen á la administración central un extracto de todas esas cuentas; y una declaración de 1779 les advirtió que no quedarían descar-

gados de las cantidades recibidas, sino mediante presentación de los recibos de los guardas del Tesoro. A pesar de esto subsistió el desorden, según lo demuestra el preámbulo de una ordenanza de 17 de octubre de 1780, en el que se dice:

«Todos los registros y cuentas del Tesoro en donde debieran encontrarse naturalmente los pormenores exactos de la universalidad de nuestros ingresos y de nuestros gastos, no presentan, desde este punto de vista, más que conocimientos insuficientes y datos incompletos; una parte de los impuestos no ingresa en ellos, ni siquiera es en ellos conocida; y como varias clases de gastos se satisfacen comunmente por distintas cajas,



Necker

tampoco hay el menor rastro de ellos en el Tesoro real.»

De manera que la comprobación de las cuentas anuales era una operación casi inextricable. La de las cuentas de 1779 no fué ratificada por el Consejo hasta 1787, y cuando estalle la Revolución, no estará aún terminada la de las cuentas posteriores á 1780. Para remediar un mal tan grave y tan peligroso, habría sido preciso suprimir las cajas particulares y, sobre todo, subordinar estrechamente á todos los recaudadores y tesoreros al contralor general; pero esta subordinación sólo podía lograrse suprimiendo la venalidad de los empleos, pues los empleados propietarios de sus cargos no obedecían á los ministros como los obedecerán más adelante los contadores por ellos nombrados y á quienes ellos pueden destituir.

El director de la hacienda, siguiendo el ejemplo de Turgot y de Malesherbes, intentó reformar las casas del rey y de los príncipes, mas no atreviéndose á tocar á los grandes empleos, se dirigió principalmente contra la vegetación parásita de los cargos de la «cocina de la dependencia inferior,» contra los maestros cocineros, servidores de asado, guardavajillas, verduleros, etc., y, además, disminuyó los gastos de las mesas, de la cera, de los viajes y los gastos menores. A fin de poner un poco de orden en el desorden real, en julio de 1779

liquidó los gastos atrasados de la Casa y centralizó las cuentas bajo la dirección de los agentes de la Intervención general; reembolsó los empleos de intendentes y contralores de la vajilla de plata, de los gastos menores y de la cámara del rey, y los de los tesoreros de la casa del rey y de la reina, y un solo agente de tesorería quedó encargado del pago de los gastos, siendo éstos pagados al contado con gran satisfacción de los titulares de cargos que conservaban sus puestos. Necker, á pesar de todas las precauciones que adoptó, desencadenó muchos rencores.

Intentó disminuir los donativos y las gratificaciones de que vivía una buena parte de la nobleza de la corte; pero tuvo cuidado en no mostrarse intransigente. Con ocasión de casar el duque de Guines á su hija con un hijo del marqués de Castries, la reina pidió al rey que hiciera á la novia un donativo de trescientas mil libras; consintió en ello el monarca y aunque Necker se resistió y procuró transigir el asunto por ciento cincuenta mil libras, el duque acabó por conseguir lo que había solicitado. La condesa de Polignac, que casaba á su hija, pidió para ésta, como dote, el condado de Bitche que dependía de la corona y rentaba al año cien mil libras; Necker impidió que el rey se desprendiera de aquel territorio, pero hubo de entregar á la condesa cuatrocientas mil libras para que pagase sus deudas y quinientas mil para dote de su hija. Necker hubiera querido contener la ola creciente de las pensiones; de estas pensiones, muchas estaban justificadas por servicios prestados en la administración y en la guerra, pero eran módicas; y, en cambio, eran considerables otras que nada justificaba. El director de hacienda, por un reglamento de 22 de diciembre de 1776, dispuso que la concesión de pensiones nuevas estaría subordinada á la extinción de las antiguas; pero no supo resistir más que á los pretendientes que carecían de influencia. El orden que Necker introdujo en el servicio benefició á los pensionados, pues las pensiones estuvieron exentas de toda retención, quedaron garantizadas contra toda reducción ó embargo y fueron pagadas en las cajas del Estado. El director de hacienda esperaba poder algún día poner coto á los abusos, pero su paso por el poder fué corto y como la guerra contra Inglaterra obligó á conceder mercedes á los oficiales de tierra y mar, la cifra de las pensiones se elevó de diez y seis millones quinientas mil libras en 1776, á veintidós millones ochocientas catorce mil novecientas ochenta y ocho en 1781.

III. — Reformas administrativas y económicas. Preocupaciones sociales

Necker, aunque sólo era director general de hacienda, extendió su acción á toda la vida pública, pues era el consejero cuyos consejos se seguían; y estos consejos fueron siempre los de un reformador prudente, temeroso de las innovaciones demasiado grandes que necesariamente habían de provocar resistencias.

De aquí que, sin querer disminuir en lo más mínimo la autoridad del rey ni la del ministerio (no sin razón se le acusaba de mantener el «despotismo ministerial») pensó en implantar una descentralización moderada, y reproduciendo un proyecto de Turgot, aunque algo modificado, expuso al rey en una notable memoria de fe-

brero de 1778, la necesidad de establecer, al lado de los administradores, la consulta de los administrados. Los intendentes—decía—gobiernan á Francia «desde el fondo de los despachos» y «una multitud de quejas» se ha levantado contra ellos:

«Apenas puede darse el nombre de administradores á esa voluntad arbitraria de un solo hombre que, unas veces presente, otras ausente, unas instruido, otras inepto, ha de regir las partes más importantes del orden público..., y que... no considera su puesto más que como un peldaño para su ambición. Si, como es razonable, se le confía, en sus comienzos, el gobierno de una generalidad de mediana extensión, la mira como lugar de paso y no se siente estimulado á preparar instituciones cuyo éxito no le es atribuido... Presumiendo siempre, y acaso con razón, que se avanza más por la intriga ó por las afecciones que por el trabajo y el estudio (los intendentes), sienten impaciencia por venir á París y dejan á sus secretarios ó á sus substitutos el cuidado de reemplazarles en sus deberes públicos.»

Por otra parte, el director general se lamentaba de que los ministros «retuviesen en París todos los hilos de la administración,» pues «hubieran debido comprender que reservándose el conocimiento de una multitud de asuntos superior á la atención, á las fuerzas y á la medida del tiempo de un solo hombre,» no eran ellos los que gobernaban, sino «sus subalternos,» y que «estos mismos subalternos, encantados de su influencia,» no dejaban nunca de persuadir al ministro de que no podía «prescindir de mandar un solo detalle» ni «dejar una sola voluntad libre sin renunciar á sus prerrogativas y disminuir su consistencia.»

Necker quería asociar á las clases ilustradas á la administración:

«Hay indudablemente—decía á Luis XVI—algunas partes de administración que, por referirse á la policía, al orden público, á la ejecución de las voluntades de Vuestra Majestad..., han de descansar constantemente sobre un solo intendente; pero las hay también, tales como el reparto y la recaudación de los impuestos, la conservación y la construcción de los caminos, la elección de las medidas favorables al comercio, al trabajo en general y á los mercados de exportación de las provincias en particular, que, por estar sometidas á una marcha más lenta y más constante, pueden ser con preferencia confiadas á una comisión compuesta de propietarios, reservándose al intendente de provincia la importante función de ilustrar al gobierno sobre los diferentes reglamentos que se propusieran... En una comisión permanente, compuesta de los principales propietarios de una provincia, la suma de los conocimientos, la sucesión de las ideas dan una consistencia aun á la misma medianía; la publicidad de las deliberaciones impone la honradez; si el bien llega lentamente, por lo menos llega, y, una vez logrado, hállase al abrigo del capricho, al paso que un intendente, el más celoso é inteligente, es luego reemplazado por otro que perturba ó abandona los proyectos de su predecesor.»

Como conclusión proponía Necker la creación de asambleas provinciales cuyos miembros escogería el rey en los tres órdenes y con las cuales, según decía, trataría el rey mejor que con los Estados provinciales ó los parlamentos. En una palabra, proyectaba instruir á las

clases ricas en la práctica de los negocios públicos, retener en las provincias, por el interés que tendrían en permanecer en ellas, á los grandes propietarios, y preparar reformas moderadas con el concurso de corporaciones provinciales conservadoras pero ilustradas.

No quiso que su memoria se divulgase y aquel documento permaneció secreto hasta la víspera de su caída, contentándose con hacer un experimento para el cual eligió la provincia del Berry. Un decreto del Consejo de 12 de julio de 1778 instituyó en Bourges una asamblea provincial de cuarenta y ocho individuos, doce del clero, doce de la nobleza y veinticuatro del tercer estado, debiendo ser estos últimos la mitad de las ciudades y la mitad del campo; el rey designaría la primera tercera parte de los miembros de la asamblea y éstos elegirían los otros dos tercios; presidiría el arzobispo de Bourges, los órdenes deliberarían en común y las votaciones se efectuarían no por órdenes sino por cabezas. La asamblea repartiría los impuestos directos, vigilaría las obras de los caminos y la organización de los talleres de caridad; presentaría votos de interés local ó general, sometería sus deliberaciones al intendente y sus decisiones al Consejo y funcionaría durante un mes cada dos años. Fuera de la época de las sesiones, una «comisión intermediaria» quedaría encargada de vigilar la ejecución de las resoluciones adoptadas. Necker creía haberlo previsto todo para evitar los conflictos entre la nueva administración y la antigua, así como para conciliar los intereses de los tres órdenes.

Sin embargo, la institución de la asamblea del Berry dió lugar á numerosas críticas: los absolutistas se indignaron ante aquel atentado contra la omnipotencia de los intendentes; los Parlamentarios se alarmaron ante la idea de que el clero, la nobleza y los habitantes de las ciudades y del campo estarían representados en unas asambleas provinciales á las que ellos no serían llamados; y los Economistas y los Filósofos censuraron á Necker porque ponía á estas asambleas en una dependencia demasiado estrecha del poder, porque conservaba en ellas la división en órdenes y porque confiaba la presidencia de las mismas á prelados. Turgot decía: «Esto se parece tanto á mis ideas sobre las municipalidades, como un molino de viento á la luna.» La reforma, aun siendo tan mitigada, tuvo en contra suya, como decía el marqués de Mirabeau, «todas las necesidades, el clero, la nobleza y los privilegios.»

La asamblea del Berry propuso un nuevo sistema de reparto del pecho y una reforma de las corveas que serían substituídas por un impuesto proporcional al pecho, siendo muchos los miembros del clero y de la nobleza que quisieron tomar su parte de ese impuesto. La asamblea, al separarse, pidió al rey que, en lo sucesivo, los miembros de la misma no recibiesen sus poderes ni de su propia elección ni de la elección del monarca y formuló una curiosa declaración:

«Este sistema de nombramiento—decía—es poco á propósito para conquistar á la administración provincial el afecto de los pueblos, porque en modo alguno halaga á los ciudadanos dándoles á entender que de alguna manera contribuyen á la gestión de los negocios públicos. Si los administradores, designados en un principio por la voluntad del soberano, se reproducen unos á otros, nunca habrán recibido su misión de la provincia;

la representarán sin tener su conformidad y, á los ojos de la multitud, aparecerán sólo como un tribunal creado para substituir con la autoridad de muchos la autoridad de uno solo. Debiendo ser, en lo futuro y según los benéficos propósitos del rey, el reparto del impuesto una distribución fraternal de las cargas públicas, privar á la multitud de los interesados de la designación de los administradores, es contrariar la naturaleza misma de la institución.»

Los Filósofos y los Economistas, en presencia de estas manifestaciones que revelaban un estado imprevisto de opinión pública, se adhirieron á la institución nueva. El gobierno no accedió á establecer el sistema de la elección, pero en julio de 1779 y en marzo de 1780, decidió la creación de otras tres asambleas para las generalidades de Moulins, Grenoble y Montaubán; sin embargo, sólo esta última tuvo su asamblea. El intendente de Moulins y el Parlamento de París se coligaron para impedir que se estableciese la del Bourbonnais; y habiendo el Delfinado reclamado el restablecimiento de sus antiguos estados, fué denegada su reclamación y el rey nombró los miembros de una asamblea que no se reunió.

Necker, con su ensayo de las asambleas provinciales, mostró el hombre de las transacciones que fué siempre y en todo. En la administración económica se aconseja de un colbertista moderado, el intendente del comercio Montarán, y de fisiócratas como Dupont de Nemours (1). Las medidas legislativas le repugnan, determinándose según las circunstancias, y cuando se ve obligado á legislar, busca un término medio entre la libertad y la reglamentación. Asegura la libre circulación de los trigos por los ríos y las carreteras, pero por miedo á los monopolizadores, sólo permite su venta en los mercados. En 1776 y 1777 concede á las provincias fronterizas la libertad de exportar y se la quita en 1778, 1779 y 1780. Fomenta la importación de los granos extranjeros por medio de primas y de la abolición del derecho de tonelaje, pero dificulta el comercio realizando, en tiempo de carestía, compras oficiales ó semificiales. Y lo mismo hace con el comercio de la carne, que declara libre y sin embargo restablece la Caja de Poissy que impedía á los carniceros de París la libre adquisición de ganado. Defiende el libre ejercicio de la industria contra la manía reglamentaria de los parlamentos; hace casar, por ejemplo, los decretos del Parlamento de Besanzón que prohíben la destilación de los aguardientes de orujo y no permiten á los cerveceros establecerse en las ciudades, y autoriza, por letras patentes de 5 de mayo de 1779, á los manufactureros á optar entre la observancia de los reglamentos, bajo la vigilancia del Estado, y la libertad de la fabricación; pero, por otra parte, obliga á los fabricantes de tipos nuevos y no conformes con los reglamentos á marcarlos como telas libres y mantiene los privilegios de las manufacturas reales.

Necker, como la mayoría de sus contemporáneos, tenía el alma «sensible» y en muchas ocasiones demos-

(1) Para tener la alta dirección de todos los servicios obliga al secretario de Estado Bertin á dejar el ministerio y agrega á la Intervención general las manufacturas reales, las minas, las yeguas, y la oficina de agricultura que constituían el departamento de Bertin. (Véase pág. 195).