

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO FENOMENO SOCIO-HISTORICO21
2.1 El cameralismo y la acción tutelar del Estado en el absolutismo24
2.1.1 Contenido de la ciencia de la policía28
2.1.2 La acción tutelar del estado de policía en la monarquía absoluta.31

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO FENOMENO SOCIO-HISTORICO

La administración pública del estado moderno tiene su gestación durante la época de la monarquía absoluta; el periodo histórico que va del Siglo XVI al XVIII constituye el momento de su pleno desarrollo, que coincide en lo fundamental con la formación de los estados-nación.

La ampliación de la esfera gubernamental tiene su correlato en el incremento de las actividades productivas y de intercambio, que se dieron en los orígenes del capitalismo moderno; así, pues, el fortalecimiento del estado y el aumento de las relaciones económicas guarda un notable paralelismo.

La evolución de la administración pública durante el estado absolutista tuvo como contraparte la eliminación de los remanentes feudales, que se oponían a la centralización político-administrativa, ello como efecto necesario en la consolidación de la monarquía absoluta.

Conviene señalar que el crecimiento de la administración pública que corresponde al estado absolutista no fue fácil, más bien fue difícil, pausado y, por tanto, no exento de avatares e incluso retrocesos; sin embargo, la historia confirma que la centralización alcanzada por el estado absolutista a la postre se impuso contra las fuerzas descentralizadoras, que representaban las autonomías locales y los señoríos propios del orden feudal.

Durante este prolongado proceso, el estado absolutista ensayó y diseñó numerosas tecnologías y procesos que le permitieran tener un control del conjunto de la sociedad y, con ello, lograr la centralización; así, pues, el estado absolutista fue profundamente anti-feudal.

La función política del soberano se realiza a través de una organización administrativa fuertemente centralizada. En efecto, la administración pública del poder soberano fue un medio eficaz de control político; mediante tareas administrativas plasmaba el poder del Estado en los distintos ámbitos de la sociedad. Esta recibía los mandatos del Estado mediante la ejecución particular de las leyes generales que a todos obliga y compromete. *Empieza,*

pues, un proceso político caracterizado por la coherencia de las decisiones políticas, porque el estado era el encargado de dar forma a la sociedad y anulaba su capacidad de dictar las normas que regulaban la convivencia de los súbditos.¹

El estado fue monopolizando para sí las relaciones políticas y ya en la época del despotismo ilustrado, por ejemplo, no había duda de que el monarca, a través de la administración pública, organizaba políticamente a su respectiva sociedad.

Es la administración pública el centro motor de la actividad estatal, es la instancia que plasma el poder soberano en la sociedad, así como la organización centralizada del poder público detalla la ejecución de las leyes en las esferas correspondientes de los súbditos. La división del trabajo gubernamental en el seno de la monarquía absoluta constituye el reflejo de la forma de organización de las líneas de la autoridad jerárquica; es decir, de la manera en que el soberano hace valer la presencia del Estado en la sociedad, presencia que se materializa en dos instituciones funcionales: el oficio y la comisión.²

Juan Bodino, excelente teórico de la monarquía absoluta, al referirse al oficio y a la comisión los distingue claramente: el primero va a ser una "herencia" del orden feudal, en tanto que la comisión son los propios emisarios del soberano, verdaderos dispositivos a través de los cuales el monarca fue centralizando el poder, aunque ambos son de carácter público.

El oficial es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto. Comisario es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de simple comisión. . . La naturaleza de las comisiones es tal que sus condiciones de tiempo, lugar y función pueden revocarse en cualquier momento. Generalmente no se limita el tiempo en las monarquías como en los estados populares y aristocráticos: en éstos es mayor el temor de que la comisión con gran poder signifique una opresión contra la libertad. . . Para que se entienda mejor la diferencia entre el oficio y la comisión, se puede

¹ Uvalle B., Ricardo. *El Gobierno en Acción*. México, FCE, 1984, pp. 59-60 (las cursivas son nuestras).

² *Ibid.*, p. 60.

decir que el oficio es como una cosa prestada que el propietario no puede reclamar hasta que expire el plazo convenido, en tanto que la comisión es como una cosa que se tiene por tolerancia de otro y en precario, pudiéndola reclamar el dueño cuando a bien lo tenga. . . La comisión es de tal naturaleza que expira en el momento en que el cargo se ejecuta, aunque no sea revocada o fuese de mayor duración que la ejecución y, en todo caso, puede ser revocada cuantas veces quiera quien la dio, se haya o no cumplido la comisión.³

Lo asentado por Bodino nos aclara cómo la comisión fue un dispositivo y una función más versátil que esgrimió el monarca para incrementar su poder o dar forma a su administración, que fue adquiriendo formas cada vez más complejas; así, los comisarios del rey se encargaron del gobierno de las provincias, de hacer la guerra, de impartir justicia, de manejar la hacienda o para otras tareas de diversa índole que atañaren e interesaren al estado absolutista.

La mayor jerarquía política en la esfera de la monarquía absoluta recae en el soberano; tanto el oficio y la comisión, como cargos públicos, son creados por el soberano aunque con distinto procedimiento. El oficio es un cargo ordinario, perpetuo y creado por ley; la comisión, como cargo extraordinario, es de carácter transitorio. Sin embargo, es en las comisiones donde el soberano encuentra el mejor apoyo para desterrar las estructuras estamentales, que dificultaban la consolidación de la centralización administrativa. Esta fue la mejor arma que el soberano esgrimió para atacar de raíz los remanentes feudales y la misma se expandió con la creación de los comisarios. Los comisarios fueron el contrapeso fundamental para los oficios que, por su acento ordinario y perpetuo, permitían la supervivencia de antiguas prácticas feudales. No obstante, con la comisión que es creada para circunstancias específicas y que, por lo tanto, concluye cuando se ejecuta, el soberano terminó por extinguir las rémoras feudales.⁴

³ Bodino, Juan. *Los Seis Libros de la República*. Madrid, Ed. Aguilar, pp. 105-107.

⁴ Uvalle B., Ricardo. *Op. Cit.*, p. 64.

Durante el estado absolutista la administración pública enfrentó un sinnúmero de retos para consolidar la presencia del Estado en la sociedad. No bastó la acción de los oficiales y fundamentalmente de los comisarios; fue necesario el diseño de tecnologías de política y gobierno que se ajustaran a las condiciones imperantes de los siglos comprendidos entre el XVI y el XVIII, como hemos señalado. El Estado, a través de su administración, logró encargarse del manejo de políticas fiscales, impartición de justicia, defensa nacional, así como para diseñar y llevar a cabo una política tutelar que abarcó las más variadas actividades del Estado en el conjunto de la sociedad.

La acción gubernamental en este periodo se expresó en una amplia y variada gama de actividades que se denominaron genéricamente, de policía; la administración pública del estado absolutista se ocupó, además de las actividades de justicia, hacienda y guerra, de otras acciones más detalladas como el cuidado y vigilancia de alimentos y abastos que eran consumidos por la población, de la salud pública, en este sentido tenía que ocuparse de la inspección del ejercicio de la medicina y preservar a la sociedad de enfermedades contagiosas; de la seguridad pública; de la educación; del ornato público; de la protección de los pobres y del alineamiento de las calles.

Ergo, podemos afirmar que es a partir de la época del estado absolutista cuando se conciben, planean y concretan las políticas y la administración en materia de asistencia y acción social. Este hecho nos parece de la mayor relevancia y significado, para lo que hoy conocemos como uno de los aspectos más importantes del trabajo social; analicemos con más detenimiento las acciones emprendidas durante el absolutismo por parte de la administración, referentes a esta fundamental materia.

2.1. El cameralismo y la acción tutelar del Estado en el absolutismo

Hemos hecho alusión a la administración pública como presencia creciente en el seno de la sociedad durante la época del estado absolutista, misma que se encontró debilitada parcialmente duran-

te la existencia del estado liberal, pero que cobra nuevos bríos en el estado intervencionista o estado de bienestar (*welfare State*), continuando fuerte su presencia hasta nuestros días.

En este proceso de crecimiento y especialización de la administración del Estado, la incorporación de nuevas tecnologías en el arte de gobierno resulta un aspecto fundamental, en virtud de que es a través de ellas como el Estado y la administración se arraigan en la sociedad, además de representar la base fundamental en que el Estado sustenta su legitimación, y justifica su presencia y consolidación en lo referente a lo social.

Durante el absolutismo, el Estado ejerce su acción sobre los súbditos y es, precisamente en este periodo, cuando la acción tutelar o acción social del Estado se transforma en un quehacer más estructural o, si se quiere, cuando se inicia el proceso de estatización de la seguridad social; periodo en el cual se define e impulsa una política tutelar, dirigida fundamentalmente a los individuos, grupos y clases sociales más desprotegidas.

Es en este renglón que el estado de policía se significa en su más clara expresión. Conviene señalar, en este aspecto, el paralelismo existente entre el cameralismo y el estado de policía, pues existe una correspondencia entre el uno y el otro.

Hablar de cameralismo implica abordar, en términos directos, una parte conspicua de la realidad política alemana del Siglo XVIII. Con este término se pretende referir a un complejo conjunto de interacciones entre ciertas actitudes político-institucionales precisas, correspondientes a la fase central de la formación del estado moderno alemán y a ciertas formas igualmente específicas de especulación política, elaboradas muy a menudo con fines directamente operativos y que responden siempre de una u otra manera a problemas reales que el nuevo ordenamiento constitucional y social ha ido generando.⁵

El fenómeno del cameralismo es altamente significativo en el concierto de las ciencias sociales. En torno a estas ideas, Albion

⁵ Schiera, Pierangelo, "Cameralismo", en Bobbio Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 203.

Small, estudioso norteamericano del cameralismo de principios del Siglo XX, calificó el cameralismo como "El capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales"; el caso específico del trabajo social, por tanto, no podía quedar atrás; entre las prácticas desarrolladas por los cameralistas se recrean de manera fundamental las correspondientes a la acción social o quehacer tutelar del Estado.

Profundizando en la materia del fenómeno del cameralismo, hay que apuntar con Schiera las características de éste: "Se pueden resumir, en esencia, en una sola, de las que dependen todas las demás; la globalidad del enfoque dado a los diversos temas de la experiencia política, cuya reconstrucción teórico-unitaria hay que buscar en una correspondencia no ocasional con la compatibilidad y la unidad de la forma de Estado que se consolidó en algunos territorios alemanes: El estado de policía, elementos de ciencia de la administración de economía y de ciencia de las finanzas, de técnica agraria o manufacturera, concurren juntos, en su unidad, para constituir el núcleo del pensamiento cameralista, en el que no sólo encuentran su totalización o acercamiento, sino una fusión articulada que sirve de base a su pretensión de ser la nueva ciencia del Estado".⁶

La conjunción de las ciencias y/o disciplinas en las que se sintetizó el pensamiento cameralista, denominadas ciencias camerales, fue, genuinamente, magistral.

Economía, policía y cameralismo, como las ciencias camerales, explican las actividades en torno a las que giró el estado de policía alemán, además de dar cuenta de los cometidos del monarca.

Para llevar a cabo sus cometidos, el príncipe cuenta con la administración pública, cuya actividad consiste en conformar el todo social sujeto al principado. Esta actividad organizadora es la *poli-cía*. Paralelamente, la organización medular de la administración pública radica en una antigua institución medieval: la cámara, evolucionada por el absolutismo para atender las nuevas tareas del Estado. La *cámara* es, entonces, la organización nuclear del Estado que *activa a la política para administrar a la sociedad y producir*

⁶ *Ibid.*, pp. 203-204.

el bienestar de los súbditos. Pero el bienestar sólo es estimulado por la policía, que no hace sino disponer lo necesario que ha menester. El bienestar, que descansa en la satisfacción primaria de las necesidades materiales, es una tarea económica. **Así, pues, policía, cámara y economía son los tres factores que explican el estado absolutista como estado de policía.**⁷

Lograr el bienestar de los súbditos era lograr a la vez el bienestar, crecimiento y consolidación del Estado, el cual se encontraba en pleno proceso de formación y de centralización.

El eje central de las ciencias camerales, así como de la consolidación del estado absolutista alemán, fue la ciencia de la policía; en este sentido, conviene puntualizar y abundar sobre este particular y destacar aquellos rubros que se identifican centralmente con la acción social tutelada por el Estado. Sin embargo, antes nos detendremos en un pasaje del pensamiento del más grande de los pensadores del cameralismo, Juan Enrique de Justi, quien hace una distinción entre política, economía, cameralística, policía, comercio y dirección.

“El propósito general del *arte de gobierno* (política), es garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos. En contraste, la *economía* tiene una finalidad diferente: su ‘objetivo en sí es preservar e incrementar los bienes del Estado’. Por su parte, *‘la ciencia de la policía* está principalmente relacionada con la conducta y sostenimiento de los súbditos, y su gran objetivo es poner en equilibrio y correlación lo que los súbditos de la República pueden utilizar y en posición tan cómoda que pueda apoyarlos’. En cuanto a la *ciencia comercial*, ésta se encuentra formada por ‘dos disciplinas diferentes’. La primera se refiere al comercio en sí; ‘la otra, de las medidas por medio de las cuales pueden ser establecidas empresas comerciales y hacerlas florecer, lo que da por resultado que el sostenimiento de los súbditos pueda ser ampliado y los recursos del país incrementados’. Final-

⁷ Guerrero, Omar, “Las Ciencias Camerales” en: *Revista Ensayos. Economía Política e Historia*. Facultad de Economía, UNAM, Vol. II, Núm. 6, México, 1985, pp. 16-17.

mente, la *'dirección* (Haushaltuskunst) está particularmente inclinada a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados . Todas estas ciencias —concluye De Justi— deben incrementar los medios del Estado, para acelerar sus procesos de desarrollo”.⁸

2.1.1. Contenido de la ciencia de la policía

El conocimiento y análisis de las materias en que se sintetiza el contenido de la ciencia de la policía, en virtud de que refleja la acción estatal, es un antecedente de la mayor relevancia para ubicar la génesis de la política tutelar del estado moderno; en este sentido, el campo del profesional en trabajo social empieza a ser ampliamente delimitado a partir de la época del absolutismo.

También es importante señalar que la política tutelar del Estado se transforma en una necesidad por el incremento del pauperismo que engendró el capitalismo en sus orígenes y desarrollo; así, el Estado se ocupó no únicamente de la justicia, del manejo de la hacienda y la guerra, de las obras públicas y de infraestructura que requería el aumento del intercambio, además atendió a la población asalariada y marginada que se generó con motivo del fortalecimiento de las fuerzas productivas y de la acumulación originaria y ampliada del capital. Veamos, pues, el contenido de la ciencia de la policía.

“La policía es un complejo conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos, estimulantes, correctivos, organizativos y represivos encaminados a fortalecer al Estado por la vía de la nutrición material, moral e intelectual de la sociedad civil. La policía actúa en la sociedad considerada en su más completa totalidad, **ya sea para prevenir males naturales o sociales que pongan en peligro su existencia**, para fomentar su salud económica, para ordenar la conducta de los ciudadanos, para corregir las observaciones en las

⁸ Citado por Guerrero, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Ed. Fontamara, 1986, p. 19 (subrayado en el original).

costumbres de ellos o para erradicar las faltas menores que perturbaban su vida pacífica”.⁹

El contenido más general de la policía es tomado del citado por Omar Guerrero, de Gaspar de Blunschli, pensador alemán de fines del Siglo XIX:

“1. Policía

- 1.1 Alta policía política o sea la que vela por la existencia y seguridad del Estado mismo.
- 1.2 Policía individual, que vela por la existencia y la seguridad del derecho de los individuos; comprende la:
 - 1.2.1 Policía de alimentos o de abastos.
 - 1.2.2 Policía de la salud; se propone:
 - 1.2.2.1 Inspección del ejercicio de la medicina y demás profesiones del arte de curar.
 - 1.2.2.2 Impedir las enfermedades contagiosas.
 - 1.2.2.3 Impedir la expedición de sustancias nocivas.
 - 1.2.2.4 Asistir a los enfermos pobres, ya sea en los hospitales o a domicilio.
 - 1.2.2.5 Combatir las enfermedades de animales y epizootias.
 - 1.2.3 Policía de seguridad; propónese:
 - 1.2.3.1 La seguridad pública, sostenimiento del orden y cumplimiento de las leyes.
 - 1.2.3.2 La inspección de cadáveres y reconocimiento de cementerios y guardia de los mismos.
 - 1.2.3.3 Auxilio en los incendios.
 - 1.2.3.4 El cuidado de la seguridad de los derechos privados (ésta es propiamente la policía de seguridad).
- 1.3 Policía de la cultura; consagrada a:
 - 1.3.1 La prosperidad moral del pueblo (policía de las costumbres).

⁹ *Ibid.*, p. 215.

- 1.3.2 La normalidad de la vida social del pueblo (diversiones y espectáculos).
- 1.3.3 La reglamentación y protección de los mendigos y pobres.
- 1.4 Policía del Estado y economía social; se ocupa de las aguas, calles y plazas”.

Por su parte, Nicolás Delamare en su *compendium* de policía, define también el contenido de la ciencia de la policía; en este caso, por ser Delamare de origen francés, estaríamos frente a la ciencia de la policía no cameral; sin embargo, el contenido es muy coincidente en los aspectos fundamentales.

Delamare afirma que la policía debe vigilar once apartados dentro del Estado: la religión; la moral; la salud; la alimentación; los caminos, las carreteras, los edificios; la seguridad pública; las artes liberales (en general, las artes y ciencias); el comercio; las fábricas; la servidumbre y los trabajadores; y los pobres”.¹⁰

No menos interesante y sugestiva es la propuesta de Turquet de Maynne, misma que presenta a los estados generales holandeses en su obra *Monarchie Aristodemocratique* y que, a decir de Foucault, es uno de los primeros programas-utopías para un Estado con policía.

La siguiente es la organización propuesta por Turquet: cuatro grandes funcionarios alineados junto al rey. Uno a cargo de la justicia, otro a cargo del ejército, el tercero a cargo de la tesorería, es decir, de los impuestos reales y las rentas, el cuarto a cargo de la policía. Este último es, en apariencia, principalmente de tipo moral. De acuerdo con Turquet, estaría dedicado a fomentar entre la gente la “caridad, la modestia, la lealtad, la dedicación, la cooperación amistosa, la honestidad”. Aquí reconocemos la idea tradicional de que la virtud del sujeto asegura el buen manejo del reino. Pero cuando nos acercamos a los detalles, la perspectiva cambia.

¹⁰ Foucault, Michel. “Hacia una Crítica de la Razón Política” en *La Cultura en México*, suplemento de la Revista Siempre!, México, 3 de noviembre de 1982, p. VII.

Turquet sugiere que en cada provincia debería haber juntas para mantener la ley y el orden; que debería haber dos de ellas para velar por la gente, las otras para velar por las cosas. La primera junta dedicada a la gente, estaría para vigilar los aspectos positivos, activos y productivos de la vida cotidiana. En otras palabras, tendría que ver por ejemplo; con la educación, determinando las inclinaciones de cada uno y sus aptitudes, en la elección de las ocupaciones más provechosas; toda persona de veinticinco años habría de estar inscrita en un registro a partir de su ocupación, aquellos no productivamente activos serían considerados como la escoria de la sociedad.

La segunda junta cuidaría de los aspectos negativos de la vida: la pobreza (la viudez, la orfandad, los asilos para ancianos), que requiere de un concertado y sincero esfuerzo para su erradicación; el desempleo; apoyo financiero para aquellos cuyas actividades lo necesitan (sin intereses); salud pública, atención a las enfermedades, control de epidemias; y a la prevención de accidentes, incendios y auxilio en caso de inundaciones.

Otra de estas juntas dedicadas al cuidado de las cosas vigilaría las mercancías y los bienes manufacturados. Indicaría qué y cómo producir; controlaría los mercados y el comercio. Una cuarta junta cuidaría "del dominio", es decir, del territorio, del espacio: la propiedad privada, los legados, las donaciones, el control de ventas en subasta pública, la reforma de los derechos señoriales; caminos, ríos, edificios públicos, los bosques, etcétera".¹¹

2.1.2 La acción tutelar del estado de policía en la monarquía absoluta

Insertas en los contenidos propuestos por Gaspar de Blunschli, Nicolás Delamare y Turquet de Mayenne, las acciones tutelar y de servicio del Estado y la administración pública se repiten sin cesar; en el primer caso, la policía individual y la policía de la cultura, en casi todos sus apartados, corresponden a otros tantos

¹¹ *Ibid.*, pp. VII-VIII.

cometidos del estado absolutista por lograr el bienestar de los súbditos.

En el segundo, de las once cosas que el estado, a través de su policía (la buena policía), debe vigilar, aparece por lo menos en siete de ellas la actividad tutelar estatal (la moral, la salud, la alimentación, las artes liberales, las fábricas, la servidumbre y los trabajadores, y los pobres).

En la propuesta de Turquet, por último, la acción social tutelada por el estado se despliega tanto en los aspectos positivos, activos y productivos, como en los negativos de las juntas dedicadas a velar por la gente.

Por tanto, la delimitación de las acciones del estado a través de la administración pública tendentes a promover el bienestar social, asistir a los pobres, atender la educación y la salud de la sociedad se asienta, categóricamente, a partir de la fase correspondiente al estado absolutista dentro de la evolución del estado moderno.

Resumiendo, la administración pública como fenómeno histórico-social en el estado moderno, tiene sus raíces en la formación de la monarquía absoluta y continúa su proceso de desarrollo durante la época del estado liberal, teniendo un repunte en la fase correspondiente al estado de bienestar o estado bonapartista, que se traduce en una mayor presencia del estado en la sociedad.

Ahora bien, en la fase correspondiente al estado actual, la administración pública reafirma su presencia e importancia en la dirección y organización de la sociedad civil, continúa acrecentando la profesionalización de la burocracia; sin embargo, el tamaño del estado en términos cuantitativos comienza a estabilizarse, intentando cambiar calidad por cantidad. Se inicia así un proceso de desburocratización, en particular del llamado sector paraestatal, en beneficio del interés privado y de la fracción hegemónica del capital. El estado se "adelgaza"; por lo que toca al sector bienestar social, en su conjunto, se desplaza hacia la periferia, es decir, se impulsa un proceso de descentralización en donde los sectores de bienestar social son prioritarios.

Hoy en día no nos extraña la omnipresencia de la administración pública ni, por tanto, los contactos y roces múltiples y cotidianos que ésta tiene con los individuos que conforman la sociedad

civil; hemos querido en este breve apartado, efectuar una aproximación al proceso de evolución de la administración pública como fenómeno socio-histórico en el estado moderno.

3. LA ASISTENCIA Y ACCION SOCIAL EN LA NUEVA ESPAÑA

Sabido es que el lapso comprendido entre 1521 y 1821 corresponde al segmento histórico en el que se prolongó el dominio español, también conocido como la época de la colonia; tres siglos a través de los cuales tuvieron lugar en la Nueva España las relaciones político-administrativas y económicas dirigidas desde el centro, desde la metrópoli.

Durante estos trescientos años, la situación reinante en España se distribuyó en dos periodos; el primero de ellos, de 1521 a 1700, la Casa de Austria, a través de la dinastía de los Habsburgo, fue la encargada de organizar política y administrativamente tanto el propio estado español, como los dominios de éste en ultramar y en la propia Europa, más bien en parte de ella. A partir de 1700 hasta 1821, merced a los cambios drásticos ocurridos en España, sería la Casa de Borbón la que imprimiera su sello particular en el quehacer gubernamental de España y sus dominios.

El primer rey Borbón en España fue Felipe V, nieto de Luis XIV, y creado en la corte francesa, por lo que no fue casual que al poco tiempo coronado rey de España implantara, en territorio hispánico, el estilo de gobernar con marcado sello francés. Lo anterior se concreta con la implantación del régimen de intendencias establecido en España y regulado por las ordenanzas de intendentes expedidas y publicadas el 4 de julio de 1718 y el 13 de octubre de 1749 por Felipe V y Fernando VI, respectivamente.

Conviene señalar, para los propósitos del presente apartado, que nos concretamos al análisis de la acción social emprendida en la Nueva España por la Casa de Borbón y, de manera más específica, por la realizada a partir de la implantación del régimen de intendencias en el virreinato de la Nueva España.