

PRESENTACION

Las estadísticas vitales —substituto secular de la Providencia— auguran a los profesores universitarios la más alta tasa de longevidad. Quizás un factor contribuyente a este fenómeno sea el renovado encuentro con jóvenes ávidos de saber. Veinte años de práctica docente en la UNAM, empero, me han deparado pocas satisfacciones tan genuinas como la que me ha brindado el Doctor Omar Guerrero al honrarme pidiéndome una presentación para esta obra suya: alumno mío hace más de 15 años, volví a encontrármelo siete años después en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales como colega, para verlo crecer en talla intelectual y en productividades desde entonces. Hélo aquí convertido en un auténtico maestro, dueño de su disciplina y no sólo capaz de enseñar a sus alumnos, sino a sus antiguos profesores: al menos a mí, que he aprendido mucho y confío en aprender aún más de él.

Doctor en Administración Pública, una serie de libros atestiguan esa su maestría creciente en la materia: *Teoría Administrativa de la Ciencia Política* (1976), *La Administración Pública del Estado Capitalista* (1979), *El Proceso Histórico de la acción Gubernamental* (1982) e *Introducción a la Administración Pública* (1984), sin mencionar numerosos artículos sobre éstos y otros temas conexos.

El hecho de haber sido, en mis años de estudiante de Derecho, alumno del Profesor Jordana de Pozas —citado en estas páginas como el “redescubridor” español de las olvidadas ciencias camerales— no me autoriza, sin duda, a apreciar en todo su valor la obra total de Omar Guerrero: no soy administrativista y hace mucho ya que no puedo dedicar a los temas jurídicos sino una atención marginal y discontinua; pero diez años de interés y dedicación al estudio y la enseñanza de las políticas de salud y las instituciones normalizadoras me permiten afirmar que, en la

literatura producida en lengua española, no he encontrado una obra tan completa, documentada y esclarecedora sobre la teoría de la administración pública en las ciencias camerales y la doctrina de la policía del absolutismo en Europa entre los siglos XVI y XVIII, como la que ahora tengo el honor de presentar.

Omar Guerrero comenzó a ocuparse del tema en un capítulo de su *Introducción a la Administración Pública*,¹ estimulado precisamente por un brillante artículo de Michel Foucault: "El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado". Mi atención fue también atraída por otra conferencia de Foucault sobre la "Historia de la medicalización" y, antes, por el artículo de G. Rosen "Cameralism and the concept of medical police"².

Las obras que aquí se analizan abarcan un periodo de casi tres siglos y corresponden al orto, consolidación y decadencia de algunos Estados absolutistas europeos; están mayoritariamente escritas en alemán, raramente en latín o en francés; sus autores, nobles segundones o, más frecuentemente, burgueses ennoblecidos, viven de las rentas del Estado, sea en calidad de funcionarios, sea como profesores universitarios, cuando no en ambas condiciones. Si bien muchos de ellos tienen una cultura jurídica previa, no son magistrados ni ejercen la jurisprudencia; son, para decirlo en términos gramscianos, intelectuales orgánicos del Estado absolutista.

La palabra *Wissenschaft* que aparece constantemente bajo su pluma, a menudo en oposición a otras (*Staats-, Cameral-, Finanz-, Wirtschafts- Oeconomische o Polizeywissenschaften*) tiene un sentido a la vez muy preciso y muy general: se trata de un saber (*Wissen*) organizado a partir de ciertos principios (*Grundsätze*) acerca de las relaciones entre los medios (*Mittel*) y los fines (*Endzwecke*), dentro, pues, del ámbito de la razón práctica y no de la razón pura y su campo de verifi-

¹ Cap. 3. Allí también dedica un párrafo a los "espejos de príncipes" árabes, precursores de esta literatura bajo otro régimen político y económico. Ha dedicado sendos artículos a "Los espejos de príncipes musulmanes" (1982) y a "Los consejos de príncipes españoles" (1983), y recientemente ha publicado "Tadeo Ortiz, un cultivador mexicano de la ciencia de la policía" (*Los universitarios*, vol. XIII, n. 30, Oct. 85), "Los cultivadores mexicanos de la ciencia de la policía en el siglo XVIII" (*Revista de Administración y Política*, UAEM, 1986) y "Las ciencias camerales. El origen común de la ciencia de la administración y la economía durante el absolutismo alemán" (*Revista de Ensayos de Economía e Historia*, UNAM, 1986).

² Este ensayo, junto con otros 12, ha sido vertido al castellano y publicado por Siglo XXI bajo el título *De la policía médica a la medicina social*. En cuanto a la conferencia de Foucault, apareció en *Educación y salud*, vol. 11, n. 1, 1977.

cación es la historia, incluso la contemporánea. No se trata, pues, ni de un discurso especulativo (como el de la metafísica, a la que no le niegan empero el carácter de *Wissenschaft*) ni de un conjunto heteróclito de recetas pragmáticas. Tampoco se trata de la codificación de las reglas de un arte, así sea del arte supremo de gobernar: éste es privilegio del soberano (*Regent, Monarch*), a quien la sociedad (*Gessellschaft*) ha conferido el poder supremo (*oberste Gewalt*) para que, usando de todas las *Wissenschaften und Künste* (ciencias y artes) según su sabiduría y prudencia (*Weissheit*) procure el bienestar (*Wohlfahrt*), la felicidad (*Glückseligkeit*) o el supremo bien social (*das gessellschaftliche Beste*) de la República. Von Justi es muy explícito en esto, contraponiendo las *Polizeywissenschaften*, en tanto que ciencias especiales, a la Política como arte del Estado (*Staatskunst oder Politik*), dice textualmente.³

Los cameralistas académicos —al menos los de más fuste— no ignoran los debates contemporáneos acerca de la razón de Estado (Maquiavelo), el *jus naturale* y el *jus gentium* (Suárez, Bodino, Grocio), el contrato social (Rousseau) o la división de poderes (Montesquieu), debates a los que no aportan nada original. Su contribución —y su preocupación— es otra: elaborar una tecnología del poder que haga coincidir (en el discurso) dos finalidades (antagónicas en la realidad), las de fortalecer el Estado (*Staat oder Republik*) y procurar la felicidad de los súbditos (*die Unterthanen oder das Volk*).

¿Por qué decimos realmente antagónicas? Porque el fortalecimiento del Estado tiene como medida la fortaleza de los otros Estados concurrentes. La condición primera de la consolidación —y a la larga de la supervivencia— de un Estado absoluto ha sido la creación y el mantenimiento de un ejército permanente, al mando de una aristocracia disciplinada en torno al poder real, aunque utilice frecuentemente tropas mercenarias; ese ejército consumirá entre un 65 y un 95 por ciento de los ingresos fiscales. Las guerras religiosas y dinásticas han desgarrado la Cristiandad europea y han mostrado la caducidad del Sacro Romano Imperio Germánico como marco político integrador y su principio de soberanía escalonada. Apenas hay una ciudad, un ducado, una marca, un principado o incluso un reino entero que no hayan cambiado, una o más veces, su *status* político, su soberanía o su titular, sea por conquista, ocupación, anexión, liga o reparto. Los cameralistas lo saben por propia experiencia: muchos de ellos han servido como funcionarios o han dic-

³ Cf. *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Polizeywissenschaft*, Bd., I, Vorrede, a 3. Königsberg, 1760).

tado cátedras en universidades de Estados sucesivamente aliados y enemigos, sin que ello les haya causado ningún conflicto de lealtades. Apenas se esbozan algunos protonacionalismos, pero habrá que esperar al siglo XIX para que Fichte dirija su *Discurso a la Nación Alemana*. Pero, ¿en qué ha contribuido a la felicidad de los pueblos este fortalecimiento del Estado? La respuesta parece obvia: en nada. . . o casi nada. La obviedad misma de la respuesta es quizá lo que hace a los cameralistas esquivar la pregunta, que en su lógica carece de sentido o de pertinencia. En efecto, para un von Justi, por ejemplo, no resulta difícil probar con argumentos históricos —por ingenuos, infundados o erróneos que nos parezcan— que tal o cual medida política (fiscal, legislativa, policial o administrativa) ha determinado la ruina de una casa real, de un príncipe o de toda una república, arrastrando consigo la infelicidad y la muerte de sus súbditos. Lo que no puede probar, porque ni siquiera se lo puede plantear, es que los aciertos del monarca absoluto sean para sus súbditos menos onerosos que sus errores: las victorias han traído por ellos tanta calamidad como las derrotas. . .

La lógica subyacente a este dilema reside en la naturaleza misma del Estado absolutista como forma última de dominación de la nobleza feudal terrateniente, antes de “parir” el Estado constitucional de Derecho que lo sucederá como forma del capitalismo industrial triunfante. El monarca absoluto, liberado de la tutela papal e imperial no ataca a la nobleza en sus privilegios, que más bien consolida, sino en su particularismo; concentra la soberanía en su persona, pero integra a la aristocracia en el aparato de Estado centralizado.

A mi juicio ha sido Perry Anderson quien, en su luminosa obra *El Estado absolutista*, ha arrojado las más esclarecedoras luces sobre este problema. No resisto a la tentación de transcribir al menos un párrafo de este libro admirable: “El medio normal de la competencia intercapitalista es económico y su estructura es típicamente aditiva: las partes rivales pueden expandirse y prosperar —aunque de forma desigual— a lo largo de una misma confrontación, porque la producción de mercancías manufacturadas es ilimitada por naturaleza. Por el contrario, el medio típico de la confrontación interfeudal era militar y su estructura era siempre, potencialmente, la de un conflicto de suma nula en el campo de batalla, por el que se perdían o ganaban cantidades fijas de tierras. Esto es así porque la tierra es un monopolio natural; sólo se puede redividir, pero no extender indefinidamente. El objeto categorial de la dominación nobiliaria era el territorio, independientemente de la comunidad que lo habitase”⁴. Sería preciso hacer un resumen de la obra y mul-

⁴ *El Estado Absolutista*, Siglo XXI Ed., 1979, p. 26.

tiplicar las citas para sustentar mi argumentación subsiguiente, lo que excedería los límites de esta Presentación.

Esta lógica, por supuesto, se les ocultaba a los cameralistas. Para ellos era un axioma que el poder del Estado y su soberano debería coincidir con la felicidad de los súbditos. Von Justi enuncia así esta axiomática: "1) El monarca debe tomar las medidas y ordenamientos por medio de los cuales se mantenga y aumente el poder del Estado y se haga felices a sus súbditos. 2) Los súbditos, mediante su obediencia y aplicación, deberán facilitar el cumplimiento de esas medidas y ordenamientos. 3) El bienestar del Regente y la felicidad de los súbditos no pueden nunca ser separadas; y el uno sin el otro no puede nunca darse en forma duradera"⁵.

Por una argumentación circular, la felicidad de los súbditos legitima el poder absoluto del Estado en tanto que, por una parte, todas las acciones, medidas y reglamentaciones e instituciones del Estado sólo se justifican en orden al bien supremo que constituye el bienestar de los súbditos (justificación ética de la política), pero, por otra parte, esta misma finalidad justifica y exige para su logro óptimo la intervención del Estado en todos los órdenes y aspectos de la vida del súbdito (justificación política de la policía). Nada escapa a la policía en este sentido amplio: el culto y las festividades; las casas y las calles, los pesos y las medidas, los transportes y las comunicaciones; pero también las bodas y los nacimientos, las ocupaciones y la desocupación. La policía no tiene un dominio exterior que la delimite desde fuera o, si se prefiere, no conoce más exterioridad que la interioridad: no interviene en la intimidad de la creencia, pero sí en el culto, no reglamenta el amor, pero sí las bodas y los nacimientos, no juzgará la locura, pero reprimirá el desorden.

Orden: palabra clave de la policía. Ordenar el espacio, los espacios: de trabajo y de esparcimiento, de circulación y de encierro, de culto y de cultura, de producción y de comercio, de vida y de muerte. Ordenar el tiempo: las ferias y las fiestas, las horas de trabajo en las manufactu-

⁵ "Der Monarch muss solche Mittel und Massregeln, wodurch das Vermögen des Staates erhalten und vermehrt wird, und seine Untertanen glücklichgemacht werden. 2) Die Untertanen müssen durch ihren Gehorsam und Fleiss diese Mittel und Massregeln erleichtern. 3) Der Wohlstand des Regenten und die Glückseligkeit der Untertanen können niemals von einander getrennt werden; und eines ohne das andere kann niemals auf eine dauerhafte Art vorhanden seyn". *Staatswirtschaft oder Systematische Abhandlung aller ökonomischen und Kameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden*. Theil I, Leipzig, 1758, p. 53.

ras y de estudio en las escuelas, las edades de los casamientos y de las levadas. Ordenar las actividades: los oficios, las profesiones, los rangos, los intercambios comerciales, el comportamiento en las fábricas y en los hospitales, en la paz y en la guerra. El desorden es la figura del Mal en el discurso de la policía.

El discurso cameralista, en la medida en que hace objeto de un posible saber de todo aquello que es objetivo virtual de un poder —del poder ordenador del Estado absoluto— se sitúa en el horizonte “arqueológico” no sólo de las disciplinas de la administración, sino de todas las “ciencias sociales”: economía, sociología, politología, diplomacia, etc. De ahí que la presente obra de Omar Guerrero sea de interés, no sólo para los historiadores de la ciencia de la administración, sino para todos los cultivadores de las ciencias sociales resueltos a no desconocer el peso de sus propios orígenes⁶.

Permítaseme mostrar este interés para los estudios de las ciencias de la salud, retomando, para finalizar, el hilo de mi anterior argumentación. La tierra, fuente de subsistencia y base material de la soberanía, no es susceptible de aumento; la población, en cambio, sí lo es. “Reinar es poblar”, será un axioma en el pensamiento cameralista (cuyo eco en México pudimos escuchar hace una década de labios de un Presidente!). Esta preocupación por el problema de la población tiene ciertamente causas históricas (que, dicho sea de paso, explican mucho de la distribución geográfica del cameralismo): son los Estados del Norte y del Este de Europa los que tienen menor densidad de población, en comparación con los grandes Estados de Occidente, Francia, España, Inglaterra, que han decidido en tantas ocasiones sus destinos. De ahí una política demográfica de estímulo a los casamientos tempranos, premios a la natalidad, multas al celibato y la tolerancia, y hasta la hospitalidad a los emigrantes que huyen de la persecución política o religiosa. Para la grandeza de los Estados son necesarias mujeres fértiles y saludables y hombres robustos y trabajadores en tiempos de paz y capaces de tomar las armas en defensa de la República en tiempos de guerra.

No hay un sólo cameralista —de von Osse a von Sonnenfels— que no incluya en sus obras un capítulo o más dedicados a la población, pero además acentuando, como dimensión de la “felicidad” de los súb-

⁶ Incluso los psicoanalistas encontrarán aquí materia para su meditación. Uno de los cameralistas estudiados por Omar Guerrero, Daniel Schreber, es el bisabuelo de Daniel Paul Schreber, el paranoico autor de las más fascinantes *Memorias* de un delirio sistemático, sobre las que Sigmund Freud (*Sobre un caso de Paranoia autobiográficamente descrita*) y tras él una pléyade de analistas harían inagotables reflexiones.

ditos, todo lo concerniente a su salud. Esto va a dar lugar a una especialización dentro del abanico de las ciencias camerales, que justificará cátedras especiales y puestos administrativos y promoverá una creciente producción literaria: la *Staatsmedizin* o *medizinische oder Polizeipolizey* (medicina estatal o policía médica). Su máximo exponente será Johann Peter Frank⁷, cuya trayectoria es típica de la mayoría de los autores considerados en la presente obra. Nacido en el Palatinado en 1745, estudió medicina en Alemania y luego en Francia, donde ejerció un tiempo la profesión; pasó después al servicio del Margrave de Baden-Baden y del Obispo de Speyer. En 1784 fue nombrado profesor de medicina en la Universidad de Gotinga y en 1785 pasó a la de Pavía, llamado por el emperador austriaco José II, quien le confiaría también el protomedicato de la Lombardía y le llamaría diez años después a Viena. Residió allí nueve años, para retirarse, tras dos estancias en Rusia (en 1804 y 1809) a Friburgo, donde murió en 1821. Por doquier promovió la higiene, la atención obstétrica, los cuidados materno-infantiles, la lucha contra las epidemias y la formación de médicos e inspectores sanitarios. Forjó el lema: "La miseria es la madre de la enfermedad". Su monumental obra en nueve volúmenes (el primero de los cuales apareció en 1779 y los dos últimos póstumamente) lleva por título: *System einer vollständigen medizinischen Polizey* (Sistema de una policía médica completa) y constituyó una *Summa* de los conocimientos, los proyectos y las utopías —y también las ilusiones y los prejuicios ideológicos— de su época.

Tres son los puntos de aplicación principales de la policía médica: 1) Normalización del personal médico y paramédico (cirujanos, parteras, enfermeros, curanderos, etc.) y organización de una red de cobertura estatal y de estructura piramidal de intendentes, protomédicos, inspectores sanitarios, etc. 2) Política higienista y sanitarista básicamente urbana: control de epidemias, lucha contra los focos de insalubridad y contaminación ("miasmas"), salubridad de las casas y las calles el drenaje, las aguas y los alimentos, control sanitario de las fábricas y hospitales, etc. y 3) Política de las familias: matrimonios, embarazo y parto, lactancia, vacunación, ortopedia, prostitución, invalidez, etc.

El discurso cameralista no es sólo un discurso sobre el poder; es un discurso producido dentro y por iniciativa del Estado y sus aparatos,

⁷ G. Rosen tradujo para el *Journal of the History of Medicine* (3:11-40-279-14, 1948) la autobiografía de J. P. Frank. Para la historia de la policía médica, véanse sus artículos en *De la policía médica a la medicina social, Siglo XXI, México*, 1986).

cuyo poder no se reduce a la *aplicación* de un saber previo, sino que lo *produce* en la medida en que su ejercicio va encontrando resistencias, problemas y nuevos puntos de aplicación. El lector lo comprobará adentrándose en la obra de Omar Guerrero, a quien hora es ya de ceder la palabra.

Armando Suárez

Ciudad Universitaria, febrero de 1986