

OMAR GUERRERO

LAS CIENCIAS DE LA

ADMINISTRACION

EN EL ESTADO

ABSOLUTISTA

Johann Heinrich Gottlob's
von Justi

Staatswirtschaft

oder

Systematische Abhandlung

aller

Deconomischen und Cameral- Wissenschaften,

die zur Regierung eines Landes erfodert werden.

In zweien Theilen ausgesetzter.

Erster Theil,

Welcher die Lehre von Erhaltung und Vermehrung
des Vermögens des Staats,

Und nixin die Staatskunst, die Polizey- und Commerciens-
Wissenschaft nebst der Haushaltungskunst
in sich begriff.

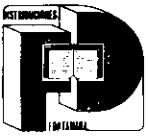
Leipzig,

Berlegs Bernhard Christoph Breitkopf.

1 7 5 5.

FONTAMARA 24

**LAS CIENCIAS DE LA
ADMINISTRACION
EN EL ESTADO
ABSOLUTISTA**



distribuciones
fontamara, s. a.

OMAR GUERRERO

**LAS CIENCIAS DE LA
ADMINISTRACION
EN EL ESTADO
ABSOLUTISTA**

FONTAMARRA 24

Dibujo de la cubierta: Frontispicio de la obra Economía de Estado de Juan Enrique von Justi, publicada en Leipzig en 1755.

Primera edición: 1986

© Distribuciones Fontamara, S.A.
Av. Hidalgo No. 47-B — Colonia del Carmen
Deleg. Coyoacán — 04100 México, D.F.
Teléfonos 544-47-28 y 549-57-81

ISBN 968-476-024-8

**Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico**

**Impreso en los talleres gráficos
de Premiá editora de libros, s.a.
Tlahuapan, Pue.**

**LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
EN EL ESTADO ABSOLUTISTA**

**La Teoría de la Administración Pública
en las Ciencias Camerales y la Doctrina de la
Policía en Europa entre los Siglos XVI y XVIII**

OMAR GUERRERO

A mi esposa, Rita García de Guerrero.

El Cameralismo es virtualmente el
capítulo perdido de la historia de
las ciencias sociales.

Albion Small, 1909.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	XVII
PRESENTACION	XIX
Armando Suárez	
PROLOGO	XXVII
Mariano Baena del Alcázar	

CAPITULO INTRODUCTORIO

EN BUSCA DEL CAPITULO PERDIDO DE LA HISTORIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES	1
--	---

CAPITULO 1

LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION DEL ABSOLU- TISMO A LA LUZ DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION	33
Las Ciencias Camerales	34
La Ciencia de la Policía.	43

CAPITULO 2

LA ORGANIZACION CAMERAL Y DE POLICIA EN EL ES- TADO ABSOLUTISTA	53
El Estado Cameral y de Policía.	54
La Cámara	58

La Administración Cameral en Prusia	66
El Fisco	72
La Policía	74
La politeia aristotélica	74
Raíces etimológicas de policía	76
Concepto de policía.	77

CAPITULO 3

LA FORMACION DEL PENSAMIENTO CAMERALISTA	81
Los Pensadores Políticos.	82
Los Consejeros de Príncipes.	84
Von Osse	84
Obrecht.	87
Von Seckendorff.	90
Los Fiscalistas Austriacos	96
Becher.	97
Hornick.	99
Schroeder	101
Otros precursores del Cameralismo	104

CAPITULO 4

LA CATEDRA CAMERALISTA	105
El Profesorado Cameralista	105
La Profesión en Economía, Policía y Cameralística	109
La enseñanza en Halle: Gasser	109
La enseñanza en Frankfurt del Oder: Dithmar	112
Ludewig, Pro-Rector de Halle	117
La Enseñanza Cameral en otras Universidades	120
La enseñanza en Jena: Stisser.	120
La enseñanza en Rilten: Furstenau	121
La enseñanza en Leipzig: Schreber	121
La enseñanza en Uppsala: Berch.	123

CAPITULO 5

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS CIENCIAS CAMERALES	125
Un Libro Cameral Anónimo	126

Efraín Gerhard	127
Julio Bernardo von Rohr.	128
Joaquín Jorge Darjes	131
Jorge Enrique Zincke	136
José von Sonnenfels.	143

CAPITULO 6

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PENSAMIENTO CAMERAL DE VON JUSTI.	151
Vida y Obra de Juan Enrique von Justi	151
Aporte a las Ciencias Sociales.	154
Colaboración a la ciencia de las finanzas.	155
El pensamiento político de Justi.	158
Las Ciencias Camerales y Económicas	162
Lecciones camerales de Justi	162
“Economía de Estado”	168
La Ciencia de la Policía.	177
“Principios de ciencia de la policía”	178
“Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados”.	186

CAPITULO 7

LA CIENCIA DE LA POLICIA EN EUROPA	193
Difusión de la Ciencia de la Policía	193
La Ciencia de la Policía en Alemania.	195
El Barón de Biefeld	195
Huhenthal y Willebrandt.	197
La Ciencia de la Policía en Francia	197
Turquet de Mayerne.	197
Nicolás Delamare.	200
La Ciencia de la Policía en España	207
Francisco Romá y Rossell	208
Valentín de Foronda	209
Otros estudiosos hispánicos.	211

CAPITULO 8

CONTENIDO DE LA CIENCIA DE LA POLICIA	215
Contenido General	215
Cultura y Tierra	218
Territorio y habitación	218
Las ciudades	221
El ornato en el campo y la ciudad	228
Cultura Interior y Población	230
Colonización mediante extranjeros	230
Colonización mediante nacionales	231
Salud Pública	234
Agricultura: Las Mercaderías	242
Economía rural	242
Manufacturas y fábricas	246
Oficios y profesiones	248
Agricultura y Otros Ordenes Económicos	249
Comercio y tráfico	249
Circulación del dinero	250
El crédito	251
Otros medios para hacer florecer el orden económico	251
Reglamentos necesarios para hacer florecer la economía	251
Las Costumbres de los Súbditos	252
Religión	252
Disciplina de los súbditos	254
Educación en General	255
Educación de la juventud	255
Lujo y desperdicio	257
Combate a la ociosidad y la mendicidad	258
Seguridad Interior del Estado	258
Administración de justicia	258
Administración de justicia y policía	259
Orden público	259
Represión del hurto y la rapiña	260

EPILOGO	261
EX CURSUS LA ADMINISTRACION DICASTERIAL	265
BIBLIOGRAFIA.....	271

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no se hubiera hecho realidad sin el apoyo de instituciones y personas. Fue bajo el patrocinio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, muy en especial del Doctor Carlos Sirvent, su Director, que la investigación pudo ser concluida. El auspicio económico provino de la Dirección General del Personal Académico de nuestra Universidad. Un agradecimiento a su Director, el Doctor Humberto Muñoz. Ambas instituciones colaboraron a sufragar los gastos del viaje de investigación realizado por el autor a España, en octubre de 1984, donde se obtuvieron la mayoría de las fuentes bibliográficas que la alimentaron.

Las bibliotecas mexicanas no cuentan todavía con los acervos mínimos para el estudio de la historia de las ideas administrativas, lo que impide que el tipo de estudio relativo a este libro sea posible en nuestro país. Las bibliotecas españolas compensan bondadosamente la insuficiencia bibliográfica mencionada, en especial la Biblioteca Nacional de Madrid, la del Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares y la del Instituto de Estudios de Administración Local, también situada en suelo madrileño. Como lo hemos comentado, estas bibliotecas suministraron la gran mayoría de las obras utilizadas para la elaboración de este libro. En la Biblioteca Nacional de Madrid encontré la comprensión y apoyo desinteresado de los señores Gregorio de Andrés y Alberto Montejo, así como de doña Amalia Sarriá, Jefa del Departamento de Fondos Antiguos, que pusieron a mi disposición obras sólo reservadas a investigadores establecidos. En el Instituto Nacional de Administración Pública, gracias a su Presidente y a su Director General, Joan Pratts i Catalá y Benito Ramos Ramos, tuve acceso ilimitado al acervo de su biblioteca y apoyo irrestricto para la reproducción de materiales; la ayuda de doña Paquita Meroño y de su equipo de colaboradores, me facilitó extraordinariamente la consulta de los libros y mate-

riales de la biblioteca. Finalmente, a don Carlos Carrasco Canals, Director de la Escuela Nacional de Administración Local, que forma parte del Instituto de Estudios de Administración Local, un amplio agradecimiento por todas sus gentilezas al permitirme la consulta de la biblioteca de este Instituto.

Las charlas informales, pero profundas y edificantes que tuve con don Mariano Baena del Alcázar, me llenaron de energías para continuar en el camino del estudio de las ideas administrativas. Un reconocimiento muy especial por haberse dignado a prologar este libro. Miguel de la Torre Yarza, entrañable amigo mexicano, soportó conmigo largas horas de fatiga a que le obligó el acompañarme en mis estancias en las bibliotecas matritenses. Su presencia y ayuda me animaron en mi empeño de expurgar los acervos bibliográficos españoles.

En México he contado con la inapreciable colaboración de un mexicano con sangre hispánica, quien me ha comprendido en mis esfuerzos: Francisco Sampere. El ha sabido robar tiempo a su apretada agenda de trabajo y en sus viajes de negocios traerme incunables de la Biblioteca de Nueva York, que fueron de extraordinaria utilidad para esta investigación. Javier Muñoz Quiroga, como siempre, ha estado a mi lado para ayudarme a hacer comprensible la redacción de mis trabajos. A los dos amigos, un agradecimiento tan grande como mi aprecio.

Dolores Arenas, joven y talentosa estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, unió sus conocimientos del alemán y ese vigor desafiante que da la corta edad, para hacerme poseedor de importantísimos pasajes de la vasta obra de Juan Enrique von Justi. Armando Suárez, un mexicano nacido en España, enriqueció el libro al aceptar hacer la presentación. A mi alumna y a mi maestro, mi mayor agradecimiento. Al profesor Ariel Kleiman debo el acceso a los trabajos financieros de von Justi, y por lo cual quedo en deuda con él.

Mención especial merece mi esposa, Rita García de Guerrero, a quien dedico el libro; sin su amor, comprensión y esfuerzo, no hubiera tenido el vigor suficiente para tomar la pluma. Su presencia me anima, día a día, a continuar trabajando las materias de la administración pública.

México, Ciudad Universitaria
diciembre, 1985

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 “re-descubridor” 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 (*Weisheit*) procure el bienestar (*Wohlfahrt*), la felicidad (*Glückseligkeit*) o el supremo bien social (*das gesellschaftliche 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 quizás 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 para 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 dura-dra”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 delimita 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 einan der getrennt werden; und eines ohne das andere kann niemals auf eine dauerhaftige Art vorhanden seyn”. *Staatswirtschaft oder Systematische Abhandlung aller ökonomischen und Kameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erforderlich 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.

Permitaseme 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 súbditos,

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 descrito*) 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 Arzneipolizey* (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 estadías 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 constituye 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, parturieras, enfermeros, curanderos, etc.) y organización de una red de cobertura estatal y de estructura piramidal de intendentes, protomedicos, inspectores sanitarios, etc. 2) Política higienista y sanitaria 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 camerista 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

PROLOGO

Si es cierto que la historia de los hechos administrativos viene a constituir una suerte de geología de las Administraciones Públicas, como ha afirmado en alguna ocasión la doctrina, sin duda es correcto decir extendiendo la afirmación a la historia de las ideas que no podemos conocer verdaderamente la ciencia administrativa más que explorando las reflexiones sobre la misma efectuadas en las etapas anteriores.

Desde este punto de vista presenta un interés singular el estudio que se hace en este libro del profesor Omar GUERRERO sobre el camerá-lismo y la ciencia de la policía. Por supuesto siempre hay que tener en cuenta la importancia y el valor que presenta este esfuerzo de erudición considerado en sí mismo. Vaya por delante esta advertencia que presenta fundamento a cuanto se dice a continuación, ya que el interés de la obra depende en buena medida de su minuciosa y sólida construcción. Pero la importancia del libro trasciende ampliamente este hecho. A la luz de sus páginas puede comprenderse correctamente qué respuesta dio la Administración regia en los siglos XVII y XVIII a los incipientes problemas de masas que entonces se planteaban, en el momento en que surgía una organización que comenzaba a parecerse a lo que ahora llamamos el Estado. Pues sin duda la Administración pública es un producto histórico indisolublemente unido al Estado tal como ahora lo conocemos, y dicho Estado, que se da de un modo pleno a partir de la Revolución francesa, tiene su origen en la época de la Monarquía absoluta. Es entonces cuando se produce la emergencia de la Administración como hecho global y por eso tiene un interés de primera magnitud adentrarse en el conocimiento de las reflexiones científicas o pre-científicas de aquella época, interrumpidas después en buena parte al menos en Europa por el largo monopolio del derecho administrativo.

Fueron estas consideraciones las que me llevaron hace casi veinte años a hacer un primer estudio de la ciencia española del siglo XVIII

sobre la materia y han sido estos mismos pensamientos, quizás algo madurados y enriquecidos con el paso de los años, los que me han hecho aceptar con gusto la amable invitación a prologar este libro que amplía y mejora notablemente mi obra de juventud en una buena muestra de la calidad científica de su autor y de la vitalidad y capacidad de progreso de la doctrina de lengua española.

Pues, en efecto, el lector tiene entre manos la primera obra en lengua española que trata extensamente la materia y que no se limita a hacer una exploración bibliográfica de la doctrina de un sólo país, como fueron en definitiva los trabajos anteriores de JORNADA DE POZAS y del autor de este prólogo*. Se trata aquí, de algo más o quizás de bastante más. Por primera vez se presenta en español un estudio doctrinal de lo que fueron el cameralismo y la ciencia de la policía así como la noción de policía misma, con todas las imprecisiones que entonces ofrecía, y del pensamiento de los autores que entonces cultivaron esta rama del saber.

Creo que no está de más destacar el significado de este logro científico en el contexto actual. Para ello quizás nada mejor que recordar la denuncia formulada hace unos años por un excelente jurista de que en el Estado actual, tras sus rasgos de juridicidad, se dejan ver con frecuencia, trazos del antiguo Estado absoluto. Sin duda nada más exacto, pero si se prescinde de la preocupación por la garantía jurídica, preocupación tan respetable como limitada, ello significa que ahora como entonces las Administraciones públicas deben afrontar los problemas de conseguir el bienestar de la sociedad y al mismo tiempo, de modo inseparable respecto a ese fin, de transformarlas y conformarlas en ejecución de las oportunas directrices políticas. Este es a mi juicio el parentesco que se da entre la situación del XVII y el XVIII y la presente, parentesco que ahora valoramos de modo muy distinto que hace unas décadas.

Por ello un estudio de la contemplación científica de este fenómeno llevada a cabo durante el Estado absoluto entiendo que apunta hacia un enfoque de la ciencia administrativa más propio de la doctrina europea que de la norteamericana y en consecuencia más volcado hacia los temas cruciales de la interrelación de la Administración con su medio y

* Don Mariano Baena del Alcázar se refiere a "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía" de Luis Jordana de Pozas, publicado en el Centenario de los Iniciadores de la Ciencia Jurídico-Administrativa Española (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1944); y *Los estudios sobre administración en la España del Siglo XVIII* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968), del propio don Mariano. Nota del editor.

de la consideración de las Administraciones públicas como instrumento político.

El cameralismo y la ciencia de la policía tuvieron el mérito, a pesar de sus imprecisiones, de abordar por primera vez estos importantes problemas y de sentar las bases de una individualización del estudio de la Administración. Por ello estoy seguro de que a los estudiosos que se planteen con verdadero rigor los problemas del estudio de esta rama del saber les será de gran utilidad este trabajo de Omar GUERRERO. Con él da un paso adelante en el proceso, de claridad meridiana para los que seguimos su obra, que lo está llevando a uno de los primeros puestos entre los cultivadores de la ciencia administrativa en lengua castellana.

MARIANO BAENA DEL ALCAZAR
Catedrático de Ciencia de la Administración
Universidad Complutense de Madrid
noviembre, 1985

Capítulo Introductorio

EN BUSCA DEL CAPÍTULO PERDIDO DE LA HISTORIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Esta es una invitación para que el lector se introduzca a lo que, con todo acierto, Albion Small ha llamado "el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales". Tal capítulo, escrito a lo largo del siglo XVIII por las más brillantes plumas del pensamiento administrativo alemán, está integrado por las enigmáticas *ciencias camerales*.

Estas disciplinas, sepultadas por el olvido y la indiferencia de muchos científicos sociales de la actualidad, constituyeron el más vigoroso y exitoso esfuerzo por comprender a la administración pública del Estado absolutista en su proceso de desarrollo. Las ciencias camerales nacieron como efecto de este proceso, pero también incidieron directamente en él.

I

Una antigua institución medieval llamada *Cámara* fue, en sentido más pleno, revolucionada. Antaño una tesorería al servicio del señor feudal, limitada a la realización de operaciones meramente financieras, a partir del siglo XVI la Cámara conservará sólo su nombre y parte de su idea original. Los cameralistas mismos no perdieron nunca de vista el origen medieval de la Cámara. Justo Cristóbal Dithmar dijo en 1731 que la "ciencia [o ciencias] que toma su nombre de la palabra Cámara (*Camera*) era, de acuerdo al idioma de la Edad Media, el lugar en el cual

los ingresos del Reino eran guardados". Por su parte, Joaquín Jorge Darjes comentó en 1756 que en la "Edad Media la palabra Cámara designaba el lugar donde el príncipe conservaba sus ingresos". En adelante, ya no sería igual: los ingresos financieros no serán un fin en sí mismo, se tomará en cuenta su administración y uso, y la Cámara dejará de ser concebida como una institución meramente fiscal.

La mayoría de las instituciones camerales, en cuanto tales, llevan el nombre de Cámara. Sin embargo, a partir del siglo XVII se empieza a usar la denominación técnica de Colegio (*Collegia*), pero como sinónimo de Cámara. En este sentido, Guillermo Schroeder escribió en 1686 que la denominación más adecuada para la Cámara era la de Colegio Sumo y Absoluto. En forma similar, aunque con más extensión, Juan Joaquín Becher pensó en 1668 que la organización administrativa cameral debería comprender cinco colegios: Colegio Espiritual, Colegio Moral, Colegio Doctrinal, Colegio Civil y Colegio Vital. Cada uno sería responsable del desarrollo, cuidado o vigilancia de actividades sociales relativas a la administración del culto, la disciplina ética de los súbditos, la educación, las ciencias y las artes, el patrimonio estatal y, finalmente, la salud y la seguridad de la población toda.

La organización cameral colegiada también fue una preocupación de Julio Bernardo von Rohr, quien, como Schroeder, pensaba que sólo deberían existir dos colegios. Su idea formulada en 1716, era un paso decisivo hacia el perfeccionamiento cameral. Pensaba que uno de los colegios sería propio para la obtención de los ingresos y el otro para los egresos, pero únicamente los funcionarios del segundo serían denominados *cameralistas* (*cameralisten*). Era de su incumbencia la Cameralística (*Cameral-Sachen*), o sea, lo relativo a la Cámara, los asuntos camerales.

La Cámara absolutista inaugura un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerando a la Cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, establecieron un proyecto diametralmente opuesto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas, sino el transformarlo de manera radical, de modo que la administración pública debía ser revolucionada. Los fines que perseguían se resumen en un propósito: el progreso integral del Estado. La consecución de esta finalidad supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creó las condiciones materiales adecuadas. Ese movimiento es el *Cameralismo*, que originalmente "era la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en sentido amplio, constituyó los procedimientos gubernati-

mentales sistematizados, cuya aplicación se efectuaba en las oficinas administrativas".¹

Pero el Cameralismo dejó de ser un mero conjunto de trámites oficiales. Se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. El Cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a trasmisitirlos por medio de la cátedra. "El Cameralismo es una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado, que se basaba en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares. . . fue primordialmente una teoría y técnica del gobierno".²

El carácter gubernamental del Cameralismo no debe ser olvidado, porque ello implica una tecnología del ejercicio del poder. Otrora, durante la Edad Media, la dominación estamental implicaba relaciones personales entre los señores y los súbditos. El vasallaje es, como relación de dominio, la más típica: vinculaba al feudatario, como patrón y persona, al vasallo que le rendía homenaje. Tal relación no era institucional. Por lo contrario, el Cameralismo significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa ha sido racionalizada al efecto. El Cameralismo "fue una tecnología administrativa",³ un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública.

El proyecto de los soberanos absolutistas implicó, naturalmente, la idea de un nuevo funcionario. Los que existían a principios del siglo XVI, los oficiales a que se refiere Juan Bodino en 1576, eran un poderoso estamento independiente. En los países alemanes apareció un funcionario peculiar: el cameralista o miembro de la Cámara, que constituye una especie dentro del tipo más general de servidor estatal del absolutismo. El cameralista es el funcionario cuya vocación lo lleva directamente al ejercicio de funciones distintas; no desempeña las clásicas actividades de todo Estado en proceso de formación, es decir, las del interior o gobernación, guerra y justicia, y únicamente participa parcialmente en las de hacienda. Se encamina a las funciones estatales de fomento, porque los soberanos absolutistas los comprometen direc-

¹ Small, Albion. *The cameralists*, p. 18.

² *Ibid.*, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 391.

tamente en la consecución de los fines del desarrollo del Estado. "Para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observan en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes".⁴

La noción más interesante del perfil del cameralista es la que tiene de sí mismo el propio cameralista. Así, Darjes afirmó en 1756 que el "cameralista es aquel que entiende de las ciencias camerales; más en lo particular, debe ser hábil" en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales potenciales, en el incremento de los ingresos y la aplicación razonable de los mismos. Pero la destreza meramente financiera no es suficiente, por lo que el cameralista debe saber "cómo debe estar organizado el Estado" para hacer trabajar productivamente a los súbditos, hacerles comprender los métodos por los cuales enriquecerse, crear las oportunidades para que apliquen sus conocimientos y enseñarles a conservar sus ingresos. Es, en este sentido —agrega— que el cameralista se debe esforzar para convertir a los súbditos en seres productivos y realizados; sólo así puede el principio incrementar sus propios recursos económicos. En suma, Darjes concibe al cameralista como un agente comprometido con el bienestar de la sociedad y la prosperidad del Estado.

Por su parte, Jorge Enrique Zincke manifestó, entre 1751 y 1752, que por cameralistas se debe entender a "quienes poseen conocimientos fundamentales y especiales acerca de todo o alguna parte de aquellas cosas que son necesarias y en las que ellos pueden asistir al principio para mantener la buena dirección del Estado". En su opinión, el cameralista es un tipo de director que coadyuva a la debida conducción del Estado, un tipo especial de funcionario comprometido con la dirección estatal.

Sin embargo, la interpretación más completa de la idea del cameralista fue formulada por Juan Enrique von Justi en 1755. En su opinión, el *cameralista universal* debe ser distinguido del *cameralista particular*. Por propia voz dice que "podemos admitir como posible que un cameralista meramente práctico, si tiene una buena inteligencia natural y su industriosidad lo hace informado de las instituciones y de los países, pueda convertirse en un buen cameralista particular de esta o aquella

⁴ *Ibid.*, p. VIII.

rama de la administración pública, pero nunca ser un buen cameralista universal. La ausencia de principios básicos coherentes le harían caminar pasos inseguros. En una situación excepcional podría dudar y tomar decisiones cuestionables. Si piensa que ha introducido mejoras importantes en un sector de la organización administrativa, no sabe que ha causado un daño proporcional en otra parte de la administración del Estado, porque no conoce suficientemente la correlación de este gran sistema y la influencia que todas las circunstancias de un sistema entero tiene con otros. ¿Qué podría ser más indispensable al Estado que un cameralista universal perfecto? El bienestar del Estado reposa pesadamente en él”.

El cameralista, pues, es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades. El cameralista fue, desde 1727, un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Oder.

II

El Cameralismo es un movimiento exclusivo de los países alemanes, tal como existían bajo la capa de ese gran arcaísmo procedente del medievo llamado Sacro Imperio Romano Germánico. Precisamente es la coexistencia del Imperio y los principados lo que marca la peculiaridad del desarrollo cameralista.

Como es sabido, la disolución del Imperio Carolingio durante el siglo X significó, a la vez, la inauguración del Sacro Imperio Romano Germánico como sistema político propiamente alemán. El Imperio cobijó, desde entonces, a todos los pueblos de habla germana. A partir del siglo XVI, las comarcas geográficas más grandes fueron tomando la forma de principados semiautónomos. Destacan Sajonia, Bavaria y Brandemburgo-Prusia, a los que debe agregarse Austria.

El Imperio nunca fue una cobertura ordenada y pacífica para los principados que lo formaban. Todo lo contrario, hasta el siglo XIX todavía se disputaban la supremacía del mundo alemán. Las guerras entre hermanos era tan cruentas como las tenidas contra los extranjeros. Las alianzas entre alemanes eran tan sólidas, como las habidas entre germanos y extranjeros contra otros alemanes. La historia del Imperio es la historia de su gradual disolución, en tanto que la de los principados es la historia de su liberación y la lucha por la hegemonía.

Perry Anderson ha explicado, con toda certeza, cómo la lucha por la hegemonía en el mundo alemán posibilitó la victoria de algunos principados.⁵ Bavaria y Sajonia, geográfica y políticamente favorecidas en cierto momento, no capitalizaron la situación y la oportunidad se perdió. Austria, poderosa y llena de vigor político, fue incapaz sin embargo de vencer la resistencia de los suizos y con ello unificar sus territorios en suelo alemán. Una vez fracasada en sus empeños en territorio alemán, y debido a la adquisición por herencia del Reino de Hungría, Austria viró su marcha hacia Oriente. Quedaba Prusia, que iniciando su existencia en forma precaria, fue llenando los vacíos políticos dejados por Bavaria y Sajonia, y cuando la ocasión lo requirió, derrotar militarmente a Austria para consolidar la supremacía alemana. Fue en estos países donde se desarrolló el Cameralismo, no en el Sacro Imperio Romano Germánico.

Alemania, como concepto de Estado-nación, existe hasta el siglo XIX. Sin embargo, para establecer una vía de comunicación conceptual con el lector, hablaremos de Alemania cuando nos refiramos al conjunto de los países alemanes, a excepción de Austria, que aún formando parte de ellos, tiene sin embargo un desarrollo peculiar al estar asociada al desenvolvimiento de Hungría y Bohemia, países esencialmente eslavos y por tanto de cultura diferente.

Una breve panorámica del desarrollo territorial de los principados alemanes en el seno del Imperio, a partir del siglo VI, nos ayudará a situar el espacio geográfico en el cual tuvo su desarrollo el Cameralismo.⁶

En el siglo VI el Reino de los francos ocupaba el territorio de lo que hoy es Francia y buena parte de la actual Alemania. La situación no varió mucho hasta el siglo VIII, época en la cual incluía el norte de Alemania. En el año 900, el Imperio de los franceses se había dividido entre el Reino de Francia y el Sacro Imperio Romano Germánico, así como en el Reino de Burgundia. En la orilla derecha del río Oder se hallaba el Ducado de Polonia y al noroeste se estaban desarrollando los gérmenes de la futura Prusia. Hacia 1200 el Sacro Imperio Romano Germánico había consolidado su posesión de Bohemia y ahora dominaba el norte de Italia. Tal fue, en lo general, la situación hasta finalizar la Edad Media, cuando se extinguió el siglo XV.

En 1559 ya se encuentran perfiladas las fronteras de los principados germánicos, en especial Brandemburgo, Bavaria y Sajonia. Por su parte, Prusia sigue siendo un territorio ajeno al Imperio y tiene por capital la

⁵ Anderson, *El Estado absolutista*, parte segunda, caps. 3 y 5.

⁶ Al efecto hemos consultado el *Hammond's historical atlas* y el *Atlas de historia universal* de J. Vicens Vives.

ciudad de Koenigsberg. Más al noroeste, en lo que hoy se conoce como repúblicas soviéticas de Lituania, Latvia y Estonia, se había formado el dominio de la Orden Teutónica. Asimismo, Austria seguía siendo un principado igualmente periférico.

La Paz de Westfalia remodeló, a partir de 1648, el mapa imperial. Lo más significativo que debemos consignar es que Brandemburgo fue beneficiado bondadosamente con la adquisición de nuevos territorios, que lo acercaron más a Prusia, a los que separaba un corredor polaco cuya cabeza era Danzig. Por los tratados de Utrecht y Rastatt volvió a cambiar el mapa europeo, y el Imperio se volvió a comprimir entre 1713 y 1714, aunque con la consideración que desde 1701 Prusia y Brandemburgo se habían constituido en el Reino de Prusia. Hacia 1763, estando en el mando político Federico II, El Grande, Prusia se había consolidado como cabeza del mundo alemán; había derrotado a su gran rival, Austria. Finalmente, un principado periférico había conseguido establecer su hegemonía en el seno de los países de cultura y habla germánica. Ya bien entrado el siglo XIX, a partir del reinado de Guillermo I (1861-1888)*, los monarcas de Prusia eran a la vez los soberanos de un nuevo Imperio, el de Alemania, que había sustituido al desaparecido Sacro Imperio Romano Germánico.

El que Prusia ocupara el histórico sitio de conseguir en torno a ella la unificación alemana, no fue, como lo ha observado Anderson, producto de la casualidad. Los procesos constitutivos del Estado absolutista se desarrollaron en forma tal, que facilitaron los objetivos políticos y militares de sus soberanos. Comenzando en condiciones adversas, tales como el encontrarse ubicada en su origen tanto dentro, como fuera, del margen del Imperio, Prusia se convirtió en la primera potencia alemana. En 1640 los dominios prusianos estaban desperdigados: Brandemburgo ocupaba el centro, en el Oriente estaba Prusia y en el Occidente Cleveris, Mark y Ravensburgo, también desunidos entre sí. No cabe duda, una situación geopolítica nada cómoda, porque era un Principado sin uniformidad territorial. Por tanto, una de las finalidades supremas de los soberanos prusianos era la unificación territorial. Durante el reinado de Federico Guillermo (1640-1688), llamado El Gran Elector, las anexiones territoriales sumaron a parte de Pomerania Occidental y toda la Pomerania Oriental, así como a Magdeburgo en el sur, lo que posibilitó que se formara en torno en Brandemburgo un macizo territorial unificado. En el Occidente se adquirió a Minden y otros pequeños espacios.

* Tratándose de monarcas, los años entre paréntesis significan el periodo de gobierno.

Tocó a Federico El Grande (1740-1786) conseguir una sustancial ampliación territorial, gracias a la anexión de Prusia Occidental, que por fin unió a Prusia Oriental (la Prusia original) y a Brandemburgo, así como a Silesia. En 1815 ocurrieron las incorporaciones de Posnania, situada entre Prusia Occidental y Silesia, Sajonia, Westfalia y Renania. La política de la unidad territorial, por fin, había sido conseguida.

El otro gran objetivo de los soberanos prusianos era el de incremento demográfico. Un Estado no puede prosperar sin una población que lo facilite. En su condición de Reino, Prusia nace oficialmente en 1701, cuando el emperador Segismundo concede la corona a Federico III de Brandemburgo, Federico I de Prusia desde ese año. Federico I deja a su sucesor, Federico Guillermo I, llamado el Rey Soldado, un Reino precario y despoblado. Si a finales del gobierno de El Gran Elector (1688) la población total del Principado no llegaba al millón, de la cual 400 mil correspondía a Prusia y 270 mil a Brandemburgo, la demás al resto de los territorios; para 1713 la situación no era mucho mejor. El gobierno del Rey Soldado cubría sólo a 1.6 millones de habitantes; sin embargo, durante su reinado Prusia alcanzó un incremento demográfico sustancial: 2.25 millones de pobladores. Fue su hijo, Federico El Grande, quien realizó la mayor promoción poblacional por medio de la anexión de Silesia, merced a la cual el Reino prusiano aumentó a 4 millones de súbditos. Al final de su gobierno, Prusia ya era una potencia demográfica con sus 5.4 millones de habitantes. El Estado prusiano supo siempre sacar ventajas, tanto de sus triunfos, como de sus derrotas: luego del revés militar de Jena en 1806, a manos de Napoleón, que fue a la vez la más grande catástrofe del propio Estado desde sus orígenes en el siglo XVI, Federico Guillermo III emprendió una profunda reforma administrativa que renovó al país. Una vez que Napoleón fue derrotado, Prusia obtuvo jugosas ganancias territoriales que le permitieron incrementar su población al doble: 11.5 millones de habitantes.⁷ Ahora, también, se había alcanzado el propósito de potenciar demográficamente al Estado prusiano. Sin embargo, sería equivocado pensar que fueron meramente las conquistas territoriales las que promovieron el desarrollo poblacional. Desde el tiempo de El Gran Elector se había establecido una política vigorosa de población mediante alemanes, fuera por efecto de la Guerra de los Treinta Años, o por motivos diversos. También se colonizó mediante extranjeros, especialmente holandeses y franceses, durante la época de Federico El Grande, quien inclusive estableció centros de reclutamiento de inmigrantes situados en el extranjero.⁸ También, con

⁷ Ver Anderson, *op. cit.*, pp. 47, 48, 269 y 276.

⁸ *Ibid.*, pp. 265 y 271.

relación a sus objetivos demográficos, Prusia habría de sentirse satisfecha de sus logros.

El que hayamos puesto el acento en los temas del territorio y la población, ha tenido como finalidad de mencionar dos tópicos favoritos entre los cameralistas, entre los cuales por cierto, fueron los de nacionalidad prusiana más destacados.

El otro Reino donde tiene un desarrollo importante el Cameralismo es Austria. Su formación es bien distinta a la de Prusia, aunque ambas tienen el común denominador de ocurrir en la periferia alemana. Su momento de arranque en la Edad Media es el territorio de Austria. En esta época se agrega al Reino, el espacio geográfico de El Tirol. En el reinado de Fernando I se anexiona a Bohemia, Moravia, parte de Eslovaquia y a Croacia. En 1699 Hungría se incorpora y en 1718, lo hace Temesvar, en tanto que Galitzia lo hace en 1772, Istria y Dalmacia en 1797, Trento y Salzburgo en 1803 y 1805. Como se puede observar, la formación estatal austriaca es similar a la prusiana, es decir, por agregación de principados, pero con la impronta de ser frontera natural del más poderoso sultanato musulmán de sus días, el otomano, con el que estuvo en guerra permanente desde que ocurrió la anexión de Hungría.

Austria, como Prusia, deben el poderío de su absolutismo estatal a la liquidación de la autonomía municipal durante los siglos XVI y XVII. La decadencia de las ciudades alemanas, como lo ha estudiado y demostrado Mijares Gavito, consolidó la condición estamental de la aristocracia terrateniente y auspició el desarrollo del absolutismo en la época señalada.⁹ La degradación de la vida urbana propició un desarrollo capitalista tardío en Alemania y una forma de organización estatal *sui generis*.

La dualidad constitutiva de la vida política alemana, en la que coexistió el Imperio y los principados, resumió el desarrollo del absolutismo en cada uno de éstos. El Cameralismo es un movimiento paralelo a la formación de los principados como reinos efectivamente independientes, tales como Prusia y Austria, que glosaron en sus organizaciones estatales los propósitos del absolutismo alemán traducidos en dos objetivos paralelos y combinados: alcanzar, a la vez, el bienestar del Estado y la felicidad de los súbditos.

III

Esta forma peculiar de desarrollo del absolutismo en los países alemanes, procreó una ideología del Estado. Esa ideología es el Cameralismo.

⁹ Ver su libro *El Barón von Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*, capítulos I, II y III.

mo, desdoblado en un sistema de pensamiento encaminado a justificar los exitosos proyectos autonomistas de los principados. En sus proyectos políticos los príncipes han contemplado la colaboración de consejeros, a saber, aquéllos que asumieron la fiel denominación de Consejeros de Príncipes.¹⁰ A petición de sus señores, los Consejeros de Príncipes redactaron memorias secretas dedicadas al análisis de la situación reñantes en el Estado. El contenido de tales memorias era considerado como una arcana o misterio, sólo develable a los soberanos. Como el arte de la política es un privilegio de los soberanos, y únicamente de ellos, es un peligro que sea del conocimiento de los súbditos. Tal es su primer consejo.

Su segundo consejo es, en sí, un programa de acción. Uno de los más célebres programas de acción contenidos en una memoria reservada a los príncipes, fue elaborada por Melchor von Osse, un Consejero de Príncipes típico que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Lleva por título *Testamento político*. Por su carácter secreto y exclusivo para ser consultado por su señor, el *Testamento* quedó luego en el olvido, hasta que fue encontrado en una biblioteca pública a principios del siglo XVIII, y entonces pudo ser publicado. Otra memoria de este género, no menos célebre, es la *Secreta política* de Jorge Obrecht, un Consejero de Príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo antes mencionado. En el título está plasmada su intención. Ambos Consejeros proponen a sus señores algunos mecanismos para fortalecer la estructura de la sociedad, es decir, la economía, con la finalidad de responder adecuadamente a los desafíos presentados al Estado absolutista. En sus consejos yace una concepción del Estado absolutista, de su naturaleza, sus poderes y objetivos, en fin una ideología en la que se explican los motivos de los procederes estatales.

La ideología cameralista es un componente orgánico del Estado absolutista, la expresión abstracta, pero beligerante y activa, de sus prácticas políticas. Sin duda el gran ideólogo del Principado absolutista fue el consejero de Príncipes, Luis Von Seckendorff, nacido en 1626 y muerto en 1692. En su época ocurre un hecho trascendental: los consejos dejan de ser secretos, son revelados como una arma de la publicidad literaria, frente a otros soberanos. Los argumentos son planteados a la luz del día, intentan formar y atraer una opinión favorable entre los

¹⁰ Refiriéndose a las obras de Osse y Seckendorff, que serán inmediatamente analizadas, Pierangelo Schiera dice que “reflejan en su contenido y en el título la antigua actitud medieval tardía y de la primera Edad Moderna, de ‘Espejos de Príncipes’, que reflejan la fase de formación del Estado territorial”. “Cameralismo”, *Diccionario de Política*, letras A-J, p. 204, dirigido por Bobbio y Matteucci.

súbditos y, esencialmente, ilustrar positivamente a los soberanos. Este es el motivo de su más célebre obra, el *Principado alemán*, un programa de acción estatal que sirvió el prototipo a los proyectos políticos contenidos en los libros escritos por los cameralistas durante el siglo XVIII.

En el momento en que, según feliz expresión de Small, el Cameralismo de los "libros" ha dejado el seno de las oficinas y abandona el carácter secreto de sus proposiciones, se ha dado un paso trascendental, porque como ideología combativa se ha transformado en una doctrina, es decir, un campo de desarrollo para la erudición, la academia y la docencia. Así como en el siglo XVI el secreto era consustancial a los consejos, durante el XVII lo es la publicidad. Todo está listo para que en la centuria del XVIII el Cameralismo se transmute en las ciencias camerales.

En este ambiente, el pensamiento político va a participar íntimamente en la formación del Cameralismo. Autores de la talla intelectual de Puffendorf, Wolff y Thomasius aportarán categorías de enorme importancia. Destacan las de *bienestar* y *felicidad*, así como la teoría de los deberes del soberano hacia los súbditos. Los cultivadores del Cameralismo, con base en estos conceptos, serán en su momento los formadores de la teoría del Estado de bienestar. Propondrán a los soberanos la idea que el aumento del poder del Estado, es posible por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los súbditos. El Estado no puede prosperar si los súbditos no progresan en sus niveles de vida. Los pensadores políticos introdujeron ideas que los cameralistas trataron de realizar.

Otra fuente del pensamiento cameralista provino del Reino de Austria, se trata del *Fiscalismo*. Los fiscalistas entran en actividad durante el siglo XVII. Entre ellos destaca la terna formada por Becher, Hornick y Schroeder. El Fiscalismo debe ser conceptualizado como una tecnología administrativa específica referida a los ingresos públicos. Fue ideada por sus doctrinarios para sistematizar y perfeccionar los métodos y procedimientos por los cuales se pueden incrementar los ingresos financieros del Estado. Su preocupación esencial radica en los ingresos en sí, aunque no pierden de vista del todo los objetivos políticos del Estado. Tal como ya lo pudimos apreciar, fue gracias a dos fiscalistas que el concepto colegial de la Cámara se comenzó a definir con gran precisión.

En fin, los Consejeros de Príncipes, los pensadores políticos y los fiscalistas, constituyen las fuentes intelectuales a partir de las cuales se formará la teoría cameral de la administración pública. Estas raíces intelectuales, por tanto, precisan el camino que seguirá el Cameralismo a partir del siglo XVIII.

Sin embargo, hay pensadores que opinan que los autores antes mencionados son parte del Cameralismo. Ello ha derivado en un interesante debate en torno a la periodización del propio Cameralismo. Algunos estudiosos modernos piensan que el Cameralismo tiene dos períodos de vida, uno original, otro académico; el primero cubre el siglo XVI y XVII, el segundo el XVIII. Otros autores suman a Osse y Obrecht entre los cameralistas, unos más los mantienen al margen.

Con cierta frecuencia ocurre que el Cameralismo y el Fiscalismo son confundidos. En otras palabras, no es posible estudiar el Cameralismo sin asumir una posición con respecto al debate, que no se puede, de ningún modo, eludir. Pensamos, con base en nuestra investigación, que el Cameralismo como totalidad comprende los siglos XVI al XVIII, aproximadamente, aunque las primeras cámaras absolutistas aparecen a finales del XV y todavía funcionaban en la primera mitad del XIX. Hegel todavía hablaba de ellas, particularmente de las *Kammersteuer* o Cámaras de Contribuciones, durante el año 1801.¹¹ Como proceso de desarrollo institucional, por tanto, se puede decir que el Cameralismo vive durante los siglos XVI, XVII y XVIII, si bien no hay que olvidar su origen a finales del XV y su pervivencia en la primera mitad del XIX. A este desarrollo institucional, Albion Small lo ha denominado adecuadamente como "Cameralismo de oficinas", al cual contrasta del "Cameralismo de los libros".

Ahora bien, considerado al Cameralismo en su concepción intelectual, como relativo a los libros, la periodización varía. Se empieza hablar de *ciencias camerales* hasta el siglo XVIII, más de dos siglos después del nacimiento de las primeras cámaras y por tanto de la aparición de las primeras prácticas administrativas camerales. En el sentido meramente intelectual, los cultivadores del Cameralismo literario son los pensadores del siglo XVIII porque buena parte de su tiempo lo dedican no sólo a la producción de libros, sino a la investigación y la docencia. Tal es el motivo por el cual, aún refiriéndonos al Cameralismo en sus más de tres siglos y medio de vida, al hablar de los cameralistas lo hacemos únicamente para el caso de los cultivadores de los libros, y de ciencias camerales como las materias objeto de su cultivo.

Es el momento de hacer una explicación pertinente: conservamos la voz *Cameralismo*, en lugar de la de *Cameralismo*, más apropiada en castellano, en atención a la carta de naturalización universal adquirida por la primera, incluso en nuestro idioma.

¹¹ Hegel, *La constitución de Alemania*, publicada en 1893, pero redactada entre 1801 y 1802.

IV

Las ideas antes vertidas quedan reforzadas cuando analizamos el carácter generacional de los cultivadores del Cameralismo. El que formen una generación es de gran importancia porque la coexistencia y la convivencia fueron un estímulo para tratar las relaciones sociales entre los cameralistas y de este modo asegurar la transmisión del conocimiento.

Los precursores intelectuales de los cameralistas, a excepción del Fisicalismo, no formaron una generación. Si observamos los ciclos vitales de von Osse (1506-1556) y Jorge Obrecht (1547-1612), se intuiría la posibilidad de influencia intelectual de uno a otro; pero, como sabemos, esto no ocurrió y ambos sustentan al pensamiento cameralista por su propia vía. Es más, Obrecht fue conocido antes que Osse, porque su *Secreta política* fue publicada en 1590, mientras que éste, descubierto por Thomasius en 1717 y publicado en ese año, fue hasta entonces comenzando a estudiar por los interesados en su *Testamento político*.

En contraste a ambos Consejeros de Príncipes, los fiscalistas sí forman una escuela de pensamiento. Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schroeder (muerto en 1663), convivieron, se conocieron e influyeron entre sí. La nacionalidad austriaca fue, sin duda un fuerte vínculo entre ellos. Seckendorff (1626-1692), siendo alemán, fue conocido y citado por los fiscalistas. El que todos estos pensadores se conocieron posibilitó un ambiente adecuado y fértil, con espíritu de cuerpo académico, que produjo el desenvolvimiento de las ciencias camerales en el siglo XVIII. Otros dos pensadores, Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), son los precursores inmediatos y directos de los cultivadores de las ciencias camerales. Ambos escriben, respectivamente, en 1713 y 1716, es decir poco más de una década antes que sean inauguradas las ciencias camerales como disciplinas universitarias en 1727.

El movimiento cameralista sufre una metamorfosis trascendental en este año; se transforma en las ciencias camerales, a saber, la *economía, policía y cameralística* (o cameralia). En 1727 Federico Guillermo I, rey de Prusia, tomó la importante decisión de establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos del Reino: la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. De esta decisión importantísima, Juan Pedro Ludewig (1668-1743), entonces Pro-Rector de la Universidad de Halle, comentó que obedecía a la insuficiencia de la formación jurídica de los

servidores estatales, que en adelante deberían conocer nuevas disciplinas relacionadas con la promoción del desarrollo del Estado.¹²

Tres años después, en 1730, la ciudad de Rilten siguió el ejemplo prusiano y creó en su universidad la Profesión en Economía. Austria, por su parte, que se había rezagado en el desarrollo de las ciencias camerales, inició un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa en la que se incluyó el establecimiento de una institución docente para la formación de los funcionarios públicos: la Academia Teresiana, fundada en 1746, bajo los auspicios de la soberana austriaca María Teresa (1740-1780), si bien las "ciencias camerales" comenzaron a ser enseñadas hasta 1752 por Juan Enrique Von Justi. La enseñanza cameral también fue implantada en Jena y Leipzig, e incluso en la Universidad de Uppsala en Suecia.

La enseñanza de las ciencias camerales tiene dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1676-1750), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). Gasser y Dithmar fueron los fundadores de la enseñanza de las ciencias camerales en 1727, en Halle y Frankfurt respectivamente. Furtenau impartió cátedra en Rilten, Stisser en Jena y Zincke en Leipzig.

La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia. Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) profesó las ciencias camerales en Jena y Frankfurt del Oder, y Daniel Schreber (1709-1777) en Leipzig. Sin embargo, Juan Enrique von Justi (1717-1771) y José von Sonnenfels (1733-1814), nacidos en Alemania, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en su momento. La hegemonía intelectual en las ciencias camerales durante la segunda mitad del siglo XVIII, había pasado parcialmente a Viena, donde radicaba Sonnenfels (impartiendo "ciencia cameral y de la policía" desde 1763), porque las actividades académicas de Justi luego continuaron desarrollándose en suelo alemán. Finalmente, Andreas Berch (1711-1774), impartió sus lecciones en la Universidad de Uppsala, Suecia, desde 1740.

El encadenamiento generacional e intergeneracional aseguró una asociación académica vital, fértil y vigorosa, para el cultivo de las ciencias

¹² Schiera ha comentado que en esta época el Estado prusiano tuvo que afrontar fuertes desafíos y que el Cameralismo fue la respuesta: "una respuesta desarrollada dentro de los límites precisos del tiempo y con referencia a prácticas olvidadas. . . una respuesta que facilitó, en Alemania, el paso del arte de gobernar a las modernas ciencias del Estado". *Op. cit.*, p. 206.

camerales. Asimismo, fue un ambiente idóneo para la formación no únicamente de los cameralistas de las oficinas, cual era su finalidad, sino la del propio profesorado. El hecho de que se tratara de catedráticos cuya mitad de su tiempo útil lo destinara a la academia (la otra mitad era la del ejercicio cameral de la administración pública), les exigió una preparación cameral completa. Para facilitar su comprensión sobre los complejos problemas implicados en el conocimiento y la enseñanza de las ciencias camerales, comenzaron una práctica académica cuyos efectos revolucionarían el desarrollo de las mismas: la elaboración de libros de texto.

El primer libro cameralista que es escrito, es un texto: *Introducción a las ciencias económica, política y cameral*, elaborado por Gasser en 1729 para el uso de sus estudiantes en la especialidad de Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Y, a excepción de la obra *Biblioteca cameralista* de Jorge Enrique Zincke y otras pocas más, la gran mayoría de los textos cameralistas servirán para la docencia.

Ya que hablamos de la *Biblioteca cameralista* de Zincke, conviene que mencionemos algo a lo que ya hicimos alusión: el desarrollo de la investigación entre los cameralistas. Ciertamente los libros elaborados por el profesorado servían como textos para la enseñanza de las ciencias camerales y que en la cátedra se desarrollaban los grandes debates teóricos que iban haciendo que esas disciplinas se superaran. Sin embargo, estos libros no eran simples materiales para docencia, sino verdaderos tratados de construcción teórica. Lo que ocurría en la cátedra alimentaba las reflexiones del profesorado cameralista y por tanto la reconstrucción de las ideas y la reorientación de la enseñanza. Por tanto, las diferencias de enfoque enriquecían extraordinariamente la investigación sobre las materias camerales. Pero, obviamente, se requerían textos no docentes que divulgaran masivamente las contribuciones camerales. Tal fue la idea de la *Biblioteca* de Zincke.

Las ciencias camerales tuvieron su centro vital en la cátedra, pero no estuvieron confinadas a ella. La extensión del conocimiento cameral fue una necesidad, tanto en las ciencias camerales, como en las que no lo fueran. Los cameralistas estuvieron en estrecha relación con los cultivadores de otras disciplinas y nunca dejaron de abreviar en materias diversas. Es más, algunos de los más distinguidos cameralistas eran a la vez destacados especialistas en otras disciplinas, tal como Darjes, que repuntó en ciencia política. Justi mismo produjo obras políticas de enorme valor.

Hemos dicho que los cameralistas forman una generación académica única en el cultivo de las ciencias de la administración. Una especie de

columna vertebral los mantiene firmemente unidos: son una escuela: Gasser cita a Seckendorff y a Rohr, es decir, hay una influencia de ambos sobre el profesor de Halle; pero no una influencia lineal, sino crítica, ya que Gasser discrepa parcialmente con ambos. Por su parte, Dithmar abreva en las ideas de estos dos autores, además de las de Ludewig. Zincke se basa esencialmente en Stisser, a quien otorga reconocimientos, mismos que no hace merecer Dithmar, al que critica rigurosamente. Schreber hace referencias de Seckendorff y Rohr, así como de Thomasius. Antes que estos pensadores, Gerhard mencionó a Seckendorff, Rohr y Wolff. Darjes se apoyó en el propio Wolff, en Seckendorff y Schroeder, pero mostró su desagrado por Dithmar. Justi alude a Gasser y Dithmar, a los que enjuicia moderadamente, pero lo hace insistente-mente con Wolff y Zincke. Finalmente, José von Sonnenfels hace evocaciones constantes a los diferentes trabajos de Justi.

Las relaciones intelectuales entre los cameralistas fueron más que influencias directas o herencias críticas. Ocurrió que algunos profesores usaban los libros de textos de otros, como Schreber el de Dithmar y Zincke el de Stisser. Inclusive, catedráticos posteriores editaron o reeditaron obras de quienes les precedieron: Schreber re-imprimió las versiones quinta y sexta de Dithmar, a las que le agregó notas aclaratorias, y tradujo del sueco el trabajo principal de Andreas Berch. Por su parte, Zincke editó a Stisser en 1746, no sin antes adaptar el libro para su propia cátedra. En fin, la obra de Ludewig lleva por título el apellido de Seckendorff.

Pero el discurso cameral no es un soliloquio. Las ciencias camerales estuvieron permeadas de contribuciones externas, en especial las provenientes de la ciencia de la policía no cameral. Berch, que como sabemos era sueco, estuvo sin embargo muy influido por el *Tratado de la policía* (1705) del francés Nicolás Delamare. Y, aunque a Juan Enrique von Justi sólo agrada parcialmente esta obra monumental, no dejó de consultarla para su propio consumo. Pero el caso más sorprendente es el del pensador político alemán, el Barón de Biefeld, cuyas *Instituciones políticas* fueron publicadas en Francia y en francés, lo que no impidió que fuera profusamente leído en su tierra natal. Uno de los trabajos de Darjes lleva por título su apellido, lo cita Sonnenfels y lo critica fuertemente von Justi. Las ciencias camerales no fueron, tampoco, un "club de elogios mutuos".

Un fenómeno interesantísimo es el de la pervivencia de los grandes textos cameralistas o de los pensadores que les dieron precurso. El *Principado alemán* de Seckendorff fue editado sucesivamente en 1656, 1664 y 1778. La sugerente obra *Austria sobre todos los países, si así lo*

quiere, de Hornick, mereció dos ediciones, la primera en 1684, la segunda cien años después: 1784. Schroeder, por su parte, elaboró su obra *La cámara regia del tesoro*, que fue publicado en 1686 y 1744. Las últimas ediciones de Hornick y Schroeder suponen que sus trabajos eran materias de consulta y que, aun estando muertos, intelectualmente seguían vivos. Sin embargo, quien más sobrevivió intelectualmente hablando fue Becher, cuyos *Discursos políticos* se editaron sucesivamente en 1668, 1673, 1688, 1720, 1721 y 1754. Esta última, por cierto, fue preparada por Zincke. Por su parte, Rohr fue publicado en 1716, 1726 y 1755, y Stisser en 1735 y 1746 (esta última preparada y adaptada por Zincke para consulta de sus discípulos).

Dato curioso es el del sueco Berch, cuya *Introducción a la economía general*, publicada en 1746, mereció la traducción alemana de Schreber al año siguiente. El *Tratado de policía, comercio y finanzas* de Sonnenfels, aparecido en 1765, alcanzó cinco ediciones, hasta el año de 1787. Otro profesor muy consultado fue Dithmar: su *Introducción a las ciencias económica, de policía y cameral*, conoció seis impresiones: 1731, 1740, 1745, 1748, 1755 y 1768. Las dos últimas estuvieron a cargo de Schreber, quien por cierto en la quinta cita a Stisser, Zincke y Justi.

La gran limitación del Cameralismo fue que, prácticamente, era una corriente meramente alemana. A excepción de Suecia, las ciencias camerales no fueron cultivadas fuera de Alemania y Austria. Tienen por tanto lo que Small llama una especie de provincialismo. Sólo sabemos de un caso de amplia difusión: Justi. Este gran pensador fue traducido al francés y al castellano, mas no su *Economía de Estado*, su obra propiamente cameral, sino los *Principios de ciencia de la policía*; ello ocurrió respectivamente en 1769 y 1784, ambas versiones impresas abreviadamente de la tercera alemana de 1782 (la primera es de 1756, la segunda de 1759).

Las ciencias camerales fueron consideradas con ese estatus de ciencia por sus cultivadores. Será tarea de los metodólogos, si así lo desean, indagar sobre el punto. Lo que nos interesa destacar es que ellos pensaron que así fue y que tras sus continuos debates doctrinales fueron precisando los contenidos de cada una de ellas.

V

Los cultivadores de las ciencias camerales las fundaron en una trilogía: economía, policía y cameralística. Así ocurrió en 1727. Sin embargo, pasado el tiempo y tomando como base las reconstrucciones teóricas de las mismas, a mediados del siglo XIX todavía seguían siendo tres, pero diferentes: policía, comercio y finanzas.

Llamaban a sus disciplinas “ciencias camerales” (*Cameralwissenschaft*). Originalmente las referían a “las teorías sobre la administración de los procedimientos de ingresos fiscales”, para luego hacerlo, más propiamente, con relación a “las ciencias del Estado en general”.¹³ Esto no debemos olvidarlo, porque la definición conceptual de las ciencias camerales no es tarea fácil.

Las ciencias camerales son ciencias del Estado, se refieren al Estado, pero no en general, sino a su administración. Por eso son las ciencias de la administración del Estado absolutista. Como el lector lo podrá observar, cada una de las ciencias camerales tienen un objeto en sí, pero se refieren a su materia en función del Estado. Cuando los cameralistas estudian el comercio lo hacen con referencia al Estado, o más bien, con referencia al auspicio del vigor y fuerza del Estado. A ellos no interesa el crecimiento del comercio en cuanto tal, sino con relación al crecimiento del poder del Estado. El título de una obra cameral sintetiza magistralmente esta idea: *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, publicada por Juan Enrique von Justi en 1760-1761. Las ciencias camerales, ya se trate de la economía, la policía o la cameralística, ya lo sea el comercio o las finanzas, no tienen más propósito que hacer prosperar al Estado y ayudar a desenvolver su potencia.

La idea anterior fue desarrollada magistralmente por el cameralista más destacado: Juan Enrique von Justi. Según lo explica en 1755, las ciencias camerales son disciplinas referidas al Estado, tienen como propósito fomentar su prosperidad e incrementar su poder. En sus palabras, “una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia” y por ciertas instituciones, para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover su felicidad”. La categoría clave de su exposición es la de *medio*: “en sentido estricto, entendemos por medios la posesión de suficientes bienes muebles e inmuebles, que ponemos en nuestras manos, de acuerdo a la posición social que ocupamos y para todas las conveniencias de la vida. . . los medios del Estado consisten meramente en toda suerte de bienes muebles e inmuebles, poseídos por los súbditos o por el Estado mismo; son también los talentos y destrezas de las personas que forman al Estado”.

Las ciencias camerales estudian al Estado, pero desde el particular punto de vista en el cual los medios constituyen las posibilidades potenciales o efectivas de su desarrollo. Por tanto, en opinión de von Justi, la

¹³ Small, *op. cit.*, p. 18.

ciencia estatal por excelencia, a saber, la política o arte del gobierno (*Staatskunst*), está en íntima relación con las ciencias camerales, las cuales, desde la perspectiva del Estado, deben ser sumadas entre las ciencias que lo estudian. Hay que recalcar, sin embargo, que las ciencias camerales examinan al Estado a partir de la Cámara, es decir, a partir de la unidad organizativa medular de la administración pública. Son, dicho precisamente, ciencias administrativas del Estado absolutista.

La consideración anterior marca la línea divisoria entre las ciencias camerales y la política, como disciplinas estatales. Justi mismo nos explica en qué consiste la política, de un lado, y cada una de las ciencias camerales, del otro, según la siguiente enumeración: política, economía, cameralística, policía, comercio y dirección.

“El propósito general del *arte del 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”, en tanto que la *cameralística* “enseña cómo usar estos medios sabiamente y para la promoción de la felicidad del Estado”. Por su parte, “la *ciencia de la policía* está principalmente relacionada con la conducta y sostenimientos 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 trata de las medidas por medio de las cuales pueden ser establecidas empresas comerciales y hechas florecer, lo que da por resultado que el sostenimiento de los súbditos pueda ser ampliado y los recursos del país incrementados”. Finalmente, 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 von Justi— deben incrementar los medios del Estado, para acelerar sus procesos de desarrollo.

Tal como lo hemos podido apreciar, la política y las ciencias camerales forman un cosmos dinámico, a la vez que un programa de actividad administrativa orientada hacia la expansión de las fuerzas del Estado, resumidas en la posesión, guarda y usos racional de sus medios. Tal es, en suma, la teoría de la administración pública del Estado absolutista desde la perspectiva de las ciencias camerales.

La versión estatal de las ciencias camerales formulada por Juan Enrique von Justi es compartida, en lo general, por cameralistas que le antecedieron, coexistieron con él o le sucedieron. Antes que él, en

1735, Federico Stisser habla acerca de que las ciencias camerales “son parte de la más amplia ciencia del Estado y constituyen por tanto el alma del Estado mismo; ellas sirven, simplemente, para enseñar cómo un soberano puede hacer prosperar a su país y a su pueblo”. También con antelación a Justi, Jorge Enrique Zincke había sostenido entre 1751 y 1752 que “una de las más importantes misiones de las ciencias camerales, es la de mostrar las formas en que los países pueden ser recta y sabiamente convertidos en fuente de ingresos y beneficios”.

Después de Justi, Joaquín Jorge Darjes comentó en 1756 que las ciencias camerales se relacionan con lo “más útil y aplicable” al progreso humano. Por su parte, José von Sonnenfels, evocando las ideas justianas, concibió en 1765 la noción de una ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*), a la que definió como “la ciencia del bienestar del Estado, la ciencia del gobierno”; y a la que consideró dividida en cuatro ciencias especiales: política o arte del gobierno, policía, comercio y finanzas.

La concepción administrativa de las ciencias camerales obedece a su naturaleza en sí. Son materias que incumben a la Cámara o núcleo de la administración pública. Von Justi lo explica en una magna síntesis: estas disciplinas son ciencias camerales porque se refieren a la Cámara o elevado colegio que el gobierno ha establecido para la dirección de las acciones administrativas encaminadas a la preservación, expansión y uso de los medios de la República.

El consenso habido entre los cameralistas en torno a la idea general de ciencias camerales, no existe cuando se refieren a cada ciencia en lo particular. Ocurre lo mismo cuando se trata de dar el peso que a cada una corresponde, con relación al desarrollo del Estado. Comencemos con la economía.

Dithmar declara en 1731 que “la ciencia económica o arte de la economía y la dirección, enseña cómo pueden ser obtenidos el bienestar y la riqueza, gracias a la actividad económica rural y urbana, y por la consecución de la felicidad temporal”. Antes que él, Ludewig había afirmado en 1727 que la economía se refiere a la “dirección de la corte y del país”, forma sustancialmente distinta de entenderla. El cameralista sueco Andreas Berch propuso en 1740 una concepción global de la economía, en la que quedaban comprendidas la economía en sentido estricto, la policía y la cameralística. Más de dos décadas después (1764), Schreber seguía esta versión diciendo “que la economía comprende en sí los principios de las disciplinas económicas generales y especiales, así como la policía rural y urbana; y la cameralística o ciencia financiera y tributaria”. Zincke, en 1746, comentó que la “economía es una doctrina o ciencia práctica con base en la cual se aplican, de

acuerdo a la sabiduría, inteligencia y pericia, casi todas las ciencias que tienen como fin la justa actividad productiva que es desarrollada por todas las fuerzas del cuerpo y el espíritu para obtener existencia suficiente y tranquila, y lo que se considera superfluo para los casos de necesidad. . .". Acto seguido divide a la economía en pública y privada, y dice que la primera no es otra cosa que la ciencia de la policía.

Tal como se puede observar, los cameralistas no sólo tienen versiones diferentes, sino hasta contrapuestas, y todavía más, el peso que le asignan es diverso. Berch, Zincke y Schreber tuvieron una predilección acusada por la economía, a la cual subordinaron a las restantes ciencias camerales. Otros pensadores no reflexionarán de la misma forma.

La policía tiene también sus adeptos, especialmente Dithmar y Justi, sin que ello signifique que otros cameralistas no la hayan cultivado. El propio Dithmar explicó que "la ciencia de la policía enseña cómo mantener el sistema interno y externo del Estado, con buena policía y orden, en función de la felicidad general"; y agrega una declaración condudiente: la policía es la "vida y el alma del Estado". Schreber tiene una versión similar, porque considera que la policía se refiere a la adecuada organización de los hombres y los recursos económicos, con miras a la consecución de la felicidad de la población. Por su parte, Berch afirmó que "mediante la policía, los miembros de la comunidad se mantienen en buen orden y pueden de tal modo perseguir con mayor eficacia sus asuntos individuales, que pertenecen a la esfera económica". En 1751 y 1752, Zincke, al igual que los cameralistas que hemos mencionado, concibió a la policía de manera similar: "la policía tiene la tarea de dirigir y promover los medios de vida y la dirección del pueblo". Finalmente, Sonnenfels comentó que "cuando las decisiones y los proyectos son unidos, y se refieren a ciertos principios derivados de los principios sociales, nace la ciencia del mantenimiento de la seguridad interna del Estado; esto es, la ciencia de la policía".

A excepción relativa a Dithmar y Zincke, las nociones de policía mencionada tienen más relación con el concepto de conservación, que con el de desarrollo. Por eso, el verdadero salto cualitativo ocurrió con la definición de Justi en 1756: "se comprende bajo el nombre de policía las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar e incrementar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas". Esta es, sin duda, una forma bien distinta de entender a la policía.

La cameralística es la tercera de las ciencias camerales que debemos examinar. Es conocida también con la denominación de *cameralia*. Esta es para Gasser, según su versión de 1729, la disciplina "mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor". Por su parte, su colega Dithmar explicó que enseña "cómo se pueden aumentar y mejorar los ingresos del Estado mediante el buen uso de los dominios y las regalías, así como de las prestaciones obligatorias de los súbditos y otros fondos públicos; y cómo tales ingresos deben ser empleados para la buena conservación de la comunidad". Darjes tiene una versión similar a la anterior; la cameralística es "la ciencia que nos enseña la forma razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe. . . [es] la ciencia de la dirección razonable de un príncipe". Finalmente, Zincke afirmó en 1743 que la cameralia y la hacienda eran una sola disciplina, a la que llama ciencia cameral y financiera. Esta es "una ciencia práctica, por fundar, aumentar y mantener los medios de vida de un gran señor y de un Estado, al través de un buen manejo económico del país, y una buena administración para el bien del príncipe y del Estado". Tal como se puede constatar en las exposiciones transcritas, la cameralística es entendida en lo fundamental como una ciencia que produce ingresos financieros al Estado, según interpretación de Dithmar y Zincke. Darjes y Justi, en contraste, la consideración dentro el ciclo financiero completo: ingresos, administración y aplicación, si bien Justi no habla de finanzas, sino de medios; es decir, tiene una versión aún más general de la cameralia. En suma, tampoco hay ni unanimidad ni consenso de criterio para definir a la cameralística.

Obviaremos examinar a las finanzas, de algún modo ya tratadas, así como al comercio, disciplinas no estudiadas por la generalidad de los cameralistas como ciencias independientes, a excepción de Sonnenfels. En su lugar nos referiremos a una disciplina no especificada por los cultivadores de las ciencias camerales: la dirección, campo de estudio de enorme valor, pero que no mereció la explicación individualizada como una ciencia concreta, tal como la economía, la cameralística o la policía. Sin embargo, su cultivo y desarrollo como tema dilecto del Cameralismo fue de gran relevancia.

Fue von Rohr, uno de los grandes precursores de las ciencias camerales, quien hizo una de las primeras sistematizaciones del concepto de dirección en 1716. El "arte de la dirección" (*Haushaltungskunst*) es, en su opinión, una "ciencia práctica que enseña cómo, en forma apropiada, se puede adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felici-

dad temporal". Su proximidad a la categoría de cameralística es evidente. Rohr divide a la dirección en económica (*oeconomica*) de los principes y en económica de los particulares. La primera es la que nos interesa: es denominada ciencia cameral, de finanzas y dominios y "consiste en la prudencia para dirigir los medios e ingresos propios, así como los del país; en mantener a la comunidad y en aumentar el dinero y los bienes de los súbditos". Esta parte de la dirección, por tanto, "enseña a los principes no meramente a conservar y aumentar sus medios, sino también a promover la felicidad de los súbditos y a organizar la dirección de la economía". De esta concepción de la dirección, todos los cameralistas son deudores de von Rohr.

Zincke, recordándonos la noción de von Rohr, dijo en 1751-1752 que "el uso de los medios de vida se llama dirección (*Wirtschaften*)". En 1755 Justi nos habla de la "gran dirección del Estado" y Darjes afirma en 1756 que "la ciencia de la dirección (*Wirtschaft*) puede hacernos capaces de lograr una dirección ordenada, donde haya sido imposible hasta ahora, y guiarnos asimismo hacia el desarrollo de la sociedad humana"; y agrega que una dirección ordenada comprende el mantenimiento, administración e incremento de los ingresos. Pero el cameralista que dio un significado más preciso a la dirección, fue Schreber. En su opinión, la economía y la cameralia son la base en la que descansa la "ciencia general de la dirección (*Allgemeine HaushaltungsWissenschaft*)", que es la disciplina que "revela cuáles son los males y las carencias del Estado, con referencia a la riqueza y al poder de los medios que necesita; ella se ocupa del estado de salud o enfermedad del cuerpo estatal y de sus diversas partes, y desde su punto de vista se puede definir la patología o terapia del Estado". En forma más general, sintetiza que la dirección es la "ciencia que enseña cómo fundar, incrementar y mantener el bienestar de los estados".

Tampoco la dirección reclama unidad de criterio. Sin embargo, el que en las ciencias camerales no existiera tal unanimidad, ni el consenso, no es un defecto, sino su gran virtud. Ello propició el debate, porque era a la vez su producto. El que las ciencias camerales se desarrollaran como ocurrió, fue porque el diálogo, la crítica y el intercambio de ideas alimentaron ese desarrollo.

Las ciencias camerales tienen mucho de práctica, pero no son empíricas. Son racionalistas, pero intuitivas. Ante todo, los cameralistas son buenos conocedores de la naturaleza humana. Ellas son un arte, y más aún un arte del gobierno, pero basado en la mejor experiencia: la que suma la experiencia humana en general, no la experiencia propia, aunque ésta no se descarta. Las ciencias camerales son ciencias del Estado, una

ideología del Estado absolutista, al cual representan y defienden. Su enemigo es el feudalismo, todavía presente en la organización social alemana.

No son disciplinas especulativas. No son morales, sino amorales. Tratan a la religión, pero son arreligiosas. Consideran que la historia y el futuro del hombre obedecen al desarrollo de su talento, no a su promoción por seres suprahumanos. No hay teología ni mitos, no existe en ella el misticismo ni las proposiciones éticas. Son ciencias de la realidad, a la cual entienden y aceptan, pero quieren modificar. Conocen para transformar, el conocimiento en sí no entra en sus planes.

En contraste a las modernas ideas de la ciencia administrativa, cuyos cimientos descansan en el concepto de la "gestión de recursos escasos", a los que concibe ya producidos, no por producir, las ciencias camerales estudian cómo no sólo administrar recursos, sino cómo producirlos abundantemente para administrarlos mejor. Las ciencias camerales son disciplinas de la producción, administración y uso de recursos abundantes. Ellas usan un verbo en forma privilegiada y en sentido literal: *enseñar*. Las ciencias camerales enseñan cómo producir la riqueza, cómo administrarla y cómo aplicarla para favorecer su reproducción y, con ello, un ciclo perenne de creación de riqueza. Sin embargo el fin último y supremo no es la riqueza; ésta es un medio para alcanzar dos fines paralelos y superiores: la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. Ambos se suman a la idea de prosperidad, de la cual los cameralistas fueron los grandes teóricos.

La economía es una de las ciencias camerales y, sin embargo, los cameralistas no siempre entienden lo mismo por ella. Algunos como Justi, al hablar de economía de Estado, precursan el uso de la noción de economía política; otros sin embargo lo hacen como un mero desdoblamiento de la economía doméstica, hacia la economía más general del Estado. La mayoría la concibe como dirección, gerencia o gestión, en fin, las afinidades de estas categorías. Tampoco las palabras son uniformes. Hay quien usa latinismos como *oekonomie* o quien usa palabras alemanas emparentadas: *Haushaltung* o *Wirtschaft*. Otros más germaniza los latinismos y habla de *oekonomie*. Al final, el lector puede perderse en la trama conceptual y renunciar al estudio del Cameralismo. Nuestra obra es para lectores pacientes. Hemos tratado de contextualizar el uso de estas palabras, así como el empleo de las categorías.

Cameralística o cameralia parece un poco más precisa, siempre y cuando se logre distinguir de las ciencias camerales en general, cuestión que los cameralistas no hacen con frecuencia. Pero, por lo general, la cameralia es la administración patrimonial del Estado, la administración

de los bienes del Estado como sujeto de derecho privado. Sería, a *grosso modo* y *mutatis mutandis*, los gérmenes del llamado sector paraestatal moderno. La administración del patrimonio estatal incluye empresas productoras, generalmente mineras, cotos de caza, salinas, fincas, tierras de cultivo y pastoreo, así como la administración de ciertos ingresos (sobre todo regalías, derechos, permisos, autorizaciones, etc.), su contabilización y aplicación. Para realizar esta actividad, el Estado cuenta con funcionarios particulares, distintos a los oficiales públicos. Dato curioso es que este sector de la administración absolutista, cuyo origen es puramente medieval, sea a la vez el antecedente del aspecto productivo del moderno Estado burgués de derecho. Finalmente hay que consignar que, volviendo a su ida original, la cameralia tendió a confundirse con las finanzas públicas; así lo hizo Sonnenfels, si bien, con más tino, von Justi también lo hizo, aunque conservándola en su estatus de ciencia independiente.

Las finanzas públicas fueron una innovación postrera en el esquema de las ciencias camerales. Von Justi fue quien la separó de otras materias y la concibió como disciplina cameral específica. En 1766 escribió su última obra, *Sistema de finanzas*, donde plantea lo antes mencionado. Por su parte, Sonnenfels, el último gran cameralista, propone tres ciencias camerales: policía, comercio y finanzas, y a cada una reserva un volumen en la obra que lleva el mismo nombre. El sentido que le dan, tanto Justi como Sonnenfels, es muy similar al que hoy día tienen, porque para ellos implicaba tanto lo relativo a ingresos, como lo correspondiente a su gasto, no sin dejar de incluir su administración.

El comercio fue incorporado por Sonnenfels como ciencia cameral independiente. Todos los cameralistas lo habían tratado con abundancia, inclusive los fiscalistas austriacos, de donde les viene la fama de "mercantilistas". Justi mismo lo consideraba como materia que debería impartirse junto con la policía. Pero, como dijimos, fue Sonnenfels quien consideró al comercio por separado y lo estudió con extraordinaria profundidad en el segundo volumen de su obra. La idea original de los cameralistas no discrepa mucho del concepto actual, salvo que, como dijimos, el comercio era entendido, en cuanto ciencia cameral, como uno de los mecanismos para fortalecer el poder del Estado y nada más.

Nos falta tratar a la policía, pero ella merece estudio especial.

La ciencia de la policía es la disciplina cameral que tuvo un mayor desarrollo. Es más, no únicamente fue campo de cultivo en Alemania, sino en Europa en general, donde destacan especialmente Francia y España. La *Politeia* era entre los griegos la forma establecida de gobier-

no, a saber, la democracia, aristocracia o monarquía. Latinizada como *Politia*, pasa a las lenguas occidentales como *policía*, pero teniendo un significado diferente, sobre todo a partir del Renacimiento, especialmente a finales del siglo XIV. “Fue en el interior de los estados renacentistas, en Italia, pero sobre todo en Francia, en el Ducado de Borgoña, que el concepto de policía adquirió una importancia operativa inmediata, de instrumento preciso en las manos del príncipe para perseguir sus fines políticos (o cumplir con los deberes de su Estado, que es lo mismo).¹⁴ Esta referencia de Pierangelo Schiera, se complementa con otro dato que nos da el mismo autor: del Ducado de Borgoña fue de donde pasó a Alemania, para convertirse en uno de los mejores instrumentos políticos para consolidación de los principados alemanes.

Lo anterior provocó que el cultivo de la policía tuviera dos desarrollos separados: el francés, que conservó su sentido original, y el germano que se matizó en el seno de las ciencias camerales. En Francia “la *police* fue adquiriendo muy rápido un significado absolutamente técnico, en el ámbito de la precoz orientación juspublicista que allí asumió –a causa de las distintas (más anticipadas) condiciones constitucionales– la actividad del Estado”. Se refería, por tanto, a “la defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o a reconquistar los antiguos privilegios locales”. La policía, agrega Schiera, se relacionaba con la “posición de defensa y no de ataque” del soberano, “la *police* era entendida en principio como el conjunto de las actividades de gobierno. . . reductibles a la seguridad y la tranquilidad de los súbditos (y del príncipe)”.¹⁵ Esto es de extraordinaria importancia, porque determinó el carácter preciso que adquirió la ciencia de la policía en Francia y luego, por su influencia, en España.

Alemania fue caso diferente, explica Schiera: “radicalmente distinto fue en cambio el papel desempeñado por la *polizei* en los territorios alemanes. Aquí se convirtió en el instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales, por debajo. . . una verdadera esfera soberana tanto hacia arriba como hacia abajo. . . como creándose nuevos campos de intervención y presencia política en los sectores nuevos de la vida asociada que el proceso histórico hacía cada vez más importantes y que al mismo tiempo la arcaica estructura constitucional del Sacro Imperio Romano de la nación alemana no permitía cubrir adecuadamente. El conjunto

¹⁴ Schiera, “Estado de policía”, *Diccionario de Política*, K-Z, p. 615.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 615-616.

de las intervenciones y de las afirmaciones del principio en tales sectores –siempre cambiantes y nuevos– constituyó en su plenitud la *polizei*, que por lo tanto, en lo esencial fue el principal instrumento con el cual el principio logró realizar su propio esquema centralizador y al mismo tiempo justificarlo históricamente".¹⁶

El desenvolvimiento que la policía tuvo en Francia, como en los principados alemanes, determinó directamente las formas peculiares que adoptó la ciencia de la policía en ambos países. En Francia se desarrolló independientemente entre los siglos XVI y XVIII, y fue ella el origen de la posterior ciencia de la administración del Estado burgués de derecho, una de las grandes contribuciones francesas a las ciencias sociales. En Alemania la policía es un proceso paralelo y asociado al desarrollo del Cameralismo, y desde el siglo XVIII la ciencia de la policía es una de las tres ciencias camerales.

No sería exagerado decir, de ningún modo, que la policía fue uno de los elementos motores del nacimiento del Cameralismo. De hecho es la única disciplina preexistente a las ciencias sociales y, dicho sea de paso, la literatura administrativa de la policía era muy abundante cuando el Cameralismo comenzaba su desarrollo. La policía fue cultivada por Melchor von Osse y principalmente Luis von Seckendorff, entre los precursores del Cameralismo, y naturalmente también por los cultivadores de las ciencias camerales.

El lugar que ocupó la ciencia de la policía en el concierto de las ciencias camerales fue, por lo general, de privilegio. A excepción de algunos profesores, la mayoría de los catedráticos le dieron un papel de máxima importancia. Fueron especialmente Justo Cristóbal Dithmar y Juan Enrique von Justi quienes más y mejor la cultivaron. Justi privilegió a la ciencia de la policía e hizo girar a su alrededor al resto de las ciencias camerales. Pierangelo Schiera, uno de los más distinguidos estudiosos contemporáneos del Cameralismo, ha dicho con razón que la ciencia de la policía fue la creatura predilecta de Justi.

La ciencia de la policía tuvo una evolución cíclica en el seno de las ciencias camerales. Como hemos dicho, ya tenía cierto desarrollo como disciplina aun antes que el Cameralismo surgiera y por tanto con antelación al nacimiento de las ciencias camerales. Esto hay que analizarlo con profundidad, porque la existencia de la policía tiene una etapa precameral y una propiamente cameral. Por cuanto a la primera, que como pudimos apreciar fue trabajada por algunos precursores del Cameralismo, consiste en lo fundamental en un conjunto de disposiciones y

16 *Ibid.*, p. 616.

reglas propiamente gubernamentales que, en esencia, se aplicaban a la vida urbana. La policía no era aún una ciencia, sino un conjunto de prácticas administrativas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar al abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos, y temas similares.

Estas materias nunca dejaron de ser tratadas, pero cuando la policía comenzó a ser estudiada como ciencia y ser enseñada junto con la economía y la cameralia, lo que hasta el momento eran medidas preventivas y correctivas, se convirtieron en mecanismos de promoción y desarrollo. Gasser y Dithmar la impartieron dentro de esta perspectiva en la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Zincke y Schreber le dieron un lugar secundario, porque se inclinaron preferentemente por la economía. Por lo general, la ciencia de la policía fue considerada como una de las ciencias camerales y a la vez como disciplina política o muy emparentada con ella. Algunos autores la entendieron como parte del arte del gobierno. Pero, de conformidad con su evolución cíclica, la ciencia de la policía tendió a hacerse independiente de las otras ciencias camerales, pero sin dejar de ser una de ellas. A pesar que Sonnenfels continúa la tradición de impartir juntas a las ciencias camerales, y hacerlo en una cátedra y en un solo libro, todavía hasta el tardío año de 1848 en que postumamente se usaba su libro en la Universidad de Viena, la ciencia de la policía tendió hacia su independencia.

El que von Justi haya sido considerado como el verdadero profeta del Cameralismo, a decir de Otto Mayer, obedece en buena parte a su idea de especializar a las ciencias camerales. El fue el único que preparó libros específicos para cada una de las ciencias camerales: *Economía de Estado* en 1755 para economía y cameralística; *Principios de ciencia de la policía* en 1756 para ciencia de la policía; y *Sistema de finanzas* en 1766 para la hacienda. Es más, la ya citada obra *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, constituye una ampliación de los Principios. Ese afán de especializar a las ciencias camerales entre sí, le llevó asimismo a diferenciarla de las ciencias no camerales, como la ciencia política, a la cual dedicó dos obras: *Naturaleza y esencia de los estados* (1759) y *Tratado del buen gobierno* (1760). Su gran propósito era el de distinguir, en especial, a la ciencia de la policía y a la ciencia de la política como disciplinas que estudiaban dos formas de acción del Estado emparentadas y complementarias, pero diversas, a saber: la policía y la política.

En Europa, en general, la ciencia de la policía fue campo de cultivo.

Francia y España, como lo hemos señalado, repuntan en este aspecto. En ambas la policía fue cultivada, pero no en la modalidad cameral, y nunca dejó de ser una disciplina intelectual independiente, por más que no fue llamada "ciencia". En Francia fue escrito el primer gran trabajo de policía considerada como materia independiente: *Tratado de la policía* de Nicolás Delamare, quien lo redactó entre 1705 y 1713, en cuatro muy gruesos y grandes volúmenes. De ella, Tomás Valeriola hizo una traducción parcial y acomodada a las instituciones españolas, cuando ya concluía el siglo XVIII, que llamó *Idea general de policía* (1798-1805). Hay que agregar que esta traducción fue un verdadero plagio, porque Valeriola nunca señaló a Delamare, pero que gracias a esto la ciencia de la policía se difundió en España.

También fueron traducidos al español von Justi y el Barón de Biefeld, el segundo por dos personas diferentes: De la Torre y Mollinedo, y Valentín de Foronda. Sin embargo, los tratados españoles de policía son de una altísima calidad, según lo podemos observar en Francisco Romá y Rossell, y en el propio Foronda. Sólo a manera de información, debemos mencionar que los estudios sobre la policía se extendieron en forma tal que, incluso, en la Nueva España se produjeron algunos libros sobre la materia. Dos destacan: el *Discurso sobre la policía de la ciudad de México* de Baltazar Ladrón de Guevara y el *Tratado de varios ramos de policía* de Hipólito Villaroel, ambos elaborados a finales del siglo XVIII: 1788 y 1787, respectivamente.

Aunque los tratados de policía franceses y españoles son de alta calidad, no tuvieron esa idea promocional alemana que hizo de la policía esa fuerza activa que se encaminaba a nutrir el poder estatal. Esto, sin embargo, no merece más a una versión sobre la otra, sino que sólo marca las diferencias que las identifican en sus peculiaridades, y nada más.

VI

No cabe duda que Albion Small tuvo toda razón cuando afirmó que el Cameralismo es el capítulo extraviado de la historia de las ciencias sociales. Esto lo podremos constatar plenamente. Una breve revisión de textos referidos a la economía política, la sociología, la ciencia política y la ciencia de la administración, no deja dudas al respecto.

La economía política, tradicionalmente considerada como estrechamente relacionada con el Cameralismo, lo ha concebido en lo general de manera parcial, equívoca y superficialmente. Los libros revisados no mienten: Ronald Meek (*Economía e ideología*), Joseph Spengler (*El pensamiento económico, de Aristóteles a Marshall*), Gabriel Franco (*Historia de la economía por los grandes maestros*) y Robert Lekecham

(*A History of Economics*), no hacen mención alguna del Cameralismo. Sí lo hacen Joseph Finkenstein (*Economistas y sociedad*), Charles Gide (*Historia de las doctrinas económicas*) y Edmond Whittaker (*Historia del pensamiento económico*), pero con extraordinaria brevedad: el primero cita a Hornick y Darjes, el segundo a Seckendorff, Schroeder, Justi y Sonnenfels, en tanto que el tercero lo hace de Hornick y Justi. La excepción la constituyen Joseph Schumpeter y Jesús Silva Herzog, que examinan a los cameralistas con mayor amplitud, tal como lo podremos observar más adelante.

En sociología hay dos obras muy utilizadas en México: la de Nicolás Timasheff, *La teoría sociológica*, y la de B. Bottomore, *Introducción a la sociología*. Ninguna menciona al Cameralismo; es más, Timasheff glosa los aportes sociológicos de Small, pero no cita a una de sus grandes obras, *Los cameralistas* (*The cameralists*). Por tanto, se puede afirmar ciertamente que la sociología ha mostrado poco interés por el Cameralismo, y del mismo modo decirse que modernamente hablando, como una ironía, fue un sociólogo quien más ha contribuido a su renacimiento: Albion Small.

Pero lo que resulta más sorprendente es que los historiadores de las ideas políticas no hagan mención alguna de los cameralistas. Nos referimos a Charles Vereker (*El desarrollo de la teoría política*), Raymond Gettel (*Historia de las ideas políticas*), Umberto Cerroni (*El pensamiento político*), Paul Janet (*Historia de la ciencia política*), William Ebensein (*Los grandes pensadores políticos*), J.P. Mayer (*Trayectoria del pensamiento político*) y George Sabine (*Historia de la teoría política*). De encontrarse alguna referencia del Cameralismo en obras del tipo de las señaladas, sería la excepción que confirmaría la regla.

Queda entonces por explorarse los textos relativos a la ciencia de la administración. Muchos de sus autores mencionan a los cameralistas, el lector ya lo podrá constatar a lo largo de este libro. Sin embargo, el examen del Cameralismo por esos autores no es todo lo extenso que se podría desear. Lo que vale la pena destacar es que hoy día existe una copiosa bibliografía en torno al Cameralismo en sí, en especial la alemana. Pero hay contribuciones significativas en Italia, España y Estados Unidos. De estos países hay que destacar, por orden de antigüedad, el libro de Small antes mencionado, así como *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII* de Mariano Baena del Alcázar y *El Cameralismo y el absolutismo alemán (Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco)* de Pierangelo Schiera. Nuestro libro es tributario intelectual de los aportes de estos tres destacados investigadores de las ciencias de la administración en el Estado absolutista.

Los comentarios antes expuestos concluyen, que el Cameralismo es una materia esencialmente propia de la ciencia de la administración. Sin embargo, aspiramos a que el estudio de las ciencias camerales sea reclamado por la economía política, la sociología y la ciencia política, en especial por los cultivadores de la última. Hay que decir que Albion Small había comentado que "usando el término en el sentido en que son entendidos. . . , los cameralistas no fueron primariamente economistas. Fueron esencialmente científicos de la política".¹⁷ Es más, contrario a la opinión del polítólogo alemán decimonónico, Gaspar Bluschli, que no concedía crédito alguno a los estudiosos alemanes de la política durante los siglos XVII y XVIII, Small responde: "mi argumento es que los alemanes no fueron estériles en este campo. . . de hecho no hubieron pensadores políticos más fecundos en los siglos XVII y XVIII, que los cameralistas alemanes".

Tal como lo hemos podido observar, los cameralistas deben ser agrégados dentro del grupo de autores que han cultivado el estudio del Estado, pero desde la perspectiva de la ciencia de la administración. Ya lo hemos dicho, fueron los productores de la teoría de la administración pública del Estado absolutista. Los cameralistas examinaron a la administración pública en su doble e íntima dimensión de materia y estudio, de praxis y teoría. Nunca, como lo explica Small, fueron "meramente teóricos de academia", pero tampoco, diríamos, idólatras del empirismo. En este sentido, Albion Small los ha definido de manera magistral: "los cameralistas fueron ante todo administradores teóricos y prácticos". Más aún, "el Cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología del gobierno", en fin, "fue una tecnología administrativa".¹⁸

VII

Esta investigación no debe ser considerada como una ideografía. Su objeto es más ambicioso. Aspira a explicar el desarrollo de las ciencias camerales y la doctrina de la policía, como una expresión de las instituciones administrativas que representan. Ambientando la época del absolutismo, en especial en Alemania, intentamos comprender a la administración en ese momento, pero al través de sus protagonistas: los cameralistas. Esta investigación es exegética y crestomática, pretende resaltar las contribuciones de los grandes autores y al efecto procura dejarles hablar por propia voz. Tal como lo hicieron los cameralistas cuando

¹⁷ Small, *op. cit.*, p. XIV.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 152 y 591.

elaboraron libros de texto para la formación de los estudiantes de las ciencias de la administración, nosotros asumimos su ejemplo y ponemos nuestro libro a la disposición de los alumnos de nuestra disciplina. Nos sentimos remotos herederos de su tradición, pero herederos al fin.

Alejandro Nieto ha dicho y dicho muy bien que "la administración no es un producto lógico sino histórico. La administración en que vivimos es simplemente un estadio evolucionado de un proceso centenario, que la condiciona. Sin estas raíces tradicionales, no hubiera adoptado las formas concretas de la actualidad. La administración no se rige por leyes lógicas sino históricas. Sólo así puede entenderse su ilógica estructura".¹⁹ Agrega que la administración de ayer, hoy y mañana, no ha evolucionado ni lo hace ni lo hará, en los silenciosos gabinetes y laboratorios, sino en el "estruendo histórico", en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Hacemos nuestra esta idea, llena de lucidez y sabiduría administrativa.

Hemos querido expresar el sentido histórico de las ideas cameralistas, aportar un grano de arena a la ya indispensable construcción de la historia del pensamiento administrativo. Deseamos dar un poco de luz en este sentido.

Parafraseando a don Alejandro Nieto, decimos que *lección, y no sólo información, es el objetivo más importante de este libro.*

¹⁹ Nieto, *El mito de la administración prusiana*, p. 7.

CAPITULO 1

LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION DEL ABSOLUTISMO A LA LUZ DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION	33
Las Ciencias Camerales	34
La Ciencia de la Policía.	43

Capítulo 1

LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION DEL ABSOLUTISMO A LA LUZ DE LA MODERNA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

Contemporáneamente, el quehacer práctico de un conocimiento especializado en las distintas partes de la administración, hace surgir el sistema de las ciencias camerales, que para lograr su intento práctico derivaron en el estudio teórico de la ciencia de la administración.

Lorenzo von Stein, 1870

Hemos decidido comenzar esta obra repasando el estado actual de los estudios de la historia del pensamiento administrativo. Pero no del estudio de la historia de las ideas administrativas en general, sino de las doctrinas gubernamentales más desarrolladas durante la existencia del Estado absolutista, doctrinas que son el objeto de este libro.

Nos referimos, de un lado, a las ciencias camerales, y en su seno, en especial a la ciencia cameral de la policía; del otro, a la versión no cameral de la ciencia de la policía. Las ciencias camerales fueron cultivadas extensamente en Alemania, Austria e inclusive en Suecia; la ciencia de la policía no cameral tuvo sus mayores progresos en Francia y España.

LAS CIENCIAS CAMERALES

Iniciamos estudiando las interpretaciones modernas sobre el Cameralismo, a partir de la renovación del interés que sobre el mismo se ha desarrollado en Europa y Estados Unidos.

Los modernos estudiosos de la administración pública no han dejado de percibir, afortunadamente, el enorme valor del Cameralismo para comprender mejor el significado actual de la ciencia de la administración y al respecto han declarado breve, pero sustancialmente, sus impresiones al respecto. En este sentido, conviene citarse el concepto del Cameralismo formulado por el pensador inglés F.F. Ridley, quien luego de evocar las cátedras camerales implantadas en Prusia durante el reinado de Federico Guillermo I, señala que la "cameralística era la ciencia de la administración de los dominios reales, las tierras y los bosque, las minas y factorías, de las cuales el Estado dependía para obtener sus ingresos. Administración pública temprana, entonces estuvo relacionada con los campos sustantivos de la acción del gobierno (el *qué* de la administración), así como de los principios generales de los procedimientos administrativos (el *cómo* de la administración)".¹

La cameralística, de acuerdo a la idea de Ridley, era la disciplina administrativa científica que habilitaba al gobierno para desempeñarse en la administración del patrimonio estatal, tanto en acción administrativa misma, como en lo concerniente a la forma de llevarla al cabo; es decir, el *qué* y el *cómo* del arte y la ciencia de la administración. Se trata de un dominio, un conjunto de tecnologías que se entrelazan en su aplicación para crear las condiciones óptimas de la recabación de los ingresos del Estado que proceden por vía de sus tierras, bosques, minas y manufacturas. La cameralística, pues, es la disciplina que estudia a la administración del patrimonio del Estado absolutista, según podemos decirlo por propia voz.

Jacques Chevalier y Danièle Loschak, otros estudiosos modernos de la administración pública, no omiten importancia alguna del Cameralismo. Dicen que "esta administración despótica es la base de las primeras manifestaciones de una ciencia administrativa aplicada: las teorías de la administración general y la de la policía".² Por derivar su denominación del concepto de Cámara, el Cameralismo implica una organización administrativa colegiada que facilita el control del soberano sobre los integrantes de la misma, porque se daban contrapesos entre sus miembros. Finalmente, concluyen ambos autores, entre los principales

¹ "Public administration cause for discontent", *Public administration*, p. 65.

² *Science administrative*, tomo I, p. 17.

doctrinarios se deben incluir a Justi, del cual citan su *Principios de ciencia de la policía*, no así su *Economía de Estado*, considerado como su trabajo cameralista por excelencia; a Putter, profesor de la Universidad de Gotinga y especialista en historia de la administración, y a Sonnenfels, experto en policía, comercio y finanzas.

De la exposición de Chevalier y Loschak se entresaca, como ocurrió con Ridley, que el Cameralismo es la fuerza constructiva de las condiciones que facilitan obtener más y mejores recursos financieros; también, como el autor inglés, una ciencia en la cual ha tenido su origen la moderna ciencia de la administración. Por tanto, comprender el Cameralismo es entender en gran medida las actuales condiciones en las que se desenvuelve la ciencia de la administración, que no es otra cosa que la última etapa de un desarrollo académico iniciado hace casi cinco siglos por el propio Cameralismo.

Por su parte, el profesor Baena del Alcázar define al Cameralismo como una corriente intelectual estrechamente hermanada a la ciencia de la policía, en especial durante el siglo XVIII. Dice que los cameralistas eran estudiosos de las actividades estatales, además que invertían su tiempo en el desempeño de labores administrativas en el seno de las cámaras. En suma, funcionarios públicos al servicio de los príncipes alemanes, especialmente los de Prusia, según lo expresa García Trevijano.³

Baena del Alcázar agrega que los antecedentes del Cameralismo se remontan al siglo XV, si bien su etapa de desarrollo acelerado ocurre entre los siglos XVII y XVIII. En este último ocurre su apogeo, cuando Federico Guillermo I establece los estudios camerales en las universidades alemanas de Halle y Frankfurt del Oder, en el año de 1727. Baena del Alcázar, como buen conocedor del Cameralismo, cita entre los más destacados de sus miembros a Seckendorff, Zincke, von Justi y von Sonnenfels.

Albert Lepawsky, otro estudioso del tema, identifica a los cameralistas como un grupo de administradores públicos y profesores alemanes y austriacos, que dieron comienzo a sus trabajos desde el lejano año de 1550. Lepawsky, como Baena del Alcázar, cita entre sus principales prosélitos a Zincke y Justi, pero agrega a la persona de von Osse.⁴

El Cameralismo fue una corriente histórica, útil en su momento. En términos de su utilidad, o sea, de su aplicabilidad, ha dejado de existir. Pero como objeto de estudio sigue vivo, sobre todo si de nuestras refle-

³ Citado por Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, op. cit., p. 36.

⁴ Ver su obra: *Administración: el arte y la ciencia de la organización y la administración*, pp. 127-132.

xiones sobre él podemos tener una idea más completa de la moderna ciencia de la administración, de la cual es su etapa original.

En realidad nunca se han interrumpido los estudios sobre el Cameralismo, a partir de su extinción formal a mediados del siglo pasado. La fecha de desaparición formal es el año de 1849, tiempo en el cual deja de enseñarse el libro de Sonnenfels, *Tratado de policía, comercio y finanzas*, en las universidades austriacas. Durante la segunda mitad del siglo XIX no se desarrollaron estudios de Cameralismo, sino estudios sobre el Cameralismo, estudios que han proseguido hasta la fecha. Lo dicho para el Cameralismo es válido para la ciencia de la policía que se desarrolló en su seno, es decir, la versión cameral de la policía, no así de la ciencia de la policía no cameral cuya pervivencia todavía la encontramos a finales del siglo XIX; por tanto, en su concepción no cameral, la ciencia de la policía comenzó a examinarse a partir de la centuria actual.

Sin embargo, no debemos dejar de considerar que los modernos traductores del Cameralismo están, frecuentemente, también interesados en la ciencia de la policía, por lo que la separación que hemos hecho aquí en dos secciones para tratar a una y a la otra, debe entenderse con una finalidad más bien explicativa, que real.

El Cameralismo, que fue una doctrina administrativa viva entre los siglos XVI y XVIII, no ha dejado de ser material interesante para los estudiosos modernos, tanto alemanes y austriacos, como de otras nacionalidades. Aquí comentaremos las contribuciones de Gustav Marchet, Albion Small, Axel Nilsen, Kurt Zielenziger, Luisa Sommer, Magdalena Humper, Hans Stoltenberg, Emilio Bussi, Gian Franco Miglio, Massimo Severo Giannini, Hans Maier y Pierangelo Schiera, a quien debemos la información que aquí vertemos sobre sus colegas.

Robert Mohl y Lorenzo Stein son los pensadores alemanes en los cuales se conserva mejor, durante el siglo XIX, el espíritu del Cameralismo. Schiera, con todo acierto, señala que el gran aporte de Mohl sirvió a la definición del Estado de derecho, en tanto que la contribución de Stein se enfrió esencialmente a nutrir y fortalecer la ciencia de la administración. Como lo ha comentado Pierangelo Schiera, ambos conciliaron los "fenómenos aparentemente contrapuestos" de los principios constitucionales del Estado de derecho y la enseñanza de la ciencia de la administración. Sin embargo no trataremos ni a uno ni al otro, sino a sus discípulos Gustav Marchet y Otto Mayer, aunque a este último lo consideraremos con extraordinaria brevedad, debido a que en el capítulo relativo a la policía lo abordamos con amplitud.

Mayer es conocido sobradamente como uno de los grandes estudiosos del derecho administrativo alemán, en el siglo pasado. Fue de hecho el

alumno más distinguido de Mohl y su análisis y explicación del absolutismo en su condición de Estado de policía, es sin duda una de las mejores caracterizaciones de ese fenómeno político.

Por su parte, Gustav Marchet fue el discípulo más conspicuo de Lorenzo Stein. Aquí haremos una referencia a su obra *Estudios sobre el desarrollo de la teoría de la administración en Alemania, de la segunda mitad del siglo XVII al final del XVIII*, publicada en Munich en 1885. A Marchet interesa en especial analizar cómo, a partir del Cameralismo, nació la ciencia de la administración; pero, aclara, más que el Cameralismo en general, está interesado en el concepto de policía, de cuyo posterior desarrollo se originó la ciencia de la administración. Marchet señala que el movimiento cameralista es la fase original, el punto de arranque de la ciencia de la administración.

Marchet analiza con profundidad la categoría "bienestar" y por extensión al Estado de bienestar, que ha sido, en su opinión, teorizado por Grocio, Hobbes, Spinoza, Pufendorff, Thomasius, Leibniz, Bodino, Montesquieu, Locke, Hume, Bentham y otros. El punto central de su exposición radica en demostrar los vínculos existentes entre el concepto de bienestar y la categoría de administración, o como lo infiere Schiera, "caracterizar al Estado de bienestar como Estado administrativo".⁵

La identificación entre el Estado administrativo y el Estado de bienestar, Marchet la personifica en el célebre pensador Luis von Seckendorff; es más, de las tres partes de su obra, dos las dedica a Seckendorff y una a von Justi, a quien juzga su más genuino heredero. Pero, agrega, ambos son tributarios intelectuales de Wolff, si bien los tres forman el simiente del cual brota la ciencia de la administración en cuanto tal.

Marchet, como ante lo señalamos, pone en la policía la clave de toda la construcción científica de la administración y de ella Schiera dice, interpretando a Marchet, que "el concepto de policía funge como bisagra entre estos dos aspectos complementarios [teoría y práctica], en el momento en que contemporáneamente es el instrumento más importante de la acción del Estado de bienestar y el fulcro mediante el cual se rige la construcción misma de la novísima ciencia de la administración".⁶ La idea de policía es a tal grado importante entre los cameralistas, —dice Schiera— que ese término acompaña el desarrollo de la idea de Estado en sí. Y, para remarcar esta afirmación, sostiene que para Marchet "es más que evidente que este último es rigurosamente un Estado administrativo"

⁵ Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, p. 141.

⁶ *Ibid.*

La ciencia de la administración durante el siglo XVII se caracteriza sustancialmente, expone Marchet, por la combinación de elementos teóricos y elementos prácticos, en contraste con la del siglo XVIII en la cual sobresalen los factores académicos; pero, en todo caso, entre Seckendorff y Justi hay una línea de desarrollo sistemática, ininterrumpida y única. Otro estudioso moderno de la ciencia de la administración, Hans Maier, ha concebido con plena fidelidad la idea que la obra de Marchet es uno de los mejores testimonios del tránsito de la antigua ciencia de la policía a la moderna ciencia de la administración.

Para finalizar el estudio de la obra de Marchet, reproducimos la interpretación que Schiera hace de la misma: el profesor italiano juzga que del acusoso análisis de las contribuciones de Seckendorff, la ciencia de la administración transitó por tres etapas: 1) énfasis en la economía política; 2) eminencia del Estado de bienestar, con base en la doctrina del derecho natural, y 3) consolidación del "Cameralismo filosófico", como síntesis del futuro desarrollo de la administración como ciencia.

Hay dos estudiosos del Cameralismo no alemanes que destacan como primeras figuras, en pro de su revaloración contemporánea: el norteamericano Albion Small y el danés Axel Nilsen.

Albion Small tiene el mérito de ser el primer estudioso moderno no alemán, que dedica sus esfuerzos al examen del Cameralismo. En Chicago, cuando transcurría el año de 1909, publicó uno de los más célebres trabajos sobre esta materia: *Los cameralistas*. El subtítulo de la obra, *Los pioneros del pensamiento social alemán*, señala transparentemente la idea de Small en el sentido que los cameralistas fueron quienes, además, establecieron las bases para la moderna sociología.

Para concretar lo que entiende por cameralistas, Small señala que, "en una palabra, los cameralistas fueron una serie de escritores alemanes, de la mitad del siglo XVI a finales del XVIII, que abordaron problemas civiles desde un punto de vista común, que propusieron la misma cuestión central y desarrollaron una teoría civil coherente, que correspondía al sistema administrativo alemán en el curso de su evolución durante ese periodo".⁷

Prosigue diciendo que es en el Cameralismo donde se da el máximo de energía del pensamiento político alemán de aquellos días. Y, en contraste a lo que ocurría a lo largo del siglo XVI, en el que predominaron los pensadores franceses e ingleses, en los siglos XVII y XVIII fueron los alemanes los que preponderaron. Finalmente, argumenta que los came-

⁷ Small, *The cameralists*, pp. VII-VIII.

ralistas fueron, antes que nada, científicos de la política, oponiéndose con ello a la idea de que su obra era en lo esencial económica, como en ocasiones se pretende observarlos.

Por su parte, el danés Nilsen fue autor del libro *Origen de la ciencia cameral alemana en el siglo XVII*, publicado en Jena en 1911. Como Small, Nilsen es de la opinión que el Cameralismo es obra de estudiosos de la política, más precisamente, que es la "doctrina del Estado".

Nilsen enfatiza el hecho que entre el pensamiento político y el Cameralismo existen lazos muy estrechos, particularmente si se toma en consideración la influencia de Juan Bodino. Si pensamos que Bodino fue uno de los grandes teóricos del Estado de su tiempo, y si consideramos que Nilsen lo juzga como un autor harto influyente en el pensamiento político, entenderemos porqué considera al Cameralismo no tanto como un aspecto del pensamiento político en general, sino como una doctrina completa del Estado.

Para él, por tanto, la economía cameralista no fue una ciencia autónoma, como hoy día, sino más bien un sector de la filosofía práctica ligada a la política. Tampoco el Cameralismo es una teoría como hoy día la entendemos, ni una "mera ciencia de oportunidad obediente a los negocios de la política cotidiana", como lo interpreta Schiera. En boca del propio Nilsen, el Cameralismo es "una ciencia política en el sentido tradicional, como respuesta al doble problema de un 'justo poder' y una 'vida feliz'"⁸.

Durante las tres primeras décadas de este siglo fueron elaborados dos trabajos muy importantes acerca del Cameralismo, uno por Kurt Zielenziger, el otro por Luisa Sommer.

Zielenziger escribe su libro *Los antiguos cameralistas alemanes*, que publica en Jena en el año de 1914. El autor, en oposición a Small y Nilsen, pone el acento en la materia económica, por lo que al abordar el tema del papel del príncipe y la burocracia, hace una distinción entre el cameralista y el mercantilista. Asimismo, sobre la misma base, separa el cameralismo antiguo y al moderno, reservando para su estudio al primero.

El profesor alemán Zielenziger observa en el Cameralismo una relación íntima con la policía, lo cual, dice Schiera, queda testimoniada a lo largo de su obra. Según su interpretación, Zielenziger observa que durante el siglo XVII ocurrió en el seno de la literatura cameralista una gradual extensión del acento en lo económico o fiscalista, con lo cual concordamos plenamente, de modo que va evolucionando de manera lenta hacia un estadio multidisciplinario. Ahora, el Cameralismo ya no

⁸ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 156.

está inmerso en el seno de la economía, sino que marcha en paralelo con ella.

Esto permite sostener a nuestro autor que el pensamiento cameralista original no era científico, porque la academia no fue su objeto, sino obra de "hombres de Estado mercantilistas" que entre los siglos XVI y principios del XVIII escribieron manuales sobre economía pública y privada, así como de política. Y, diciéndolo con otras palabras, concluye alegando a favor de la idea de la originalidad alemana en la economía política, la cual nace en Alemania y, por tanto, no ha sido importada de Inglaterra.

Luisa Sommer, la cual siendo austriaca y por tanto emparentada con los nacionales de Alemania, ha sido incluida por considerarse a los cameralismos alemán y austriaco como ramas del mismo tronco. Sommer escribe su libro *El cameralismo austriaco*, que publica en Viena entre 1920 y 1925. El objeto de su trabajo es el de distinguir lo que es el Cameralismo, de lo que no es. Su versión acerca del proceso de desarrollo del Cameralismo es análoga a la de Zielenziger, a saber: dos fases, la original, caracterizada por su carácter político, la segunda por su estatus científico. El puente entre ambas fases es el Cameralismo prusiano, caracterizado por su contenido escasamente económico, y en lo fundamental, por ser materia de enseñanza universitaria y de formación operativa para los funcionarios públicos. Su máximo exponente es Juan Enrique von Justi.

Los modernos estudiosos alemanes de la ciencia de la administración, como lo hemos podido observar, no han abandonado las investigaciones sobre lo que es uno de los grandes aportes históricos a la ciencia de la administración. De la década de los treinta, a la actualidad, han continuado los desarrollos y los aportes sobre el antiguo Cameralismo alemán.

Debemos citar el trabajo inédito de Magdalena Humper, *Bibliografía de las ciencias camerales*, escrito en 1937 y que planeado originalmente para cubrir el Cameralismo "académico" (1727-1835 circa), finalmente abarcó el tiempo comprendido entre 1520 y 1850. Como aclaración, con referencia a las fechas de extensión del Cameralismo, sea 1835 o 1850, debemos recordar que el libro de José von Sonnenfels titulado *Tratado de policía, comercio y finanzas*, publicado en 1765, todavía fue usado como texto en Austria hasta 1848.

En 1937, en Leipzig, apareció el trabajo *Historia de la sociología de los grupos*, el cual aunque orientado a estudiar la materia que contiene su título, tiene en los capítulos dedicados al Estado varias reflexiones sobre los aportes de autores tales como Seckendorff, Wolff, Dithmar, Zinke, Justi, Sonnenfels y Darjes.

Diez años después, en 1947, Anton Tauscher da a la luz en Berna su *Teoría de la economía de Estado en el Cameralismo*; y en 1956, otro libro: *Cameralismo*. Tauscher estudia al Cameralismo entre 1506 (año del nacimiento de von Osse) a 1842 (año de la muerte de J.P. Harl), extenso periodo de tiempo que Schiera considera como exagerado. En fin, divide el desarrollo del Cameralismo en tres etapas: 1) Precursores: Osse, Obrecht, Besold y Klock; 2) Cultivadores de la economía política: Becher, Seckendorff, Hornick, Schroeder, Bornitz, Leib, Lau y Dithmar; 3) Sistematizadores: Zincke, Justi, Darjes, Pfeiffer, Sonnenfels, Jung, Rösig, Schmalz, Pölitz y Harl.

Finalmente, citaremos a Hans Maier, autor de *La teoría de la política* (1962) y *La antigua teoría del Estado alemán* (Berlín, 1966). Maier, como otros estudiosos, observa en el Cameralismo una doctrina del Estado, pero particularmente, una "doctrina administrativa del Estado". Por tanto, argumenta que los cameralistas no se ocuparon del Estado en abstracto, sino en concreto y en su momento histórico. Por extensión, desde este ángulo, los grandes teóricos del Estado en Alemania —Osse, Obrecht, Seckendorff, Justi, Gneist y Stein— "son al mismo tiempo teóricos de la administración y teóricos del bienestar".⁹

Antes hemos visto como el Cameralismo ha sido estudiado por especialistas no alemanes. Toca el turno a los italianos. Comenzamos con Emilio Bussi, no sin antes reproducir algunas consideraciones de Schiera en torno al desarrollo del estudio moderno del Cameralismo en Italia. En su opinión, el interés actual por el Cameralismo obedece al impulso de los estudios de ciencia de la administración y a la revaloración creciente de la historia de la administración pública. Es, agrega, una superación de los viejos prejuicios que minimizaban el valor de la investigación administrativa. Bussi, por su parte, ha contribuido a forjar este nuevo ambiente.

Emilio Bussi ha estado preocupado en sus investigaciones por el Estado absolutista, en especial en forma de Estado de policía, al que aborda en dos trabajos: *Los principios del gobierno en el Estado de policía* (Cagliari, 1955) y *Del Estado patrimonial al Estado de policía* (sin año).

Otro investigador italiano, Gian Franco Miglio, se ha interesado por el Cameralismo como punto de arranque de la ciencia de la administración. Sobre este objeto, destaca su obra *Los orígenes de la ciencia de la administración*, publicada en Milán en 1957. En su opinión, constituye un error estudiar Cameralismo a partir del concepto de la moder-

⁹ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 185.

na ciencia de la administración; por tanto, el Cameralismo debe ser analizado por cuanto tal, en su tiempo, buscando en él al "factor administrativo" propio del Estado de su tiempo, el absolutista.

Miglio observa dos periodos de vida del tiempo cameralista: en el primero existen los cameralistas mercantilistas, hombres prácticos cuya tarea era fortalecer al Estado absolutista. La segunda, en contraste, conoce a los cameralistas bajo la forma de consejeros de príncipes, que proponían el uso de las nuevas tecnologías administrativas. El paso de un periodo a otro, dice Miglio, es a la vez el tránsito de un criterio meramente hacendario, hacia otro en el cual prepondera la ideal del bienestar de los súbditos. En este paso, el papel de Wolff fue el más importante y así, lo que eran derechos principescos, se convirtieron en deberes hacia los súbditos.

Sigue en turno Massimo Severo Giannini, el más grande maestro italiano del derecho administrativo contemporáneo. Giannini no estudia directamente el Cameralismo, sino sólo de manera lateral, porque le interesan las relaciones entre la ciencia de la policía y el derecho administrativo, al cual dice que contribuye a formar. Dos obras de él tienen este sentido: *Perfiles históricos de la ciencia del derecho administrativo* (1940) y *Curso de derecho administrativo*.

Para Giannini, la ciencia de la policía era parte del Cameralismo y ella es el antecedente directo del derecho administrativo. Sus principales cultivadores fueron, en su opinión, Wolff y Justi. Acertadamente sostiene que "los primeros estudios de los hechos administrativos son obra de aquellos escritores que Schumpeter muy felizmente denomina 'consejero administrativos'; escritores que se apartan del pensamiento económico, sociológico y político... fueron altos burócratas, docentes universitarios o sólo hombres de cultura. Escritores de... dos disciplinas que llevan el título de cameralística y de ciencia de la policía".¹⁰

Giannini observa dos fases de desenvolvimiento del Cameralismo: en la primera, el Cameralismo da origen a la ciencia de las finanzas, la política económica y financiera, y a la ciencia de la administración; la segunda, contra lo que podremos constatar páginas adelante, se distingue por la fusión del Cameralismo y la ciencia de la policía, disciplinas que se ocupan "por entero de la cosa pública con relación al bienestar".¹¹ Y, para corroborar su idea, dice que es muy difícil distinguir entre cameralistas, juristas y estudiosos de la ciencia de la policía.

No podemos concluir el estudio de los tratadistas italianos modernos del Cameralismo sin decir algo acerca de Pierangelo Schiera, autor de

¹⁰ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 181.

¹¹ *Ibid.*, p. 182.

Il cameralismo. Ese algo, simplemente es que su libro es una obra magistral. De él hablaremos ampliamente.

LA CIENCIA DE LA POLICIA

La ciencia de la policía, al igual que el Cameralismo, no ha dejado de interesar a los especialistas contemporáneos de la administración pública, tanto como lo fue entre los estudiosos del siglo pasado, testigos todavía de sus últimos días de vida. Debemos recalcar, antes de abordar su estudio, que la ciencia de la policía estuvo caracterizada por un doble desarrollo: de un lado, la impronta en ella dada por el Cameralismo alemán; del otro, un camino no cameral dentro y fuera de las fronteras germanas. Una ciencia única, pero nutrida por dos tradiciones que terminaron por afianzar su progreso académico.

Durante el siglo XIX el estudiioso más interesado en la antigua ciencia de la policía, fue sin duda uno de los grandes teóricos de la moderna ciencia de la administración: Lorenzo Stein. Que Stein sea uno de los autores que más han contribuido a nuestra disciplina, radica, en nuestra opinión, en que conserva lo fundamental de los planteamientos de la ciencia de la policía cameral. En el presente siglo, repuntan por sus contribuciones al estudio de la ciencia de la policía, el francés Michel Foucault y Pierangelo Schiera; sin embargo, quienes más han hecho por resuscitar el interés moderno por la ciencia de la policía son los españoles Luis Jordana de Pozas, José Gascón y Marín y Mariano Baena del Alcázar. De todos los autores mencionados, ya habrá ocasión de tratar aquí.

Estudiar a la ciencia de la policía no es tarea fácil. Su enigmática existencia, la ignorancia que tenemos de ella, los prejuicios ligados al uso moderno de la palabra "policía", obstaculizan de principio su estudio; pero una vez eliminados todos estos obstáculos, la ciencia de la policía se convierte en un objeto fascinante de investigación administrativa.

Tampoco para Carlos Juan Bonnin fue fácil entender a la ciencia de la policía, pese a que sus *Principios de administración pública* aparecieron en 1808 y la ciencia de la policía vivía aún. Desde entonces el vocablo "policía" estaba estigmatizado con el sentido poco gratificante que, más y más, iba a tener en la actualidad. Bonnin, el fundador de la moderna ciencia de la administración, percibió en todo su valor el uso actual de la palabra policía y su denominación en el pasado: "la policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político". Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, la

tranquilidad y la salubridad públicas y personales, degeneró en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituyese la base de sus gobiernos".¹² De este modo, para recuperar la idea de policía hay que rescatar primero el sentido de la palabra; hecho esto, se puede pugnar por rescatar la ciencia de la policía entera, que bien lo merece.

Bonnin ha dicho que policía tenía un significado político y así es, pero bajo las siguientes consideraciones. Política y policía derivan de las mismas fuentes etimológicas griegas: *polis*, *politēia*, *politica* y *politiké*, tal como lo podremos observar en el capítulo siguiente.

Stein es, sin duda, el pensador administrativo más importante en Alemania junto con von Justi. Ambos, cuyas obras están separadas por poco más de cien años, tuvieron en sus respectivos momentos un papel similar: sintetizar los aportes del pasado y abrir una versión reconsiderada y enriquecida para el futuro de la ciencia de la administración. El profesor Stein es célebre por una obra monumental: *La teoría de la administración* (*Die Verwaltungslehre*), publicada en Stuttgart en 1865. Cinco años después, (1870) apareció también en Stuttgart una versión sintetizada de esta obra, con el título de *Manual de teoría de la administración* (*Handbuch der Verwaltungslehre*); y, en 1892, este último fue publicado en Italia como *La scienza della pubblica amministrazione*, y ha sido consultado aquí para elaborar las páginas siguientes, pero cotejado con el *Manual*.¹³

La ciencia de la policía es una disciplina desarrollada por el movimiento camerlal. Stein tiene muy claro esto. El distingue con toda precisión el desarrollo independiente de la ciencia financiera, de un lado, y el de las ciencias camerales del otro. Sin embargo, estos progresos científicos no nacen solos, sino con el Estado absolutista. Su ambiente histórico recuerda aquella sentencia de Juan Bodino, en el sentido que en toda Europa el Estado ha logrado su victoria sobre los poderes feudales, gracias a su administración. "El señala, así, el principio de aquel proceso de formación, por el cual la administración viene a adquirir un campo autónomo"¹⁴ Stein considera que, en este escenario histórico, la ciencia de la administración nace originalmente como parte de otras ciencias y así —agrega— los ingleses con Tomás Mun estudian la administración económica y los alemanes con Klock y Besold ponen los fundamentos

¹² Bonnin, *Compendio de los principios de administración*, p. 291. (*El Compendio* es la versión abreviada de los *Principios de administración pública*).

¹³ De la versión alemana (*Handbuch der Verwaltungslehre*), ver pp. 3-13. De la italiana (*La scienza della pubblica amministrazione*), pp. 3-23.

¹⁴ *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 22.

de la "ciencia de las finanzas". Pero, agrega, el paso más atrevido para el desarrollo de la ciencia de la administración no vino de esas disciplinas, sino de la adopción del concepto de policía por parte de las "ciencias camerales".

"Contemporáneamente, el quehacer práctico de un conocimiento especializado en las distintas partes de la administración, hace surgir el sistema de las ciencias camerales, que para lograr su intento práctico derivaron en el estudio teórico de la ciencia de la administración".¹⁵ Este periodo, continúa Stein, está caracterizado especialmente por lo siguiente: 1) una buena administración no depende de hecho de la naturaleza de la constitución, sino del estudio de la ley natural; b) el principio es el primer servidor del Estado, y c) toda la actividad administrativa debe mirar por el bienestar del pueblo. Es, a finales del siglo XVII, dice Stein, que Seckendorff marca la línea divisoria entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo en Alemania. Ocurre entonces, paradójicamente un hecho que llama la atención de Stein: "prevaleciendo el sistema de ciencia especial, la idea de administración en sí no ocupa las mentes de los estudiosos y el tratamiento de la ciencia de la administración se limita únicamente al conocimiento del organismo de la administración pública".¹⁶ Es decir, la ciencia de la administración fue confinada al estudio de la organización administrativa del Estado; pero —continúa Stein— se opuso un influyente pensador, Cristian Wolff, quien "uniendo en una las doctrinas administrativas (de la policía, la educación, la administración y la justicia), creó un nuevo sistema y tiene el mérito de haberlo asociado al estudio de los principios teóricos de las leyes administrativas existentes: esta vía fue seguida por Justi y Sonnenfels".¹⁷

Lo anterior no significó sino una cosa: que este nuevo sistema inspirado por Wolff y concretado por Justi y Sonnenfels, fue el movimiento camerlista en el que la ciencia de la policía, junto con otras disciplinas, tuvo uno de los mejores ambientes para su desarrollo.

Stein, un clásico de la ciencia de la administración, todavía está inmerso en el ambiente de la antigua ciencia de la policía. Foucault, en cambio, la observa cuando ya han pasado muchos años de su desaparición como disciplina activa. Pero la estudia en modo tal, que parece tan viva, que no en balde la concibe como el origen directo de la tecnología del poder en el Estado moderno. Es con esta idea, que escribe su artícu-

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, pp. 22-3.

lo “Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado”.

Foucault se esfuerza, exitosamente, por demostrar que la moderna racionalización estatal tiene sus fuentes en la ciencia de la policía, aquella disciplina que vivió durante el Estado absolutista y todavía en el primer medio del siglo XIX. Junto a una rica y penetrante revisión de los grandes doctrinarios no camerales de la ciencia de la policía, nuestro autor resalta los elementos sustanciales de la disciplina. Lo que los antiguos entendían por policía no es lo que hoy concebimos por tal; tampoco se referían a instituciones u organismos, sino a lo que llama una “tecnología gubernamental”, coincidiendo en ello con Albion Small. La tecnología gubernamental no es otra cosa que los campos de la sociedad donde interviene el Estado, e incluye los fines por los que obra y los medios de que dispone.

Turquet de Mayerne, Nicolás Delamare, Juan Enrique von Justi, así como los no tan conocidos autores: Huhenthal y Willebrand, son examinados cuidadosamente por Foucault, resaltando sus aportes. De las contribuciones de los autores, Foucault sintetiza la concepción de la policía como la forma clásica del ejercicio racional del poder absolutista, es decir, como una tecnología administrativa. En primer lugar, la policía es una actividad general del Estado, aunque se le identifique específicamente como una rama en especial, junto a la hacienda o la justicia. Actúa en forma decisiva sobre la población, a la cual alienta en su crecimiento numérico y en su desenvolvimiento cualitativo, por medio de la educación; la policía pone un gran acento en la superación de la forma de vida de los súbditos, en la elevación de sus niveles de existencia, nutrición, moralidad, salud, en fin todo. La policía fomenta el desarrollo de hombres positivos, productivos, activos. Finalmente, todo esto hace comprender porqué la policía alimenta a la vez las fuerzas y poderes del Estado, una institución próspera y rica que se ha logrado afirmar frente a los poderes del feudalismo.

La ciencia de la policía, una disciplina que mucho enseña por medio de los tratados explicativos mediante los cuales se comenzó a teorizar, tuvo sin embargo su punto de progreso mayor cuando comenzó a ser enseñada formalmente en las universidades alemanas y austriacas. Foucault menciona los cursos alemanes de Gotinga, si bien comenta su impartición en Austria y Prusia. Es el punto culminante de la *Polizeiwissenschaft* (ciencia de la policía), a la que, casi para concluir su exposición, identifica como la fase original de la moderna ciencia de la administración.

Uno de los estudiosos modernos que mejor conocen al Cameralismo

es, sin lugar a duda, Pierangelo Schiera. Su libro, *Il cameralismo*, el cual hemos utilizado extensamente en esta obra, es asimismo un valiosísimo ejemplar para el estudio de la ciencia de la policía, la cual acompaña el desarrollo ascendente del movimiento cameralista y es, por cierto, su expresión más trascendente. Aunque todo su libro está contenido de datos e ideas sobre la policía, Schiera sin embargo dedica algunas reflexiones muy precisas sobre ella, que conviene analizar.

Schiera relata que la palabra policía ya se usaba desde 1498. Desde entonces, la policía supuso la aspiración del Estado absolutista por monopolizar la vida pública, eliminando los poderes intermedios representados por el feudalismo, de un lado, y del otro por el Sacro Imperio Romano Germánico. No es, entonces, en el Imperio ni en los feudos donde tiene lugar esta gran revolución en la organización del poder político, sino como lo observa atinadamente Schiera, en el seno de los principados alemanes, donde se verifica la concentración de la policía en la Cámara del príncipe.

Que la Cámara principesca centralice a la policía implicó, como lo podemos observar extensamente cuando tratamos el tema del Cameralismo, la reorganización de la administración y las fuerzas armadas, con miras de asegurar una recaudación pronta, segura y abundante de todo género de recursos. "De aquí el reclamo constante de los administradores y de los teóricos de la administración sobre esta ecuación: bienestar de súbditos, igual a bienestar del Estado. En la instauración de tal ecuación, el papel principal fue comprensiblemente jugado por la policía, concebida como actividad financiera ejercida por la Cámara para el mantenimiento y reforzamiento del Estado".¹⁸

Schiera juzga que el desarrollo de la policía contribuyó a la separación entre jurisdicción y administración, debido a la desvinculación de lo económico y lo político; lo primero quedó asignado a los tribunales, lo segundo a la Cámara del príncipe. Este proceso concluyó hasta principios del siglo XVIII, pero desde entonces la política quedó claramente diferenciada de todo aquello que era de los particulares, es decir, como dice nuestro autor: era algo "no privado". Este mismo proceso fue lo que, partiendo del seno del movimiento cameralista, acrecentó la autonomía de la policía "hasta desvincularse totalmente de él y constituirse en una rama en sí de las 'ciencias sociales' del siglo XVIII".¹⁹

En suma y con el ánimo de concluir las apreciaciones de Schiera sobre la policía, hacemos nuestras sus palabras: "la policía puede pre-

¹⁸ Schiera, *op. cit.*, p. 271.

¹⁹ *Ibid.*, p. 272.

sentarse, en este punto, como una actividad programática orientada a un fin preciso, y así aparecer como la parte más intensa, más característica y decisiva del trabajo del gobierno del príncipe". Y define a la policía como la "síntesis del orden y bienestar en el moderno Estado centralizado",²⁰ es decir, el vehículo histórico en el cual se forjaron las bases de la centralización política y administrativa del Estado contemporáneo. Juzga finalmente, que no está demás insistir en que, aunque el término es de origen greco-latino, el uso que se le da a partir del siglo XVI es sustancialmente distinto; en ello, tiene indudable razón.

Los cultivadores españoles de la ciencia de la administración moderna no han desatendido el estudio de la antigua ciencia de la administración. Deseosos por rescatar a los muy ameritados estudiosos hispánicos del siglo XVIII —Romá y Rossell, Puig y Gelabert, Marín, Foronda y Valeriola—, han conseguido reevaluar la importancia de la ciencia de la policía en España y en América Latina. En esta importante tarea hay que mencionar los aportes de Luis Jordana de Pozas, José Gascón y Marín, y Mariano Baena del Alcázar.

El primer estudioso español moderno de la administración pública que pone interés en el examen de la ciencia de la policía es Luis Jordana de Pozas. Dos son sus trabajos sobre el tema: "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía", un breve artículo aparecido en 1944, y la "Presentación" a la obra *Idea general de la policía* de Tomás Valeriola, publicada modernamente en 1977. Aunque su autor aclara que la segunda es, en esencia, una reproducción del primer trabajo, hay agregados que enriquecen su texto y por los cuales conviene tratarlos por separado.

El motivo de la elaboración de "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía", tiene por causa hacer una revisión de las contribuciones ibéricas a la materia durante el siglo XVIII. Por tanto, el objeto del artículo es sintetizar las ideas de Puig y Gelabert, Tomás Valeriola y Valentín de Foronda. Pero, dotado de una mente clara y brillante, Jordana de Pozas elabora uno de los mejores opúsculos retrospectivos sobre la ciencia de la policía.

Jordana de Pozas se propone abordar un tema que, dice, es desconocido en la España de principios de los años cuarenta: la ciencia de la policía, disciplina a la que juzga como "especie de meteoro científico de breve duración y de contenido equívoco. Su vida es corta, pues se desarrolla en el transcurso de más de un siglo, y el número de las obras de

²⁰ *Ibid.*

alguna importancia que la exponen es reducido''.²¹ Ya veremos que la ciencia de la policía ni duró un siglo, ni muchas de sus obras carecen de valor.

Nuestro autor ha hecho grandes contribuciones. La primera es que, antes que nadie en lengua castellana, nos lega una visión sintética del desarrollo universal de la ciencia de la policía. Nos habla de un entonces ignorado especialista francés, Nicolás Delamare y reseña las contribuciones alemanas a la ciencia de la policía, a las que juzga como las más relevantes. Informa de la traducciones españolas de Juan Enrique von Justi y el Barón de Biefeld, elaboradas unos pocos años después de su aparición en otros idiomas.

El conoce la relación entre el Cameralismo y la ciencia de la policía, y la pone de manifiesto: "en este aspecto considerada, la ciencia de la policía se integra en el conjunto de doctrinas políticas, económicas, administrativas e incluso filosóficas, que comienzan a mediados del siglo XVII, llenan todo el siglo XVIII e incluso se prolongan durante parte del XIX, en Austria y Alemania, y suelen designarse con el nombre general de Cameralismo o ciencias camerales. Este nombre es adecuado, porque expresa que las doctrinas mencionadas surgen en el seno de los consejos que formaban en las monarquías absolutas, las claves de la política, tanto interior como exterior, y de la administración".²²

Jordana de Pozas sabe igualmente de los modernos cultivadores de la ciencia de la policía, entre ellos cita a Kurt Zielenziger, Luisa Sommer y Albion Small, de quienes ya tenemos noticia.

Tratando de precisar su idea del Cameralismo, agrega que se apoya en la doctrina de los derechos naturales, tiene como base la política de la monarquía absolutista, en lo económico responde al mercantilismo y "en lo administrativo a una actividad ilimitada, paternalista e inspirada en un claro sentido hedonístico". El Estado, que en el escenario del Cameralismo está tras bambalinas, es concebido con base en su gradual incremento de su actividad, sobre todo merced al crecimiento económico. Pero también son factores a considerar —agrega—, la ampliación de la educación, la formación de los funcionarios públicos, el mejoramiento de los sistemas de recaudación fiscal, en fin, la necesidad de que se tenga una mejor idea del funcionamiento administrativo del propio Estado. Es en este ambiente en el que nace, en el seno del Cameralismo, la estadística, la ciencia de las finanzas y la ciencia de la policía en Alemania.

²¹ Jordana de Pozas, "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía", p. 136.

²² *Ibid.*, p. 138.

El momento culminante del Cameralismo ocurre cuando en Prusia gobernaba Federico Guillermo I y en Austria María Teresa, tiempos en que se establecen las cátedras relativas a las disciplinas camerales, las primeras, cuenta Jordana de Pozas, a cargo de Gasser y Dithmar. La influencia cameral incluye a cultivadores tales como Becher, Schroeder, Hornick, Langemak, Justi y Sonnenfels, según lo observa nuestro autor. Stein y Mohl, no son sino tributarios déimonónicos de la ciencia de la policía.

España, organizada colegiadamente antes que los países alemanes desarrolló una ciencia de la policía, pero no al Cameralismo. Hay trabajos similares, por cierto de un enorme valor, entre los cuales Jordana de Pozas cita a Canga Argüelles (*Diccionario de hacienda*), Castillo de Bovadilla (*Política para corregidores*) y Guardiola (*El corregidor perfecto*). Sin embargo, en el siglo XVIII comenzaron a ser elaborados libros españoles sobre policía, en especial *Cartas sobre la policía* de Valentín de Foronda; así como las traducciones de Justi y Delamare, hechas respectivamente por Puig y Gelabert, y Tomás Valeriola.

Sin embargo los cultivadores españoles de la ciencia de la policía no formaron, como en Alemania, una corriente intelectual unificada. “Estos tres autores españoles de obras sobre la ciencia de la policía se ignoran mutuamente.. y los que en la historia de nuestra literatura administrativa les siguen, no los menciona, ni probablemente los conocían”.²³

La *Presentación* de Valeriola agrega algunos datos importantes. Uno de ellos es que Jordana de Pozas precisa el significado de la palabra “policía”, diciendo que en un principio se le confundía con “política” o se le hacía equivalente a ciencia del gobierno, o bien a una de las partes que la integra, junto a la economía y la política. Otra información relevante agregada por nuestro autor es que “a diferencia de los tratados políticos que preceden a los de ciencia de la policía, en éstos se atiende predominantemente a las materias y servicios de contenido principalmente económico o técnico y sus cultivadores más destacados unían a una sólida formación humanística, la experiencia adquirida durante largos años de desempeño de cargos de autoridad como Audiencias, Corregimientos, Comisarías Regias, etc.”.²⁴

Finalmente, debemos consignar que Jordana de Pozas agrega, a los tres autores españoles antes citados, dos más: Francisco Romá y Rossell,

²³ *Ibid.*, p. 154.

²⁴ Presentación a la obra *Idea general de policía* de Tomás Valeriola, p. IX.

Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces y
Manuel Nicolás Marín, *Discurso sobre la policía*.

Los trabajos de Jordana de Pozas, entonces, no pueden ser omitidos si se trata de realizar un estudio de la ciencia de la policía en España y, naturalmente, en el mundo.

José Gascón y Marín no tiene por objeto realizar un estudio original sobre la ciencia de la policía, sino hablar sobre ella, resaltando la figura de Jordana de Pozas, al cual se le hace un merecido homenaje. Gascón y Marín escribe un brevíssimo artículo titulado ‘La ciencia de la policía’, donde lleva al cabo el propósito señalado. Evitaremos reproducir sus palabras, porque el hacerlo sería repetir lo dicho por Jordana de Pozas, dado que Gascón y Marín no hace sino resaltar sus principales explicaciones. Quede pues como un testimonio del cultivo moderno sobre la policía, este pequeño trabajo de Gascón y Marín.

Sin duda el tratadista español que más ha contribuido al estudio de las ideas administrativas hispánicas es Mariano Baena del Alcázar. Su libro *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, sigue siendo el mejor y más completo sobre el tema, pese a que se escribió en 1968.

Este importante trabajo es un paso adelante de los opúsculos de Jordana de Pozas, cuando aborda las materias relativas a la policía. Es también muy esclarecedor en su interpretación sobre el Cameralismo, así como de las relaciones entre éste y la ciencia de la policía. Pero quizás su más grande aporte radica en su descubrimiento de otros doctrinarios españoles de la policía, entre los que menciona a Olmeda, López de Oliver, Dou y Bassols, Peñaranda y Pereyra. Su exposición sobre la policía, que es la que nos interesa aquí, es de gran valor, por lo que procederemos a su examen.

La época que comprende el desarrollo de la policía, finales del siglo XVI a las postrimerías del XVIII, era de uso común el hablar de administración y policía como equivalentes o alternativas, aunque la segunda tenía un significado más preciso y su utilización más corriente y difundida. La policía, pues, era el concepto de administración durante el absolutismo.

Como lo hemos podido apreciar, originalmente entre los griegos la policía era el régimen de la ciudad; pero, en la etapa histórica que estamos analizando, dejó de tener este significado de organización, para transformarse en la actividad del régimen. Según Fleiner, fue en Francia donde la palabra *police* comenzó a utilizarse desde el siglo XIV, para denotar, en fin, la actividad del Estado, “si bien en sentido estricto se empleaba como una buena y ordenada situación de los negocios del Es-

tado".²⁵ Merlin, según referencia de Villar Palasí,²⁶ la define como la "conducta de la cosa pública". Es entonces que la palabra policía pasa de Francia a Alemania en donde, dice Baena del Alcázar, tiene un amplio desarrollo, sobre todo a partir de la Guerra de los Treinta Años y con la finalidad de contribuir a fortalecer el poder de los príncipes. La doctrina de la policía se convertiría entonces en el fundamento teórico en el cual tomaron base las facultades de estos príncipes y que se consideraban distintas a las relativas al Imperio germánico, y a las de los señores feudales, así como de la iglesia en los países católicos. Esta idea de Baena del Alcázar explica porqué fue en Alemania, un país multiplicado en principados, donde la ciencia de la policía se convirtió en la doctrina de esos pequeños estados absolutistas opuestos tanto al laxo y débil Imperio alemán, las autarquías medievales subsistentes y los poderes privados de la iglesia. Es el momento –dice Baena del Alcázar– en que se llega a la última etapa de desarrollo del Estado feudal, cuyos remanentes en Alemania están siendo sofocados por los principados. La policía, considerada como "la conducta de la cosa pública", es precisamente el poder de los príncipes esgrimido contra los señores feudales.

El contenido de la policía, como actividad general del poder del príncipe, está integrado por cierto tipo de acciones: reprimir los actos contrarios al orden, la religión y al derecho, y las relativas a la justicia, la paz y la prosperidad.²⁷ Villar Palasí es de la opinión que con von Justi se separa la policía y la justicia, y con Putter la policía y la prosperidad. Baena del Alcázar cree que, sin embargo, en tanto que la policía y la justicia sí se separan efectivamente, lo relativo a policía y prosperidad siguen unidos, cuestión en la que estamos completamente de acuerdo. La prosperidad es, en efecto, la médula de las finalidades de la policía. "Sin embargo, el proceso de diferenciación de la policía frente a la justicia y otros asuntos como los de la hacienda y la guerra, no debe hacernos perder de vista el hecho básico de que la idea de policía sigue siendo el aglutinante teórico del conjunto de la actividad estatal en la época que nos interesa".²⁸

²⁵ Citado por Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, p. 32.

²⁶ Citado por Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 32, del artículo "Poder de policía y precio justo" de Villar Palasí.

²⁷ Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 33, citando una referencia de Villar Palasí.

²⁸ Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 34.

CAPITULO 2

LA ORGANIZACION CAMERAL Y DE POLICIA EN EL ESTADO ABSOLUTISTA	53
El Estado Cameral y de Policía.	54
La Cámara	58
La Administración Cameral en Prusia	66
El Fisco	72
La Policía	74
La politeia aristotélica	74
Raíces etimológicas de policía	76
Concepto de policía.	77

Capítulo 2

LA ORGANIZACION CAMERAL Y DE POLICIA EN EL ESTADO ABSOLUTISTA

Una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y de ciertas instituciones para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad.

Juan Enrique von Justi, 1755

El Estado absolutista es la forma de organización política en la cual se originaron los elementos, que constituyeron la semilla de la ciencia de la administración. En su carácter especial de Estado cameral y de policía, prohijó las condiciones en las cuales se desarrolló un notable movimiento político e intelectual, el Cameralismo, que tuvo como producto histórico y académico fundamental a la ciencia de la policía.

El Estado cameral y de policía, que será estudiado enseguida, es un concepto que se refiere a una forma peculiar de organización que asume el Estado absolutista cuando ha derrotado en lo esencial a las fuerzas feudales y día a día tiende a afirmarse frente a cualquier otra forma de organización política que le dispute la supremacía. La Cámara es la organización modular de la administración pública absolutista y la policía la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial. Los cameralistas o miembros de la Cámara, que no son otra

cosa que los grandes funcionarios de la administración pública organizados de manera colegiada, son quienes desenvuelven las actividades camerales por todo el cuerpo estatal y hacen de la policía su principal labor en el seno de la sociedad civil. Este doble esfuerzo, que tiende de un lado a hacer que el Estado asuma en plenitud la posesión, administración y usufructo de su patrimonio, y del otro tienda a hacerle proveerse de la prosperidad de la sociedad civil, en la que crea por ello el bienestar, asumió la denominación de Cameralismo.

La organización camerale y de policía del Estado absolutista es, conforme lo hemos podido apreciar, la forma del ordenamiento político que corresponde al arreglo de las fuerzas materiales de entonces. Por tanto, definir al Estado de policía en sí, a la policía misma como su forma de acción fundamental, a la Cámara como el núcleo organizativo que le caracteriza, es también indispensable para comprender la manera completa su forma de existencia política. Sin embargo, el estudio de la policía y la Cámara estaría incompleto si se omite el examen de una categoría de enorme importancia, a saber, la de "Fisco". En consideración a la administración de sus bienes, en lo particular sus ingresos, el Estado de policía asume la caracterización de Estado fiscal.

De acuerdo a todo lo anterior, en este capítulo se emprende el estudio del Estado absolutista en su calidad de Estado administrativo, condición que asume como Estado que se halla organizado con base en la policía y la Cámara, así como en su dimensión propiamente fiscal.

EL ESTADO CAMERAL Y DE POLICIA

Es la policía el centro al cual convergen las distintas gestiones del Estado, encaminadas a desarrollar lo que Fleiner considera son las nuevas atribuciones asumidas por la administración pública en el Estado absoluto. Por su parte, dice Baena del Alcázar que no debemos omitir, que junto al concepto restringido de policía como distinto a justicia, guerra y hacienda, permanece una concepción laxa que la "identifica con toda la actividad estatal".¹

El problema del Estado de policía, el cual por cierto no debe ser confundido con aquel otro que en el liberalismo se llama "Estado policía", se explica a partir de las relaciones entre el propio Estado y los súbditos, más particularmente en los antiguos derechos de supremacía de los principes alemanes,² y luego en el estado de cosas posterior creado por

¹ Fleiner es citado por Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, cap. II.

² Mayer, *Derecho administrativo alemán*, tomo I, p. 27.

la preponderancia de la propia policía. El desarrollo de estas prerrogativas fue muy lento y concluyó hasta la disolución del viejo Imperio alemán, a principios del siglo pasado. Dice Mayer que el absolutismo, “con su régimen de policía”, tuvo entre los siglos XVII y XVIII un gran impulso, mismo que le permitió poner en jaque el antiguo estado de cosas. Esto es determinante para poder entender el desenvolvimiento de la policía, porque como lo reitera Mayer, “lo que hoy llamamos ‘administración’ no ha salido del Imperio alemán, sino del poder inferior llamado ‘supremacía territorial’”.³ En esta forma de dominio establecida en los varios principados alemanes, no en el Sacro Imperio Romano Germánico, las relaciones entre los individuos fueron normadas por medio del derecho romano, en tanto que las relativas al Estado y sus súbditos ocurrió de manera diferente, ya que la idea original de la omnipotencia del Estado romano desapareció por la incapacidad de los franceses merovingios y carolingios para mantenerla. Al finalizar la Edad Media, el centro de gravedad política ha pasado completamente del Imperio, hacia los principados. Este proceso formativo no tiene raíces históricas profundas, se constituye por sí mismo como un simple conglomerado de dominios territoriales. “Esto es lo que determina también el carácter de sus relaciones con los súbditos”⁴.

Mayer señala que no es el Estado quien se presenta ante los súbditos, noción abstracta que aparecerá posteriormente, sino el príncipe en persona y que se halla investido de derechos que le son inherentes: “son derechos que conciernen a los asuntos de la comunidad y que marcan la posición del príncipe por encima del territorio y de los súbditos”. Son los llamados derechos de la supremacía del príncipe y que en su conjunto forman la “supremacía territorial”⁵.

Los derechos de supremacía territorial se expresan, hacia arriba, como una expropiación hecha al debilitado Imperio alemán; y hacia abajo, como el poder del príncipe frente a los súbditos, teniendo como base “un título jurídico”. Estamos ante una idea distinta de Estado a la profesada por el Imperio, pálida sombra de su modelo romano; ahora se funda, como dice Mayer, en las ideologías políticas que han abreviado en el jusnaturalismo, que propone poner los derechos y deberes principescos en los fines del Estado; a saber: proteger y aumentar el bienestar general. Por tanto, los derechos del príncipe ahora se explican por existir para el logro de este propósito, si bien es cierto que se consideran en el

³ *Ibid.*, p. 29.

⁴ *Ibid.*, pp.29-30.

⁵ *Ibid.*, p. 30.

entendido que los súbditos responderán aceptando que el príncipe haga uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Así, agrega Mayer, entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus prerrogativas.

El modo de organización política alemana es peculiar, porque implica una dualidad de poderes Imperio-principados; sin embargo, aclara nuestro autor, la manera de formación de los principados es análoga a la del centralizado absolutismo francés, pero con la diferencia que entre los alemanes el absolutismo no se unificó en un solo Estado, sino en una variedad de los mismos. Mayer comenta el caso de dos tribunales alemanes, el *Reichskammergericht*, establecido en 1495, y el *Reichshofrat*, en 1501, que pese a estar superpuestos a los principados, no pudieron evitar que éstos se expandieran entre sus poros; ello era inevitable, toda vez que el derecho natural y una acumulación progresiva de facultades incrementan sus poderes. A la cabeza de éstos está el *jus politiae*.

Este poder, el *jus politiae*, es la culminación del cúmulo de prerrogativas principescas. “El príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general; por consiguiente, posee el derecho de ejercer sobre los súbditos el poder necesario para este fin: el derecho de policía. Es decir, que no debe circunscribirse a aquello que es habitual; la policía llega a ser así una fuente perenne de nuevas pretensiones que el príncipe está autorizado para hacer valer y cuyo objeto lo determina él mismo en virtud de su *jus politiae*. Para este derecho no es posible, en definitiva, fijar límites.”⁶

Mayer juzga que, aun antes de su derrumbe, el Imperio había dejado de ser el elemento central de la política en Alemania. Los principados eran ese elemento y dentro de ellos la pieza maestra, la policía, fungía como su arma principal. Alemania entera estaba organizada asumiendo la forma de Estado de policía, su acción imperante. “La policía, que imprime su marca al conjunto, llega a ser el instrumento sistemático para modelar la masa humana que forma su objeto y conducirla hacia un fin elevado. El fin es la fuerza y la grandeza de la cosa pública”.⁷ Es tiempo entonces de los doctrinarios de la policía. Mayer invoca a Cristian Wolff, el “filósofo oficial del Estado” de Federico el Grande, pero sobre todo a von Justi: “el verdadero profeta de la nueva administración es Justi (*Principios de ciencia de la policía*, 1756)”. Es tiempo, asimismo, de frases célebres: “El Estado soy yo” de Luis XIV y “el rey es el primer servidor del Estado” de Federico el Grande.^{7bis}

⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁷ *Ibid.*, p. 47.

^{7 bis} *Ibid.*

A mediados del siglo XVIII se había consolidado la idea de Estado en el seno de los principados; ya no es la persona del príncipe, sino la persona ideal que representa. El príncipe ejerce un poder ilimitado, ya por su persona, ya por medio de los funcionarios del Estado. "Pertenece al príncipe como cosa propia la tarea inmensa de perseguir el fin del Estado. Si la naturaleza humana lo permitiera, él lo haría todo solo. Queda así, por de pronto, el principio de que ningún objeto de la administración pública está excluido de su actividad inmediata".⁸ Por cuanto a los funcionarios, éstos son facultados suficientemente para realizar las exigencias que dicta el interés del Estado, y al efecto se organizan en Consejos Colegiados de Policía (*Kollegiale Polizeibehörden*). Se ha consolidado el Estado de policía; y, como dice Baena del Alcázar, "la ciencia de la policía considera el conjunto de actividades desplegado por el poder para conseguir la felicidad del súbdito".⁹

El desarrollo de la policía produce el desarrollo de la ciencia de la policía. El punto de origen cameral de la ciencia de la policía, arranca con la expedición de las disposiciones policiales que tienen como propósito dar cierto arreglo a la vida pública en las incipientes ciudades; enseguida, estas providencias pasan a ser codificadas y, finalmente, se procede al estudio de todo aquello que yace en el fondo de las disposiciones: el príncipe, su poder y sus actos de gobierno, encaminados a proporcionar el bienestar a los súbditos. Schiera llama a la síntesis de este proceso con el sugestivo nombre de Estado cameral (*Kammerstaat*), un matiz del Estado de policía en los países germanos.

En Alemania, el Estado cameral fue el ambiente político y el Cameralismo el movimiento ideológico por excelencia donde transcurrió la vida de la ciencia de la policía. Antes fue necesario que ese Estado cameral sustituyera el antiguo interés económico y fiscalista de los príncipes, de los consejeros cameralistas y de los funcionarios públicos, para que, como lo define muy bien Schiera, la totalidad política cuajada en el seno del Estado cameral diera su progreso más significativo. Fue entonces "cuando la ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*) adquirió el papel absolutamente prominente, en el ámbito de las ciencias camerales".¹⁰

Así como la policía produjo a la ciencia de la policía, las instituciones políticas y administrativas absolutistas produjeron a las distintas disciplinas que, una vez diferenciadas dentro del seno del Cameralismo, se aplicaron a una mayor comprensión y conocimiento a la formación de

⁸ *Ibid.*, p. 48.

⁹ Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰ Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, p. 274.

los servidores civiles del Estado cameral. Schiera explica que esas disciplinas son la economía, las finanzas y la policía, precisamente aquellas que nacen de las concepciones docentes de Juan Enrique von Justi. Sin embargo, lo que ahora queremos destacar es que estas tres disciplinas camerales nacieron, precisamente, en el seno de un movimiento propulsado por funcionarios públicos: los cameralistas.

Los cameralistas son los administradores del Estado cameral. Este se encuentra organizado con base es un esquema colegiado, en una forma de consejo propiamente alemán: la Cámara. Por tanto, el Estado cameral no es otra cosa que el modo de organización administrativa del Estado absolutista en Alemania y Austria. Las ciencias camerales a que se refiere Schiera, por tanto, son las disciplinas administrativas que estudian y enseñan cómo está organizado el Estado cameral, cómo funciona, cuáles son sus poderes, cuáles son sus debilidades para poderlas subsanar.

Pero nada mejor que examinar la Cámara en sí, para comprender mejor al Estado cameral en su naturaleza administrativa.

LA CAMARA

Uno de los movimientos históricos más estrechamente relacionados con el desarrollo de la administración pública, y por extensión al progreso académico de la ciencia de la administración, lo constituye un complejo proceso político, económico y administrativo denominado "Cameralismo". De hecho, la comprensión del significado actual de la moderna administración pública es incompleta sin su estudio.

Sin embargo, tan grande como la importancia del Cameralismo para el desenvolvimiento de la ciencia de la administración, es la dificultad para acceder a una definición aceptada en consenso. De hecho, controversia y Cameralismo van de la mano. Pero hoy día los modernos estudios de él nos acercan cada vez más, a una comprensión más completa y fidedigna de su naturaleza.

El Cameralismo es, sobre todo, un proceso histórico que acompaña la formación del Estado absolutista y que no desaparece sino cuando el Estado absolutista es eliminado hacia finales del siglo XVIII.¹¹ Por tanto, el Cameralismo vive entre los siglos XVI y XVIII, y en él se translucen las diferentes fases por las que pasa la monarquía absolutista. Pero el Cameralismo no es propio de todos los estados absolutistas, sino de sólo aquellos que comparten la lengua alemana. Su paradoja es que se

¹¹ Sin embargo, la enseñanza del Cameralismo pervive todavía durante la primera mitad del siglo XIX, como lo podremos constatar.

desarrolla en el seno de monarquías constituidas bajo una organización imperial, tanto en Alemania como en Austria, débiles y precarias, y no juega como papel el cimentar sus progresos, sino que más bien tiende a socavarlos. El Cameralismo es una doctrina que apuntala, sustenta y favorece la formación autónoma de los principiados alemanes, frente a los feudatarios, como ante el Imperio.

Pierangelo Schiera concibe al Cameralismo como un proceso histórico y un movimiento intelectual.¹² Su origen se comprende mejor por medio de la explicación de la palabra “Cámara”, que es el origen de vocablos tales como “Cameral”, “Cameralista” y otras similares. El origen es latino: “Camera”, que en alemán se transformará en *Kammer*. El proceso exacto fue el siguiente: “Cameralis”-“Camera”-“Kammer”.

El Cameralismo desarrolló una gran variedad de connotaciones, matices y acepciones, conforme sus ideas, técnicas y métodos se desarrollaban. Así, *Kameralseangelebeit* eran los ingresos provenientes de los bienes camerales; *Kameraleinrichtungen* significaba la organización de la administración cameral; *Kameral-finanzwissenschaft* significaba la enseñanza de las reglas y medios para incrementar los ingresos públicos; *Kameralschule* implicaba la escuela de las ciencias camerales y la *Kameralwissenschaft*, la ciencia cameral.¹³

A. Tauscher definió a la Cámara como el conjunto de los “órganos... de la administración patrimonial” y Schiera, a quien debemos esta referencia, como “sede de la administración del dinero público”.¹⁴ Una institución administrativa típicamente cameralista es la *Hofkammer* creada por Maximiliano I en Austria en 1497, en la cual encontramos a algunos de los primeros cameralistas activos de nuevo cuño. Otras dependencias administrativas austriacas, la *Rentkammer*, la *Reichkammergerich* y la *Kameraljurisprudex*, son ramas del mismo tronco. Todas ellas se habían organizado para sistematizar, ordenar y desahogar los negocios financieros, administrativos y políticos de los príncipes alemanes. Por tanto, una aseveración en el sentido de concebir unidimensionalmente al Cameralismo dentro de su connotación financiera, es equívoca. En efecto, y esto lo resalta Schiera, la punta de lanza de la afirmación principesca frente a los feudatarios y el Imperio fue la materia hacendaria, porque el proceso inicial del absolutismo alemán tuvo como base la acumulación originaria del capital necesario para sentar las bases de la autonomía política. Pero la Cámara, siendo el núcleo de la administra-

¹² Schiera, *op. cit.*, p. 53.

¹³ *Ibid.*, pp. 54 y siguientes.

¹⁴ *Ibid.*, p. 55.

ción pública, trascendía de modo tal que esta administración estaba, por así decirlo, determinada por ello. En todo caso hay que adelantar que el carácter fiscalista del Cameralismo se fue atenuando e incluso desapareciendo, conforme el absolutismo germano se acercaba a la mitad del siglo XVIII.

Es bien sabido que la formación del Estado absolutista lleva el sello de la administración. En los países germánicos la administración tiene por naturaleza la perfección cameralista de los servidores públicos, a saber, el desarrollo administrativo por excelencia dentro del seno de la Cámara. Traian Sofonea, un estudioso rumano, caracteriza este proceso por el tránsito de la gestión de los ingresos meramente patrimoniales del príncipe, hacia la administración de los ingresos del Estado como institución.¹⁵ Y agrega que el hecho que la gran cantidad de disposiciones jurídicas enfiladas a normar la vida económica de los principados, haya sido sistematizada y uniformada, fue un paso decisivo en ese camino.

Una institución paralela a la formación de la Cámara, y que es producto del mismo proceso constructivo dentro del Estado de policía, es esa organización peculiar que se denomina Fisco. En los países alemanes, como lo podremos observar después, el Fisco asume una característica determinante para la afirmación del poder de los principados frente al Imperio germánico, así como ante los debilitados privilegios estamentales. El Fisco es una institución que colabora en forma rotunda a la consolidación de los principados, con base en la apropiación, administración y usufructo de un conjunto de recursos que van a ser explotados como patrimonio propiamente estatal. El análisis del Fisco como fuerza organizativa del patrimonio del Estado absolutista, por tanto, es de gran importancia. Sin embargo, antes debemos hacer una breve referencia al desarrollo histórico de la Cámara, a partir de sus raíces romanas y de su evolución al través de la Edad Media y en el Principado de Prusia.

Las raíces históricas de la Cámara alemana son estrictamente romanas. Según lo hemos podido investigar, sus fuentes son de dos clases: de un lado, los organismos colegiados, del otro, las instituciones propiamente cortesanas.

La organización cameral no brota, por decirlo así, “por generación espontánea”. La Cámara germana es el producto de un largo desarrollo histórico que se remonta al Alto Imperio romano. Su antecedente remoto es el Concilio.

¹⁵ Sofonea, “J.H. Gottlob von Justi, il maggiore cameralista, e l'assicurazione”, *Estratto del Bollettino "Generali"*, pp. 3-4.

Fue Augusto quien creó el primer organismo colegiado romano: el Concilio (*Consilium Principis*). Su función, esencialmente consultiva, era desempeñada por los familiares y los amigos de Augusto, y aunque también lo integraban funcionarios públicos, ellos no laboraban sino oficiosamente. En realidad el Concilio no tenía carácter ni funciones oficiales, a pesar que estaba a su cargo el desahogo de asuntos tan importantes como la política exterior, la guerra, la administración y la justicia. Fue Tiberio quien le dio una función oficial, lo que no dejó de ser un paso decisivo a favor de su institucionalización. Pero fue Adriano quien hizo la reforma más relevante, al incluir entre sus miembros a juríscultos indispensables para la redacción de los decretos imperiales y los dictámenes judiciales. A partir de este momento, el Concilio quedó integrado por dos tipos de miembros: los ordinarios, especie de funcionarios profesionales que comenzaron a percibir un salario, y los extraordinarios llamados para asuntos específicos.

Desde el siglo II, hasta la época de Diocleciano, se hizo costumbre que en ausencia del emperador, que presidía el Concilio, encabezara sus sesiones el Prefecto del Pretorio. Actuando con regularidad y permanencia, pronto el Concilio se convirtió en el centro de la actividad gubernamental romana. Si a todo esto agregamos que, en tiempos de Claudio, se habían ido agregando libertos para el desempeño de las funciones del Concilio, podemos concluir que al menos parcialmente el mérito había sido incorporado como criterio de selección funcional. Todo estaba preparado para su conversión en el Consistorio.

Diocleciano desarrolló a la nueva institución del Consistorio (*Consistorium Principis o Consistorium Sacrum*). Su organización no difería mucho de la del antiguo Concilio, salvo que la distinción entre miembros ordinarios y extraordinarios se subdividió. Los miembros ordinarios se separaron en superiores e inferiores, a saber, entre los primeros al Canciller, el Maestro de los Oficios, el Ministro de la Hacienda y el Ministro del Tesoro Real; entre los segundos se encontraban destacados ex miembros de las oficinas (*Scrinias*) administrativas. Finalmente, entre los miembros extraordinarios se hallaban antiguos colaboradores del Concilio y funcionarios llamados expresamente a las sesiones.

Las sesiones del Consistorio eran regulares y frecuentes. Durante el reinado de Constantino la vicepresidencia cambió del Prefecto del Pretorio, al Cuestor del Palacio, que fungió por lo que hoy entenderíamos como un Ministro de Justicia. En esta época la más importante innovación consistió en la creación de una secretaría de notarios (*Notarii*), cuya encomienda era la redacción y despacho de los acuerdos consistoriales bajo la dirección de Primer Notario. Como centro de la adminis-

tración pública romana, el Consistorio realizaba funciones legislativas, judiciales, además de las muy importantes de consultoría y consejo.

Paralelamente al Consistorio, Constantino creó otro órgano colegiado denominado Comité (*Comitatus*), con actividades extraordinarias. Por tanto, sólo actuaba en casos desusados: la reforma de la administración pública, la inspección sorpresiva de una región del Imperio y similares. El Comité estaba integrado por los *comes* u hombres de confianza del emperador y actuaban en pequeños grupos llamados *comites*. El Comité era lo que hoy entenderíamos como un comisariado y los comites como un grupo de comisarios, cuyas tareas eran, como lo hemos dicho, atender asuntos urgentes, problemas extraordinarios. Debido a su naturaleza comisarial, el título de *comes*, también extraordinario y eventual, podía ser asumido por los altos funcionarios del Imperio cuando atendían labores ajena a sus oficios regulares. Para establecer una coordinación adecuada, los *comes* eran a la vez miembros del Consistorio; así se evitaba la colisión de funciones. Finalmente, hay que consignar otra actividad de los *comes*: en ocasión de los viajes del emperador, ellos lo acompañaban en calidad de *Comitiva*, institución romana que, *mutatis mutandis*, ha sobrevivido hasta nuestros días.

Como es sabido, el Bajo Imperio romano sobrevivió en Oriente en la forma de Imperio bizantino. Por tanto, muchas instituciones romanas fueron legadas a Bizancio o al menos algunas de las organizaciones bizantinas se inspiraron en las romanas. Este es el caso del *Koiton*, sustituto del Consistorio, y del cual se distingue por el abandono de las funciones de consejo. El *Koiton* fue, solamente, una institución colegiada ejecutiva en la cual, como especie de gabinete formado por el emperador, los parientes y los funcionarios, se tomaban las decisiones de las que emanaba el gobierno del Imperio. Como el Consistorio, el *Koiton* estaba asistido por una secretaría encabezada por el *Hipogrammateus*, a quien sustituyó, a partir del siglo IX, el *Místico* (*Mysticus*).

La otra fuente de la Cámara alemana, tal como lo hemos mencionado, es la administración cortesana de los romanos. El centro de esta administración es el Cubículo (*Cubiculum*), que no es otra cosa que lo que hoy entenderíamos por las habitaciones privadas del emperador, pero en la dimensión y cualidad de lo que eran los aposentos de un monarca: lujo, fasto y riqueza, una gran cantidad de bienes particulares del emperador que exigían una administración estricta y cuidadosa. Alrededor del Cubículo se tejía una fina y densa red de servicios administrativos del palacio, también ligados a la persona del soberano. El titular de los servicios es el Prepósito del Cubículo Sagrado (*Praepositus Sacri Cubiculum*) y bajo su autoridad funcionaban ramas especializadas de la administración

del palacio a cargo de oficiales domésticos subordinados: administración de recursos materiales, cuyo jefe es el Castrense del Cubículo Sagrado; el servicio de aposentos reales, bajo la responsabilidad del Primicerio del Cubículo Sagrado; los servicios domésticos, encargados al Intendente (*Comes Demorum*); la guarda y conservación de ropa y joyas, responsabilidad del Conde del Vestido Sagrado (*Comes Sacrae Vestis*). Todos ellos jefaturaban a un ejército de servidores domésticos.

La expansión del Imperio romano acrecentó asimismo a la organización de la administración de la corte. A partir de la conquista de Egipto, cuyas tierras pasaron al dominio privado de Augusto y los emperadores que le sucedieron, surgió una rama administrativa de enorme importancia: la administración de los dominios privados del emperador. Propiamente hablando, ya no podemos hablar aquí de una gestión meramente cortesana, sino para-cortesana, porque el manejo de los vastos dominios privados imperiales estaba por encima, sin embargo, de la bien organizada administración del palacio. No obstante, tampoco es parte de la administración civil, porque la gestión de vastos territorios, minas, bosques, salinas y otros bienes y recursos similares, no era una competencia del Estado en cuanto tal, sino del Estado encarnado en la persona del emperador. Por tanto, los funcionarios de esta especie de “sector paraestatal” eran distintos a los de la administración civil. Su titular es el Conde del Patrimonio Privado (*Comes Rei Privatae*) y, como la administración civil, estaba auxiliado por funcionarios especializados: ministeriales, tabularios (*tabularii*) o contadores, y por cartularios (*Chartularius*) o archivistas.

El Cubículo romano es el origen inmediato de la Cámara carolingia, pero con la peculiaridad de que la Cámara sintetizará todos aquellos elementos que entre los romanos estaban diferenciados. El proceso comenzó con los gobernantes merovingios, más precisamente, con Pipino el Breve, padre de Carlomagno. Pipino ocupaba el cargo de Prepósito del Cubículo Sagrado o Chambelán, cuando fue elevado al trono. Probando por sí mismo que ésta era una vía fácil a la cumbre del poder, decidió abolir el mencionado cargo y en su lugar crear el de Camerario (*Camerarius*) o titular de la Cámara, que en ese entonces no era sino una tesorería. Así fue como el Cubículo se convirtió en la Cámara, y ésta en el centro de la administración pública medieval.

El Camerario carolingio estaba asistido por funcionarios también de origen romano: el Senescal, que sustituyó al Castrense; el Copero (*Buciculario*) o administrador de las cavas; y el Condestable o Conde de los Establos, administrador de las caballerizas. Todavía los funcionarios menores eran llamados Cubicularios (*Cubicularii*). Junto a la Cámara,

con igual jerarquía, funcionaba la Capilla y la Cancillería; pero nunca tuvieron lo inherente a la Cámara, a saber, la condición de elemento peculiar de la administración en el Medioevo.

Aunque los gobernantes carolingios usaban el concepto de Erario y Fisco, su empleo era un verdadero arcaísmo romano. La tesorería era la Cámara y en ella se guardaba el oro, las monedas y las joyas. El que la Cámara haya tenido un origen medieval de tipo financiero fue decisivo porque su actividad, siendo de tal condición en un principio, dio curso con el tiempo a formas más desarrolladas y diversificadas de acción estatal que conservaron sólo parcialmente el carácter financiero.

Pero también los cuerpos colegiados romanos van a ser conservados por los carolingios, aunque en forma degradada. Había algo parecido a un parlamento estamental que funcionaba a puerta cerrada, que incluía a magnates, funcionarios y religiosos. Sus actividades se extendían a la guerra, la administración y la política.

Durante el reinado de la dinastía capetiana en Francia, el antiguo palacio carolingio —formado por la Cámara, la Capilla y la Cancillería— es sustituido por el “Hotel” o palacio itinerante, que comprendía al Cuerpo de Coperos, la Panadería, la Cocina, la Frutería, la Caballeriza y, naturalmente, a la Cámara. Esta era la más importante, no sólo porque en ella se conservaba la ropa y los valores reales, sino porque también incluía a la caja de la Torre de Louvre, donde se encontraba el tesoro y el numerario del Reino. Ocurre en el seno de la Cámara un proceso que debemos resaltar: la Cancillería ha sido asimilada a la Cámara, y ahora en ella se conservan los archivos; entre los siglos X y XIII había sucedido una serie de hechos significativos, a saber, la conversión de la Cámara de un organismo meramente financiero, en una institución administrativa con funciones más amplias y variadas. Este es el umbral de la posterior Cámara absolutista.

También los capetos conservaron a las instituciones colegiadas carolingias, precisamente como parlamentos o asambleas. Es más, volvieron a llamarlas Concilio o Curia Regis, y en su seno se fueron formando hombres profesionalizados en las labores de asesoría a los que llamaban Consejeros del Rey (*Consiliarii Regis*). Paralelamente fueron surgiendo otras formas colegiadas: las Cortes Generales, dedicadas a la administración de Justicia, y la Corte Administrativa de los Dominios Reales (*Curia in Compositis Domini Regis*). Las funciones de esta última incluía la recepción y registro de los ingresos provenientes de los agentes fiscales, y es muy significativo que su diseño organizativo estuviera inspirado en la administración financiera del Ducado de Normandía, un Principado que era súbdito de los capetos.

En la época de Felipe el Hermoso y sus herederos, la administración financiera se dividió en dos cuerpos: el Temple de París, donde reposaba el tesoro, a cargo de los templarios o funcionarios del Temple; y la caja del Hotel, utilizada para gastos de emergencia. Ambas instituciones estaban bajo la supervisión del Consejo Administrativo de los Dominios Reales, que funcionaba paralelamente a la Cámara, que ha sido conservada y opera vigorosamente en sus áreas y competencias. En el siglo XIV este Consejo pasaría a ser llamado, significativamente, Cámara de Cuentas. Estos hechos son aleccionadores: ni la Cámara era puramente financiera, ni las finanzas capetianas estaban todas integradas en la Cámara.

Sin duda alguna el ejemplo más ilustrativo del funcionamiento camereral medieval fue el Echiquier normando y angevino. Los normandos, al organizar la administración de su Ducado, ya habían aprendido mucho de los pueblos orientales por la vía de sus parientes de Sicilia. Cuando conquistan Inglaterra, llevan a ella las instituciones del Ducado. La más grande innovación normanda consistió en la separación de la administración financiera en dos organismos: la Cámara, encargada de sufragar los gastos personales del rey, que estaba a cargo del Camerario; y el Echiquier o tesorería gubernamental. En Inglaterra, en contraste con Alemania, fue al margen de la Cámara donde se dieron los grandes progresos de la administración financiera; pero es el Echiquier, sin embargo, el mejor testimonio histórico del funcionamiento de una Cámara en la Edad Media, sin ser llamado precisamente Cámara.

El porqué de lo antedicho debe encontrarse en el origen extra-europeo del Echiquier, que sin ser de fuente romana e incorporado al mundo medieval, es adaptado a las condiciones de la época y organizado en forma camereral. Las raíces podrían encontrarse, con mucha probabilidad, en las instituciones administrativas musulmanas con las cuales estuvieron en contacto los normandos de Sicilia.

Durante la época de la dinastía angevina, el Echiquier era también denominado *Curia Regis ad Scacarium*. Estaba dividido en dos secciones: Bajo Echiquier (*Inferius Scacarium*) y Alto Echiquier (*Superius Scacarium*), el primero era la tesorería y el segundo la corte de cuentas. La Cámara funcionaba en paralelo al Echiquier y colaboraba con él como oficina de ingresos, al cual los remitía para su guarda y contabilidad. El desarrollo del Echiquier fue progresivo; primero surgió el Bajo Echiquier, que estaba formado por un Tesorero, un Letrado, dos chambelanes y dos caballeros, aunque también el tesorero y los chambelanes formaban parte del Alto Echiquier. Este estaba integrado por el Canciller, el Justi-

cia Mayor, un Condestable y un Mariscal. Todos los funcionarios del Echiquier tenían el título de barones del mismo.

La Cámara de los principados alemanes, en especial en Prusia, tuvo en todos estos organismos administrativos su origen; pero revolucionó profundamente a la Cámara Medieval e hizo de ella una institución diseñada para alcanzar los fines superiores del progreso y el bienestar de una sociedad muy diferente. El Cameralismo, impregnado por las formas progresivas alcanzadas por la organización camerale del Medioevo, será un movimiento radical que luchará no por mantener el estado de cosas del feudalismo, sino por revolucionarlo para crear las condiciones del desarrollo del absolutismo alemán.

El Cameralismo, ese movimiento intelectual y político surgido del concepto de Cámara, ha sido magistralmente definido por Albion Small: "el Cameralismo fue la rutina de las oficinas en la cuales los empleados de los gobiernos, principalmente en los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en un sentido amplio, fue el procedimiento gubernamental sistematizado cuya aplicación era realizada por las oficinas administrativas".¹⁶

Pasemos enseguida a examinar a estas oficinas camerales.

LA ADMINISTRACION CAMERAL EN PRUSIA

Sin duda, el escoger entre los diferentes principados alemanes, con relación a la calidad de su administración pública, sólo tiene una opción: Prusia. La administración prusiana no sólo ha sido tomada como el modelo de toda administración alemana, sino también como modelo para todo el país.

Por tanto, la administración camerale prusiana corresponde al desarrollo típico de la misma. Prusia fue uno de tantos principados alemanes nacidos en el seno del Sacro Imperio Romano Germánico, si bien tiene el privilegio de haberse constituido en un Reino con alto grado de independencia y en tiempos modernos el foco de unidad de toda Alemania.

Prusia nace oficialmente en 1701. Su príncipe, Federico II, es coronado como rey de Prusia como Federico I, pero como súbdito del Imperio. Sin embargo su origen hay que buscarlo en la Marca de Brandemburgo, otro de los territorios imperiales, y que en unión al territorio prusiano producirá en su día al Reino mencionado. En 1412 el emperador nombra al conde Federico como *Koadjutor* o gobernador de la

¹⁶ Small, *The cameralists*, p. 18.

Marca. No se trató de una concesión feudal, sino de un encargo administrativo sujeto a revocación. El propio Federico recurrió a "ministeriales" revocables para administrar a Brandemburgo, según ejemplo tomado del Reino de Sicilia del normando Federico II.

El desarrollo administrativo alemán es similar al de Europa, tal como lo hemos podido percibir, pero tardío. Desde el siglo XIII la hacienda está bajo el Mariscal de la Corte (*Hofmarschall*), nos cuenta Alejandro Nieto,^{16 bis} uno de los grandes estudiosos de la historia de la administración prusiana. A su lado trabaja el Camerario (*Kammerer*), originalmente responsable de los vestidos reales, luego convertido en tesorero del Principado de la Marca. También, como en otros reinos medievales, existe el Canciller (*Kanzler*), bajo cuya autoridad trabajan los escribanos de la Cancillería (*Kanzlei*). Todos los funcionarios mencionados gozaban del título de "ministeriales".

La administración camerale del medioevo es heredada por la Marca, pero es gradualmente reformada para atender nuevas actividades. Su primera fase de desarrollo ocurre entre 1412 y 1648, es decir, del año de nombramiento de Federico como gobernador de Brandemburgo y el correspondiente a la conclusión de la Guerra de los Treinta Años con la Paz de Westfalia. Las nuevas instituciones son el Consejo de Estado (*Staatsrat*) o Consejo Secreto (*Geheimer Rat*), en cuyo centro gravita la administración pública, que gradualmente había surgido del Consejo de la Corte (*Hofrat*). Sin embargo, el Consejo de Estado es la evolución precisa de un órgano relativamente diferenciado del Consejo de la Corte: el Consejo de la Cámara o *Kammerrate*, cuyos miembros eran los consejeros camerale o *Kammerrat*. He aquí a los primeros "cameralistas de las oficinas", según el calificativo de nuestro conocido Albion Small.

El Consejo de la Cámara tenía a su cargo funciones políticas y administrativas desde el año de 1537, en tanto que el Consejo de la Corte atendía competencias judiciales. Alejandro Nieto explica que la idea de Cámara muestra el carácter reservado y secreto de los negocios tratados en el Consejo de la Cámara, cuya garantía de discreción en su despacho radicaba la intimidad de las habitaciones reales. El príncipe, "a tal efecto, se retira a su *Kammer* desde la que se dispone a administrar sus territorios"¹⁷. Cámara y secreto van unidos.

Uno de los asuntos importantes que se atienden en el Consejo de la Cámara es el de las finanzas, lo que demanda la constitución de una Cá-

^{16 bis} Su obra fundamental sobre el tema es *El mito de la administración prusiana*, texto que hemos tomado como base para elaborar esta sección.

¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

mara de Cuentas o *Rent Kammer* dentro de su seno, pero no formada por consejeros, sino por contables. El Consejo de la Cámara llega a controlar a toda la administración pública, hasta desplazar al Canciller de su privilegiado lugar y crear en su propio seno una cancillería camerale itinerante (*Reisekanzlei*) como segunda sección. También tenía la denominación de Cancillería de Cámara o *Kammerkanzlei* y en ella laboraban, entre otros funcionarios, algunos que conocían varios idomas. Este proceso fue a tal grado radical, que la Cancillería misma se hubo de transformar, creándose el oficio de Vicecanciller para asistir al Canciller y sustituirlo cuando acudía a las sesiones de la Cámara, a la cual finalmente logró incorporarse.

La Cámara no tenía funciones oficiales y pronto atrajo la enemistad y oposición de los estamentos, que exigían el refrendo del Canciller en los acuerdos camerales, algo imposible. El príncipe respondió contundentemente: anuló el refrendo en todo tipo de decretos del Estado en 1598. La Cámara había triunfado y ahora también atendía los negocios de la hacienda, policía, comercio, industria, guerra y política exterior. Sesionaaba dos veces por semana bajo la presidencia del Canciller, a quien tocaba la iniciativa. Para evitar las influencias entre sus miembros, se votaba en forma inversa a la edad de sus miembros. Los acuerdos eran presentados al príncipe en forma escrita, salvo que los solicitara verbalmente a algunos consejeros o al pleno.

En 1615 ocurre una reforma trascendental, bajo el gobierno de Joaquín Federico II (flamante Duque de Prusia, por herencia): la Cámara deja de atender los asuntos financieros, conservando en adelante un puro carácter judicial. Para atender aquellas materias es creada una Cámara distinta: la *Amtskammer*. El desarrollo camerale sigue diversificándose a lo largo y ancho de la administración pública prusiana.

Una segunda fase de desarrollo de la administración camerale se da entre 1648 y la inauguración del Reino de Prusia en 1701. Al concluir la Guerra de los Treinta Años toda Alemania está arruinada. Federico Guillermo, llamado el Gran Elector, emprende la tarea de reconstruir y construir a la vez, aprovechando la situación para restar poder a los estamentos. Las finanzas adquieren enorme importancia. En Alemania comienza sus trabajos Luis von Seckendorff, uno de los grandes precursores de los cameralestas, y en Austria Hornick, Becher y Schroeder crean la escuela del Fiscalismo. Estos autores estaban preocupados, en esencia, de la manera de incrementar los ingresos para fortalecer al Estado.

El patrimonio real (*Domanen*) crece en importancia y día a día se ganan ingresos a los estamentos. Durante el reinado del Gran Elector

(1640-1688) queda unificada la administración pública prusiana en torno a la administración camerlal (*Kammerverwaltung*), en cuyo centro aparece el Consejo de la Cámara Estatal o *Staatskammerrate*, que funciona con un amplio margen de autonomía. En 1689 nace otro organismo camerlal: la Dirección de las Cámaras de los Estados (*Direktion des Kammersstaats*), también denominada *Collegium Formatum* y Cámara de la Corte (*Hofkammer*). Fenecia el siglo XVII, cuando esta Dirección se convierte en el Directorio General de Finanzas (*General-Finanz Direktorium*). Hacia 1713 la administración financiera está centralizada en la administración camerlal y ésta es el foco e impulso de la administración pública. Todos los cambios mencionados fueron mérito de un funcionario estatal, el Barón de Knyphausen, a cuya muerte no sobrevivieron sus logros.

Fue creado un Directorio General de los Dominios (*General-Domanen Direktorium*), que vino a romper la unidad organizativa de la administración camerlal. Sin embargo, el desarrollo de la administración no fue frenado. Habían progresos irreversibles, como los de las provincias, sujetas cada cual a una *Amstкаммер* propia entre 1662 y 1680. Este periodo debe ser considerado —dice Nieto— como una fase más del proceso de expropiación de los poderes estamentales, como un proceso exitoso que permitió a Federico Guillermo incrementar tres veces los ingresos del Estado y a su sucesor, Federico I de Prusia, hasta doce veces. Schmoller, un estudioso alemán de la administración prusiana citado por Nieto, dijo asimismo que éste fue el tiempo en el cual la economía natural y la economía monetaria quedaron separadas; la economía de la corte y la del Estado, diferenciadas; lograda la unidad presupuestaria; y saneado el patrimonio estatal.

La tercera y última etapa cubre el tiempo transcurrido entre 1701 y 1797, año en que concluye el reinado de Federico Guillermo II, y en el cual se mantienen en su esencia las instituciones administrativas cameriales. Todavía no se han impuesto los organismos burocráticos, lo que ocurre con Federico Guillermo III, dando paso a la liquidación de la vieja administración pública creada por los camerlistas.

El Gran Elector fue sucedido por Federico III, que en calidad de príncipe rigió entre 1688 y 1701, en que toma la corona de primer rey de Prusia, hasta 1713. Salvo el hecho trascendente de la creación del nuevo Estado prusiano y el que en su reinado se instituyera el oficio de lo que Nieto llama, muy a la española, el Privado o Valido (especie de primer ministro), no hay cuestiones trascendentales que contar en torno a la administración camerlal.

Fue con Federico Guillermo I y Federico II que ocurren los más

grandes progresos del cameralismo de las oficinas, desde los tiempos del Gran Elector. Federico Guillermo I (1713-1740) inicia su gobierno decretando en 1713 que el territorio prusiano es inalienable, e inseparables los dominios (*Domanen*). Aunque en ello hay un sentido patrimonial indudable, es sin embargo el planteamiento más firme hacia la concepción del moderno Estado soberano, basado en un espacio territorial inseparable e inalienable, según acertada opinión de Alejandro Nieto.

La corrupción, que se había adueñado de los funcionarios públicos, fue erradicada con firmeza y decisión. Federico Guillermo I hizo del funcionariado prusiano el modelo de servidor estatal que ha sido la envida de todos los gobiernos, ayer y hoy. Ya no sólo era la figura del rey lo que aglutinaba al Estado, sino también el ejército y la administración pública. Con vigor e inteligencia unió de nuevo lo que los privados de Federico I habían dividido: al propio Estado. Sus preocupaciones administrativas, en especial con relación a los funcionarios públicos, le hizo concebir la magistral idea de crear una profesión en administración pública para educarlos de manera científica. Ello ocurrió en 1727, cuando paralelamente formó en Halle y Frankfurt del Oder la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, dentro de la currícula de sus universidades.

En 1728 anuló el poder tenido por el Consejo de la Cámara, superponiéndole la autoridad de una nueva institución: el Gabinete del Ministerio o *Kabinettsministerium*, dedicado a la administración de las relaciones internacionales, en tanto que aquel queda al cuidado de funciones judiciales y las relativas al culto. Sin embargo su obra maestra no es este órgano, sino un colegio cameral al que denomina Directorio General (*General-Direktorium*) y que, nos comenta don Alejandro Nieto, fue diseñado por la propia mano de Federico Guillermo I en 1722. También reforma a la administración financiera, dividida desde antes entre la Administración de la Cámara y los comisarios de guerra. Funde ambas instituciones al Directorio General en el nivel central y crea la Cámara de Guerra y Dominios (*Kriegs-und Domanen Kammern*) para las provincias.

El Directorio General es la forma de organización cameral más desarrollada. Funciona como un colegio formado por cinco consejeros, a cuyo cargo se encuentran otros tantos departamentos: cuatro de los primeros son mixtos, es decir, de administración de las provincias y dedicados a una función específica, y uno relativo en exclusivo a la justicia. Omitiendo las provincias asignadas a cada departamento, encontramos que a las cuatro primeras corresponde, respectivamente: talas; cámaras de cuentas y virtuallas; negocios militares, y correos y moneda. El Directorio cumple funciones sustancialmente financieras, a las que se le fueron

agregando las de policía, de lo interior y de fomento. Probablemente en este tipo revolucionado de Cámara, o en él mismo, estaban pensando los cameralistas del siglo XVIII cuando formularon la teoría cameral de la administración pública.

El Directorio General sesionaba en una gran sala dispuesta al efecto, en la que además había escritorios para cada consejero. Asimismo lo había para cada departamento, de modo que ello facilitaba que los consejeros se reunieran en cada uno para despachar el asunto específico y así ir pasando de uno a otro, hasta desahogar todos los asuntos. Con el tiempo, el quinto departamento se especializó en la industria y el comercio, en tanto que un sexto fue creado para dedicarse en exclusivo a los negocios militares.

Con Federico II, El Grande (1740-1786), la administración pública cameral progresó hasta el cenit. En 1748 reformó al Directorio, dejando a los primeros cuatro departamentos competencias puramente de administración territorial. La quinta fue privilegiada en los ramos que manejaba —industria y comercio—, para atender los ambiciosos programas de industrialización proyectados por el rey. La Sexta continuó con sus funciones militares. Federico El Grande fue un monarca enérgico. Una vez que el Directorio dio muestra de negligencia, urgió de los consejeros un incremento en la eficiencia y la responsabilidad. A la par anuló los almuerzos gratuitos que se les servían y prohibió que las discusiones por asunto fueran mayores a seis minutos. Estas medidas, sin embargo, no fueron todo lo exitoso que se esperaba, porque los asuntos se trataron entonces con celeridad y sin la reflexión que el reposo de la discusión amplia supone la organización colegiada.

Fue mucho más exitoso el rey en su programa cameral ampliado a la justicia, en el cual las Cámaras extendieron sus actividades a la rama judicial. Con ello Federico El Grande —comenta Alejandro Nieto— inaugura un nuevo tipo de derecho, el de policía. No se trata del violentamiento de la justicia en general, sino de la administración de justicia que como fuero detentaban los estamentos. Ahora el Estado de policía administra la justicia, cuya consolidación es un mérito de Federico El Grande. Se trata de una nueva teoría, en la cual el Estado es un fin en sí mismo, pero a condición de que logre con antelación el bienestar de los súbditos. Esta es, precisamente, ni más ni menos, la teoría cameral de la administración pública formulada por Gasser, Dithmar, Darjes, Zincke, Justi, Sonnenfels y otros cameralistas. En suma, los tribunales ordinarios habían pasado a ser competencia de la administración cameral.

Federico Guillermo II (1786-1797) fue el último rey que mantuvo en su pureza a la organización cameral de la administración prusiana,

aunque ciertamente fue su última etapa de vida. El Directorio General es conservado como centro de la administración pública, aunque se le convierte otra vez en territorial y funcional. Esta Cámara mantiene sus siete secciones, pero bajo las siguientes modificaciones: sin considerar los territorios, los cuales omitimos, a la primera tocaba el tesoro; y sucesiva y respectivamente: caja de cargas generales; minas, sal y moreda; aduanas, fábricas, manufacturas, comercio y correos; bosques; sólo territorios. La séptima se encarga de la marina, bancos, fundaciones y casas de viudez, y administración de tabacos. Los procesos internos de trabajos eran similares a los establecidos bajo los soberanos anteriores.

Sin embargo había pasado el tiempo de la administración pública camerlal y la reforma fracasó. En su lugar la hegemonía pasó a un órgano informal y oficioso, el gabinete, que no obstante carecía de la unidad y la fuerza necesarias para llevar a Prusia por el camino del progreso. Todavía se mencionó oficialmente al Directorio General, obra maestra del Cameralismo, en una disposición de 1798; luego pasó al olvido. La colegialidad camerlal estaba desapareciendo, la historia lo exigía así. El sistema de administración basado en la burocracia comenzaba a triunfar, la radical reforma del Barón von Stein bajo Guillermo Federico III lo iba a ratificar. Había concluido el largo periodo de tres siglos de existencia del Cameralismo de las oficinas.

EL FISCO

Otto Mayer ha realizado un notable estudio del Fisco durante el Estado de policía. Con relación a si el Estado de policía estuvo sometido a un régimen jurídico, Mayer plantea la disyuntiva acerca del conflicto de lo que llama dos "ideas vigorosas": la idea del Estado omnipotente, que dice ha abolido las vallas de las prerrogativas; y la idea del derecho, que aspira a implantar una única forma del derecho en las relaciones entre el Estado y los súbditos. De ello concluye que "el periodo de régimen de policía halló la solución del conflicto en la famosa doctrina del Fisco... la idea del Fisco ha tenido su origen en el derecho romano. El Fisco se presentaba allí como una persona jurídica al lado del emperador, persona jurídica a la que pertenecían los bienes que servían para cumplir el fin del Estado y que gozaba de recursos especiales de ciertos privilegios de derecho civil y de procedimiento. En el derecho público alemán, cuando se comienza a hablar del Fisco no se contemplan, al principio, sino las *utilitates*, las ventajas materiales anexas a esta institu-

ción: se tiene en vista los *jura fisci*, las multas, las confiscaciones, los *buona vacantia*, los tesoros descubiertos, etc. El Fisco es la caja que percibe todo eso. Originalmente sólo el emperador tenía todos esos derechos; luego vuelven a los príncipes del Imperio; ellos también pueden tener Fisco; al final, los príncipes tienen la posesión exclusiva de esos disputados derechos".^{17 bis}

Durante el Estado de policía se desenvuelve un proceso dentro del cual los derechos individuales disminuyen y la omnipotencia del Estado aumenta, más en lo particular el Fisco, "persona jurídica propietaria de los bienes afectados al fin del Estado". El Fisco ocupa el primer plano, dice Mayer. Pero nuestro autor realiza una diferenciación oportuna en la idea alemana del Estado de policía, que distingue entre el Fisco y los bienes privados del príncipe. El Fisco cuenta con funcionarios especiales que tienen a su cargo la administración de sus bienes; el Fisco los defiende ante los tribunales y en caso de controversias judiciales con relación a los súbditos, él es una de las partes en cuestión. "Representa en esta época un aspecto del Estado; pero este aspecto es reconocido e instituido como persona jurídica, antes que, para todo el resto de su existencia, se haya atribuido al Estado esa calidad"¹⁸ El Fisco, en fin, representa los asuntos de derecho civil relativos a la hacienda pública.

Hay asimismo un proceso histórico tendente a institucionalizar en el Estado todos los derechos de supremacía del soberano, a cuyo nombre Mayer aclara que ejerce. Se trata que el Estado sea concebido como persona jurídica, como punto de partida del poder público. En Alemania van a existir dos personas jurídicas distintas, "producto de una división jurídica del Estado: por una parte, el antiguo Fisco, el Estado considerado como sociedad de intereses pecuniarios o persona jurídica de derecho civil; por otra parte, el Estado propiamente dicho, la asociación política, la persona jurídica de derecho público".¹⁹ Para evitar cualquier equívoco, Otto Mayer explica que esta división debe ser entendida en su momento histórico, porque no "se trata aquí de relaciones distintas de un mismo ser: no se trata solamente de dos aspectos, de dos funciones del Estado". Ambas personas jurídicas no sólo son distintas en su denominación, sino que cada cual tiene sus representantes propios y negocios privativos que son administrados en su nombre. "Pero ellas se diferencian sobre todo, por sus respectivas cualidades jurídicas. El Fisco es, por su naturaleza, 'el hombre privado ordinario'".²⁰ Como administra-

17 bis Mayer, *op. cit.*, p. 59.

18 *Ibid.*, p. 60.

19 *Ibid.*, p. 61.

20 *Ibid.*, pp. 61-62.

dor de su patrimonio, habla Mayer, está sujeto al derecho civil, en tanto que el Estado propiamente dicho no tiene patrimonio y está caracterizado, por lo contrario, por el ejercicio del poder público; no puede ser sometido a los tribunales y el derecho civil no le concierne. "Este Estado realiza plenamente y sin restricciones la idea que ha triunfado el régimen de policía", es decir, cuando "la forma general bajo la cual se presenta el poder público es el mando y el empleo de la fuerza".²¹

La policía, pues, es una categoría central y a ella debemos encaminar enseguida nuestra atención.

LA POLICIA

En 1887 Woodrow Wilson dice en su artículo "El estudio de la administración", que la ciencia de la administración nació fuera de Estados Unidos y fue obra de los pensadores europeos: "pero, dónde ha nacido esta ciencia? Con toda seguridad no de este lado del Océano... ella ha encontrado sus doctores en Europa. No la hemos hecho nosotros, es una ciencia extranjera que habla muy poco el idioma de los orígenes ingleses y americanos... la han desarrollado profesores franceses y alemanes".²² Wilson se refiere a una disciplina europea, más precisamente francesa, alemana y española, que teniendo el título de ciencia de la administración durante el siglo XIX, en sus inicios fue conocida como *ciencia de la policía* y cuyos orígenes se remontan al siglo XVI. Más adelante, Wilson refiere que el rey de Prusia Federico Guillermo III fue asistido con eficacia y prudencia por el célebre Lorenzo von Stein. Este personaje fue autor de uno de los más grandes tratados de ciencia de la administración, titulado *La teoría de la administración*. Sus reflexiones acerca de la ciencia de la policía darán inicio a nuestro estudio sobre esta materia, no sin que antes abordemos el sentido que los griegos daban al concepto de policía.

La politeia aristotélica

No se requiere realizar una disertación abundante para asomarse a la idea griega de la policía, cuando se cuenta con un libro monumental: *Política* de Aristóteles. La obra comienza con el estudio de la *Polis*, la ciudad o el Estado, según la entiende así Aristóteles. "Toda ciudad se

²¹ *Ibid.*, pp. 62-63.

²² "Study of administration", pp. 201-202. Hay una versión en español en la RAP commemorativa del XXV aniversario del INAP, 1980, así como en RAP Antología 1-54 de febrero de 1983.

ofrece a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de un bien".²³ La *Polis*, por tanto, es una comunidad organizada con arreglo a una finalidad; este arreglo, agrega Aristóteles, puede establecerse con base en lo que todos los ciudadanos tienen en común como un todo, en lo que no tiene nada de común o en una mixtura de los dos anteriores; el segundo, sin embargo, es inexistente: "el que no tenga nada en común es manifiestamente imposible, ya que el régimen de la ciudad (*Politeias*) es una comunidad".²⁴ La *Politeias*, por tanto, es el régimen u organización que asume la ciudad con relación a lo común de sus habitantes, es decir, los ciudadanos o *Polites*. La *Politeia*, por cuanto régimen de la ciudad, es asimismo la forma de su gobierno y su constitución: "por otra parte, vemos que toda la actividad del político y el legislador tiene por objeto la ciudad, y que la constitución política (*Politeia*) es un ordenamiento de los habitantes de la ciudad".²⁵ Así, *Politeias* o *Politeia* significa en general la organización que asume la ciudad, el orden que priva en ella.

Sin embargo, hay que distinguir entre "forma de gobierno" y "gobierno" en sí, es decir, entre el arreglo de las instituciones que integran el gobierno y el propio gobierno, si bien ambos conceptos están muy emparentados. A este respecto, Aristóteles dice: "donde quiera, en efecto, el gobierno (*Politetma*) es el titular de la soberanía, y la constitución (*Politeia*) es, en suma, el gobierno":²⁶ y explica que "los términos de constitución (*Politeia*) y Gobierno (*Politetma*) tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en más".²⁷ Lo que Aristóteles quiere decir es que el régimen o constitución (*Politeia*), que puede asumir una forma concreta —monarquía, aristocracia o democracia—, tiene en el gobierno el titular de la soberanía, ya se trate de uno, varios o muchos. Dicho de otro modo, el régimen (*Politeia*) se refiere a la organización de la ciudad, en tanto que el gobierno (*Politetma*) es el titular de la soberanía dentro de esa ciudad y en función al régimen establecido. Así, aunque ambos conceptos se refieren a lo mismo, tienen implicaciones diversas porque la *Politeia* es la organización de la ciudad, en tanto que la *Politetma* es la titularidad de la soberanía dentro de su seno.

Para abundar más sobre este punto, conviene que reproduzcamos

²³ Aristóteles, *Política*, p. 1

²⁴ *Ibid.*, p. 27.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 76.

²⁷ *Ibid.*, p. 788.

algunas definiciones de Aristóteles respecto de *Politeia*: “. . . la constitución es el ordenamiento de la ciudad con respecto a sus diversas magistraturas y señaladamente a la suprema entre todas”.²⁸ También: “la constitución, en efecto, es la organización de los poderes. . .”²⁹ Y finalmente: “hemos de hablar ahora de la constitución en sí misma, es decir, de que elementos y de qué carácter debe constar la ciudad que ha de ser feliz y bien gobernada”³⁰ No cabe duda, *Politeia* es el arreglo, la organización, la constitución de la ciudad, en fin, el régimen concreto que se establece en ella y toma su forma en las magistraturas instituidas para gobernarla.

Raíces etimológicas de policía

La policía, después, irá teniendo un significado peculiar conforme su concepción tienda a definirse con mayor precisión, asunto que ocurre entre los siglos XVI y XVIII. Sin embargo, su raíz grecolatina no debe olvidarse porque contribuye con mucho a entenderla. Marcel Prélot, un moderno polítólogo, ha observado el parentesco habido entre la palabra policía y otras que, como lo pudimos constatar con Aristóteles, le están hermanadas. Ellas son las siguientes: ‘é *polis*: la ciudad, Estado, el recinto urbano, la comarca, y también la reunión de ciudadanos que forman la ciudad; é *politeia*: el Estado, la constitución, el régimen político, la República, la ciudadanía (en el sentido de derecho de los ciudadanos); *ta politica*: plural neutro de *politicos*, las cosas políticas, las cosas cívicas, todo lo que concierne al Estado, la constitución, al régimen político, la República, la soberanía; é *politiké*: (*techné*): el arte de la política’.³¹

Nacida de la tradición política griega, y pasada por el tamiz romano, la policía fue la voz castellana con que se comenzó a llamar ciertas funciones promotoras del Estado en el seno de la sociedad civil, en la época a la que nos hemos referido. Por su parte los franceses la llamaron *police*, los italianos *polizia*, los ingleses *policy* (*police* y *polity*) y los alemanes, sus grandes estudiosos, *polizei* o *policey*.

El camino había sido abierto y el concepto de policía se estaba desarrollando con gran rapidez, para identificar esas funciones promotoras del Estado cuya finalidad era expandir sus fuerzas.

²⁸ *Ibid.*, p. 76.

²⁹ *Ibid.*, p. 109.

³⁰ *Ibid.*, p. 222.

³¹ Prélot, *La ciencia política*, p. 5.

La *Politeia* se latiniza como *Politia* y de ella nace la *policía*. “*Politeia*” es el título de la celeberrima “República” de Platón; la policía es tratada por Tomás Moro cuando habla en su *Utopía* de las ciudades de ella, en particular Amaurota, más precisamente cuando trata el “ornato y la policía”.³² Pero la policía no se llega a convertir en materia de estudio entre los griegos, en el sentido de constituirse en una disciplina independiente; su gran ciencia no fue la policía, sino la hermandad política que se refería a todo lo relativo a la *Polis* y por tanto también la propia *Politeia*; tampoco la posterior corriente de los utopistas hizo de la policía estudio particular, ni otros estudiosos de la política durante el absolutismo se preocuparon de ella. Más bien una concepción particular inspirada directamente en Platón y Aristóteles, comenzó a fraguarse en una doctrina que convirtió a la policía en objeto de sus reflexiones, si bien es cierto que la policía se estaba definiendo ya no como el régimen del Estado, sino como una forma peculiar de su comportamiento. Esta concepción, que comenzó en forma de manuales, advertimientos y consejos en el siglo XVI, en su etapa primitiva de retórica, a partir del siglo XVIII se convirtió en una ciencia: la ciencia de la policía.

Concepto de policía

En comparación con otras materias sociales, la policía, aunque compleja, es transparente en la definición de su objeto; es decir, la materia que trata no es de fácil acceso, se llega a ella mediante profundas reflexiones, mediante investigación sistemática, pero esas reflexiones tienen un objetivo muy bien definido. Los doctrinarios dominan la materia, son muy claros en sus exposiciones. Esto ocurre con Castillo de Bovadilla: “y así digo que *política* es buena gobernación de ciudad, que abraza todos los buenos gobiernos, y trata de ordenar las cosas corporales que tocan a la *policía*, y buen encaminamiento de los hombres”.³³ Observamos en la definición qué política engloba a policía, como ocurría en aquellos días, si bien distingúianse una y otra; si no, porqué el uso de ambas palabras en la misma definición. Además, policía se refiere a la conservación y buen encaminamiento de los hombres, es decir, a su mejoramiento y superación, en tanto que política toca a lo relativo al regimiento del Estado. Esta idea de Castillo de Bovadilla, si bien no será abandonada por los estudiosos de la policía, se irá replan-

³² Moro, *Utopía*, p. 74.

³³ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*, tomo I, p. 12. Subrayado nuestro.

La *Politeia* se latiniza como *Politia* y de ella nace la *policía*. “*Politeia*” es el título de la celebérrima “República” de Platón; la policía es tratada por Tomás Moro cuando habla en su *Utopía* de las ciudades de ella, en particular Amaurota, más precisamente cuando trata el “ornato y la policía”.³² Pero la policía no se llega a convertir en materia de estudio entre los griegos, en el sentido de constituirse en una disciplina independiente; su gran ciencia no fue la policía, sino la hermana política que se refería a todo lo relativo a la *Polis* y por tanto también la propia *Politeia*; tampoco la posterior corriente de los utopistas hizo de la policía estudio particular, ni otros estudiosos de la política durante el absolutismo se preocuparon de ella. Más bien una concepción particular inspirada directamente en Platón y Aristóteles, comenzó a fraguarse en una doctrina que convirtió a la policía en objeto de sus reflexiones, si bien es cierto que la policía se estaba definiendo ya no como el régimen del Estado, sino como una forma peculiar de su comportamiento. Esta concepción, que comenzó en forma de manuales, advertimientos y consejos en el siglo XVI, en su etapa primitiva de retórica, a partir del siglo XVIII se convirtió en una ciencia: la ciencia de la policía.

Concepto de policía

En comparación con otras materias sociales, la policía, aunque compleja, es transparente en la definición de su objeto; es decir, la materia que trata no es de fácil acceso, se llega a ella mediante profundas reflexiones, mediante investigación sistemática, pero esas reflexiones tienen un objetivo muy bien definido. Los doctrinarios dominan la materia, son muy claros en sus exposiciones. Esto ocurre con Castillo de Bovadilla: “y así digo que *política* es buena gobernación de ciudad, que abraza todos los buenos gobiernos, y trata de ordenar las cosas corporales que tocan a la *policía*, y buen encaminamiento de los hombres”.³³ Observamos en la definición qué política engloba a policía, como ocurría en aquellos días, si bien distingúanse una y otra; si no, porqué el uso de ambas palabras en la misma definición. Además, policía se refiere a la conservación y buen encaminamiento de los hombres, es decir, a su mejoramiento y superación, en tanto que política toca a lo relativo al regimiento del Estado. Esta idea de Castillo de Bovadilla, si bien no será abandonada por los estudiosos de la policía, se irá replan-

³² Moro, *Utopía*, p. 74.

³³ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*, tomo I, p. 12. Subrayado nuestro.

teando gradualmente. El autor español, para deslindar el campo de la política, así definida, la distingue de “la económica, que trata del gobierno de la casas”.

Por tanto, el espacio público queda deslindando del espacio privado, la política de la economía; pero, al mismo tiempo, el espacio público comienza a ser separado entre la política y la policía. Este es el más grande mérito de Castillo de Bovadilla.

Como pudo observarse, política encierra en realidad el resultado en fusión de cuatro raíces etimológicas, en tanto que policía sólo deriva de *Politeia*, es decir, tiene un significado más preciso, sobre todo a partir del siglo XVI en el cual *Politia* significaba gobierno y *policien* tanto hombre de Estado, como ciudadano común y corriente. Pero “durante un tiempo aún más largo y más corrientemente, *police* designó la forma establecida de gobierno”.³⁴ Es precisamente a esta forma establecida de gobierno, a la que se refiere la *Politeia* griega, algo que no deja de sorprender por su persistencia.

Policía, que alude todavía en el siglo XVI a la forma establecida de gobierno, deja de referirse sin embargo a las instituciones que lo integran, para señalar en adelante a los procesos, técnicas, tecnologías y conocimientos encaminados a nutrir, fortalecer y acrecentar las fuerzas materiales, intelectuales y morales del Estado, por la vía de la nutrición, fortalecimiento y expansión de la sociedad. La disciplina que estudia a la policía, que sus doctrinarios conciben y definen como una ciencia, la ciencia de la policía, nace en el siglo XVI y muere a mediados del XIX, si bien es cierto que permanece durante este último bajo el título de ciencia de la administración. El objeto de estudio de la ciencia de la policía, esos procesos, técnicas, tecnologías y conocimientos, no es de especulación y contemplación, sino algo aplicado; tiene como finalidad acrecentar los talentos y potencias gubernamentales para mejorar y perfeccionar a la sociedad y al Estado. Esto fue muy bien observado por Michel Foucault cuando escribe que “lo que ellos [los doctrinarios] entienden por ‘policía’ no es una institución o mecanismo que funciona dentro del Estado, sino una tecnología gubernamental característica del Estado: dominios, técnicas, objetivos donde interviene el Estado”.³⁵

³⁴ Prélot, *op. cit.*, p. 8. Luis Jordana de Pozas coincide con esta apreciación: “frecuentemente, sobre todo en sus comienzos, la terminología es confusa y la palabra ‘policía’ se considera sinónima de ‘política’ o equivale a ciencia del gobierno o bien se aplica a una de las partes en que ésta se divide”. Presentación de la obra de don Tomás Valeriola, *Idea general de policía*, p. IX.

³⁵ Foucault, “Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado”, p. VII.

Foucault señala, como paradoja, que esta disciplina haya tenido su desarrollo superior en Alemania, en la cual el absolutismo no se logró consolidar nunca frente a las fuerzas feudales, paradoja con la que no estamos de acuerdo, si bien hay que agregar que también la ciencia de la policía se desenvolvió extraordinariamente en Francia y España, aunque en esta última gracias en buena parte a las contribuciones germanas y francesas. Con esto queremos decir que la ciencia de la policía estuvo presente en países europeos importantes, a los que hay que agregar a Austria-Hungría, lo mismo que fuera de Europa, a saber, México, en donde se han encontrado legados de ella.³⁶

Una vez hecha una revisión general de la organización cameráld y de policía, y examinados con cierta profundidad los conceptos de Cámara, Fisco y policía, es momento de introducirnos al estudio del Cameralismo en su concepción de proceso histórico, teórico e intelectual.

³⁶ Destacan dos obras en especial, ambas del último cuarto del siglo XVIII: *Discurso sobre la policía de la ciudad de México* de Baltazar Ladrón de Guevara; y el *Tratado de varios ramos de policía* de Hipólito Villaroel.

CAPITULO 3

LA FORMACION DEL PENSAMIENTO CAMERALISTA	81
Los Pensadores Políticos.	82
Los Consejeros de Príncipes.	84
Von Osse.	84
Obrecht.	87
Von Seckendorff.	90
Los Fiscalistas Austriacos	96
Becher.	97
Hornick.	99
Schroeder	101
Otros precursores del Cameralismo	104

Capítulo 3

LA FORMACION DEL PENSAMIENTO CAMERALISTA

Los cameralistas fueron un conjunto de escritores alemanes de mediados del siglo XVI a finales del XVIII, que enfocaron los problemas cívicos desde un punto de vista común, que propusieron la misma cuestión central y que desarrollaron una teoría cívica coherente que correspondió al sistema de administración alemana al mismo tiempo en curso de evolución.

Albion Small, 1909

El movimiento cameralista fue uno de los grandes progresos políticos del absolutismo, porque no sólo desterró formas estamentales de relación de dominio entre los príncipes y sus vasallos, aboliendo el vasallaje, sino también estableció formas institucionales de organización del Estado. Este, al mismo tiempo, comenzó a ser entendido con base en una relación príncipe-súbditos fincada en la idea de su mutuo progreso. Se pensaba que el Estado no es una entidad estática, sino cambiante, capaz de crecer, y suficientemente vulnerable para desaparecer; por tanto, los cameralistas dedicaron sus esfuerzos en pro de la concepción, desarrollo y enseñanza de doctrinas, técnicas y procedimientos para desarrollar el

poder del Estado, poder que consideraron situado en el incremento de la prosperidad material de los súbditos. Los cameralistas fueron los teóricos del Estado de bienestar, porque ellos, antes que nadie, pensaron que la prosperidad patrimonial del Estado es el sustento de la prosperidad general del Estado. Pero no se trataba de mejorar únicamente la explotación y los rendimientos del patrimonio estatal, ya fueran las fincas, bosques o minas, sino también auspiciar el crecimiento demográfico en los países alemanes para alentar el engrosamiento del ejército y propiciar el aumento de la fuerza de trabajo para las actividades productivas. Era, pues, una idea específica de la prosperidad del Estado absolutista.

La formación del pensamiento cameral es un proceso complejo. Es a tal grado difícil su aprensión conceptual, que no pocos científicos sociales han caído en el equívoco cuando intentan llegar a una definición. Con frecuencia, especialistas en ciencia de la administración identifican cameralismo y ciencia de la policía, sin más ni más, e inclusive los economistas confunden al cameralismo con el mercantilismo. Hay estudiosos que, considerando a Becher, Hornick y Schroeder como cameralistas, han definido al Cameralismo con la denominación de fiscalismo. Para evitar estos yerros, es conveniente desechar toda aproximación estática del Cameralismo y observarlo en su devenir histórico.

Otra fuente de error es la concepción de von Osse, Obrecht y von Seckendorff como cameralistas, siendo estrictamente sus promotores, nunca sus cultivadores. En ellos se gestan los gérmenes intelectuales que habrán de desarrollarse en el seno de las ciencias camerales.

A la formación del pensamiento cameralista concurren tres fuentes claramente diferenciables: el pensamiento político, las ideas de los consejeros de príncipes y las concepciones del fiscalismo austriaco. Las tres fuentes, como se puede observar, se encuentran estrechamente emparentadas. Esta terna intelectual tiene un largo desarrollo que cubre, por entero, los siglos XVI y XVII. Los pensadores que las cultivan son, estrictamente, pensadores políticos, consejeros de príncipes y fiscalistas, pero no cameralistas. Precursan el Cameralismo, es decir, fijan el curso a seguir, pero no lo siguen porque su propósito es otro: las reflexiones políticas, el advertimiento práctico al príncipe, el incremento técnico de los ingresos estatales.

LOS PENSADORES POLÍTICOS

Existe unanimidad entre los modernos estudiosos del Cameralismo sobre la influencia original ejercida en él por Pufendorff, Thomasius y Wolff. Ellos ofrecieron al Cameralismo el importante concepto de

“felicidad”, de uso tan frecuente y estratégico por parte de sus autores. Del mismo modo, existe certeza indudable que Wolff quién actuó en la esencial tarea de dar punto de arranque a los problemas que, estudiados por ellos con profundidad y claridad, sirvieron de materia prima a los cameralistas.

Pufendorff aporta las relevantes nociones de “conveniencia” y “deber”, la primera tan cercana a la noción de felicidad y la segunda tan importante para la definición de los deberes sociales. De la idea de conveniencia y de la teoría de los deberes, Thomasius desarrolló la noción de “felicidad” como principio supremo de la conducta humana en la relación social. Sobre estas ideas, —dice Pierangelo Schiera— Cristian Wolff formuló su concepto de bienestar como principio fundamental del Estado.¹

Un precursor no es un cultivador de la disciplina que contribuye a forjar. Su papel más bien consiste en descubrir campos propios para el raciocinio, la interpretación y el estudio; o bien acuñar categorías útiles para la creación del conocimiento; en fin, develar los oscuros arcanos de un gran problema. Wolff hizo todo esto y siendo teórico de la política ayudó de manera apreciable a la formación del Cameralismo. Su principal contribución radica en el concepto de “bienestar”, que tiene su fuente en lo que Schiera llama una cadena de derechos individuales de los súbditos, que se suman, finalmente, en la más general noción de “felicidad material”. En Wolff se encuentra bosquejada, desde el siglo XVII, la teoría del Estado de policía en el cual radica la exigencia común del bienestar y el orden, cuestiones que el autor alemán articula por medio de su idea de los deberes y derechos de los súbditos. El es, según Miglio —autor italiano citado por Schiera—, un pensador que establece las bases para la comprensión de lo que modernamente llaman algunos el “Estado social”.²

Con relación al Cameralismo, Wolff ofrece la idea de bienestar como el anhelo más caro y la meta más concreta, pero que unido a la teoría de los deberes y los derechos de los súbditos, tiene el cúmulo doble de seguridad, y orden y tranquilidad, propios de las responsabilidades naturales del Estado. Por tanto, al principio se le obedece, pero él suministra los medios de propiciar el bienestar. Estas ideas prendieron fuertemente en el discípulo de Wolff, Joaquín Jorge Darjes, que gracias a su maestro comprendió la importancia de considerar las interpretaciones jurídicas y los acontecimientos sociales, tomando como base la “práctica razón

¹ Schiera, *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, pp. 234-38.

² *Ibid.*, pp. 242-43.

de Estado", no los meros intereses fiscales del Estado o los propósitos particulares del príncipe. Schiera, a quien debemos estas reflexiones, agrega que la influencia de Wolff se extendió indudablemente sobre Juan Enrique von Justi y otros eminentes cameralistas.

Poco debemos agregar a lo dicho, porque únicamente nos interesaba hacer énfasis sobre conceptos como los de felicidad y bienestar, que inspirados en el pensamiento político, en especial en Wolff, sirvieron de base a la formación de las ciencias camerales.

LOS CONSEJEROS DE PRINCIPES

Desde la segunda mitad de la Edad Media, pero esencialmente a partir del siglo XVI, la concepción política dominante en Europa es aquella que se denomina "Consejos o Espejos de Príncipes", de la cual hemos examinado sus líneas generales en otro lugar.*

En los países alemanes hay conspicuos representantes de esta concepción, estrechamente emparentados con los doctrinarios de la teoría de la razón de Estado. La característica de los consejeros de príncipes alemanes, en contraste con los de otros países, consiste en la idea programática de la instrumentación de los consejos. Esta idea es, precisamente, la fuente de inspiración de la que surgen las ideas cameralistas posteriores. Los tres consejeros alemanes que más contribuyen a la formación de las ideas cameralistas son Melchor von Osse, Jorge Obrecht y Luis von Seckendorff, cuyas obras influyentes cubren prácticamente los siglos XVI y XVII.

Von Osse

Melchor von Osse (1506-1556) fue un auténtico consejero de príncipes, en el más puro sentido que implica esta denominación. Albion Small considera que su labor conciliar³ la efectuó como agente al servicio de los príncipes, cuando las demarcaciones entre los principiados eran en grado tal imprecisas, que el auxilio de los consejeros fue indispensable. Los problemas de delimitación de soberanías entre ellos, así como con relación al Imperio, hacia imperiosa la colaboración de asesores políticos profesionalizados.

Osse nació en la localidad que le da su nombre: Ossa. Estudió derecho en Leipzig, donde se sabe que se mostró sabio, consciente, laborioso,

* Ver Guerrero, "Los consejos de príncipes españoles", *RAP* núm. 54.

³ Small, *The cameralists*, pp. 21-39.

gentil y pío. Una vez que concluyó sus estudios, asumió el oficio de *Consiliarius Mismensis*, es decir, consejero político, e inclusive llegó a ocupar el elevado cargo de canciller del príncipe elector Juan Federico. Como se puede apreciar, la actividad fundamental de Osse fue la administración pública, por lo que las labores intelectuales fueron meramente secundarias. Sin embargo, Small alerta sobre que, siendo estas tareas accidentales, fueron empero, las que trascendieron a la posterioridad y le granjearon el crédito intelectual del que goza hoy día.

En 1555 redactó el documento al que debe su celebridad: el *Testamento político*. Hay que aclarar, no obstante, que no se trata de un libro destinado a la imprenta y por tanto para divulgación general, sino de un memorial reservado a la persona del príncipe, y por tanto un trabajo sujeto a la discreción. Fue así que, sepultado en los anaqueles de alguna biblioteca, Cristian Thomasius lo descubrió en 1717 y lo puso en manos de los estudiosos de la política, especialmente en la Universidad de Halle, donde tuvo una influencia trascendental. Thomasius mismo había sido, en su momento, uno de los fundadores de esta Universidad.

Cuenta Small que el *Testamento político* suma 548 páginas y que está dividido en 118 secciones. Thomasius, quien dio el documento a imprenta en 1717, agregó tal cantidad de notas marginales al trabajo, que su aporte suma casi la mitad del documento original.

Osse comienza su exposición diciendo que “entre todos los pueblos sabios, sin disputa, las magistraturas pueden proveer y hacer evidentes sus virtudes y destrezas en dos formas: primero, en época de guerra, por medio de acciones importantes, proyectos sagaces y la protección de los súbditos y las tierras, segundo, en tiempos de paz, mediante el orden y mantenimiento de un gobierno, una rama judicial y una policía recta, buena y piadosa”.⁴ Y agrega que el gobierno sobre los hombres es algo elevado, precioso y hermoso. En ello, concluye, consiste la diferencia entre los hombres y las bestias, ya que la organización política es exclusivamente humana.

Extendiendo su argumentación, alega que en “cualquier gobierno los asuntos temporales se dividen en dos partes, a saber, el gobierno en sí y la policía, de un lado, y la rama judicial y la justicia, del otro...”. El gobierno, dice, coincide con la corte, en la que se encuentran los condes, la nobleza y los doctores, cuya finalidad no es otra que la de aconsejar al soberano. En colaboración con ellos, asimismo existe un cuerpo de funcionarios cuyas competencias se hallan exactamente delimitadas. Incluso, cuando en Alemania ha surgido una “opresiva e irregular admi-

⁴ Citado por Small, *op. cit.*, p. 25-6.

nistración", las muchas voces que se han alzado contra ella ocasionaron la pronta corrección de manos del príncipe. Sin embargo, en el entender de Osse, la medida más eficaz contra la corrupción administrativa, consistió en el papel de las universidades en la formación de los oficiales estatales, con lo cual fue conseguido que existiera una fina, ordenada, cortés y afable policía que beneficiara a todos los súbditos, a decir por su propia voz.

Con los comentarios precedentes, queda claro que Osse encuentra que el origen de muchos males yace en deficiencias administrativas. Con respecto a la administración pública, que es objeto de este trabajo, nuestro autor recama el origen en varios defectos que se propone denunciar. El primero es la deficiencia en sí de la enseñanza, de la cual egresan jóvenes incompletamente formados. La segunda se refiere a la imposibilidad de acceso de jóvenes a los consejos, impidiéndose con ello que inicien su entrenamiento en el servicio. Tercero, la innecesaria movilidad de los funcionarios de un oficio a otro, sin darles tiempo a adquirir experiencia, y que en muchas ocasiones nace del favoritismo y la parcialidad. Todo esto es negativo para la buena organización de la administración pública y por extensión para la buena marcha de sus asuntos, y en lo particular porque aleja a los hombres de talento de la aspiración de convertirse en servidores gubernamentales.

El remedio que propone Osse para erradicar estos males es radical, es decir, debe incidir directamente en la raíz: el sistema educativo universitario. Su idea parece exitosa: que el príncipe nombre representantes en las universidades, pero que se mantengan en el anonimato para sugerir con objetividad los candidatos más confiables para formar parte de la administración gubernamental.

La administración de justicia, entre otros temas, es también objeto de las reflexiones de Melchor von Osse. De ella dice nada nuevo: que sea neutral, impersonal e incorruptible. Mucho más interesante es su exposición de la policía.

Haciendo una evocación de las doctrinas aristotélicas y de "otros viejos sabios", von Osse afirma que la policía del campo y la ciudad consiste en cuatro partes: el príncipe, el consejo, el pretorio y el pueblo. Al comentar este pasaje, Thomasius cita libros influyentes de entonces, entre los que destacan los de Arnold Clapmar (*De Arcanis rerun publicarum*) y el de Jorge Obrecht (*Secreta politica*), así como un anónimo del cual habremos luego de tratar.

La buena policía, la cual es calificada de este modo por Osse, tiene relación directa con algo que ha sido de su máxima preocupación: la enseñanza. Toca a la policía ampliar los efectos de la educación y pro-

mover la expansión del aprendizaje de las artes y la educación. Pero también toca a la policía eliminar los abusos de la nobleza y de los funcionarios del Reino, prevenir la tortura, corregir los sistemas carcelarios, reformar el uso de los artículos suntuarios y evitar el encarecimiento de los bienes de consumo necesarios. Al respecto, cita los efectos beneficiosos de la Ordenanza de Policía decretada en 1555 por el elector Augusto.

Finalmente, Osse llama la atención acerca de los problemas que vive el Sacro Imperio Romano Germánico, que se haya inmerso en irreductibles conflictos religiosos, la corrupción generalizada de los tribunales judiciales y la disgregación territorial creciente.

La contribución de Melchor von Osse al Cameralismo se podría glossar en pocas palabras: fue quien, antes que nadie, realizó el más frío y objetivo análisis de las condiciones reales en las cuales se encontraba existiendo el Imperio y los principados que lo formaban. La manera de elaborar este diagnóstico, gracias a su posterior publicación por Thomasius, seguramente inspiró procedimiento similares utilizados por los cameralistas en sus análisis administrativos.

Obrecht

Jorge Obrecht (1547-1612) fue el segundo eslabón de la cadena conciliar que contribuyó a formar el pensamiento cameral. Nace cuando todavía Osse estaba viviendo, corresponden a generaciones sucesivas. Von Osse cubre la primera mitad del siglo XVI, Obrecht la segunda.

Nació y murió en la misma ciudad, Estrasburgo. Estudió en su juventud en París y ahí mismo logró escapar con vida de la célebre Noche de San Bartolomé, ya que era un convencido hugonote; sin embargo, nada impidió que pasara alguna temporada en la cárcel. Viajó después a Basilea, donde obtuvo el grado de Doctor en Derecho en 1574. Al año siguiente estuvo de regreso en su ciudad natal, en la cual, hasta el fin de sus días, ejerció la cátedra enseñando derecho. Small comenta que gracias a la persona de Obrecht, la Universidad de Estrasburgo alcanzó su gran prestigio.

Su obra por excelencia, un notable documento político, es su *Secreta politica*, una obra breve y sustanciosa elaborada y publicada en 1590 que suma alrededor de 350 páginas. Su idea es similar a la de Osse: aconsejar a los príncipes, lo que queda demostrado por la forma de su composición en cinco monografías relativamente independientes y sucesivas. Albion Small dice que, sin embargo, las cinco monografías de

Obrecht⁵ fueron redactadas con el propósito común de hacer sentir que la guerra habida contra los turcos otomanos era un problema político fundamental.

Tiene la idea de que una guerra exitosa se basa en la abundancia de dinero. Sin embargo, la abundancia de dinero está condicionada por la promoción de las condiciones económicas que generen la riqueza de la que provenga el dinero. El dinero, por tanto, no es un fin en sí mismo, sino un medio cuya finalidad es el fortalecimiento del Estado para estar en condiciones de combatir al enemigo. Tal idea, empero, no la recrea como mero discurso retórico, sino como un programa de acción estatal ejecutable ventajosamente. La visión programática, advierte Small, es precisamente la contribución de Obrecht a las ideas camerales. Su *Secreta política* tiene como propósito enseñar al gobierno cómo puede preparar sus finanzas para atender problemas extraordinarios, como una guerra.

Debemos considerar ahora el carácter reservado de lo que Small llama las "monografías secretas" de Jorge Obrecht y que según él obedeció a la finalidad de hacerlas un monopolio de los gobernantes, nunca de los gobernados. Otra posibilidad fue que se confinaran a la lectura de un grupo selecto, inteligente y responsable, y otra más que no estuvieran listas para imprenta, o que éste no fuera su destino. Las dos primeras finalidades son las más apoyadas en la razón, porque coinciden con el título, *Secreta política* y con la idea de este tipo de trabajos, es decir, llenos de arcanas o misterios sólo develables a los reyes y a los círculos cultos. En este sentido, la obra es un típico Espejo de Príncipes por su contenido y finalidad.

Secreta política fue un memorial reservado que Obrecht elaboró a petición de Rodolfo II, quien había solicitado el consejo por escrito sobre asuntos relativos a las finanzas alemanas. Fue así que Obrecht redactó una a una cada monografía reservada, comenzando con la primera, de 59 páginas: "Discurso bélico-político". La segunda, "Escrito político", sumó 135 páginas; la tercera, "Erario sagrado", 46; la cuarta, titulada "Ordenanzas de policía, 31; y finalmente, de 56 páginas, la denominada "Erario libre". Tiene varios índices, que engrosan un poco más la extensión del trabajo.

El primer breviario se refiere a la guerra y las medidas pertinentes para prepararse para ella. Obrecht estudia aquí a los ingresos estatales, a los que clasifica en función de su impacto en la conservación de los medios de vida de la población: los que inciden en estos medios y los que no lo hacen. En la primera clase se incluyen a los impuestos ordina-

⁵ Small, *op. cit.*, pp. 40-59.

rios, los extraordinarios, las ordenanzas relativas al tesoro y las más variadas formas de tributación. Todos ellos, como lo afirmó Obrecht, impactan directa o indirectamente en el mantenimiento del estandar de vida de los súbditos. La segunda clase los refiere nuestro autor a la "buona oikonomia", término que escribe originalmente en griego, y que se traduce aproximadamente como la "buena dirección" (gerencia o gestión) en general. Cuando esta denominación la relaciona a los servidores estatales, Obrecht demanda de ellos la fidelidad, frugalidad y parsimonia.

Small hace un paréntesis para explicar, en su opinión, la connotación subyacente en la categoría "buona oikonomia" y dice que se refiere al "rendimiento del concepto de... *Staatshaushaltung*", que será utilizado posteriormente tanto por otros precursores del Cameralismo, como ocurrió entre los fiscalistas austriacos, como por los propios cameralistas. Más adelante explicaremos esta noción, de la cual únicamente debemos adentrar que ha sido traducida aproximadamente por dirección, gestión, gerencia, pero no por administración, lo cual evita cualquier equívoco.

El segundo memorando relata la situación financiera de Alemania en aquellos días, tanto del Imperio como de los principados, y hace un llamado para que se tome conciencia de ella y se pongan los remedios conducentes. Su análisis es, comenta Small, un retrato de la "indiferenciada y desorganizada etapa formativa de la administración civil alemana". Invocando el prestigio intelectual de Bodino, llama Obrecht a mejorar las condiciones sociales de los súbditos por medio de un incremento en los salarios de los servidores gubernamentales, para motivarlos a atender con más empeño sus responsabilidades; pero como para esto se requiere dinero, nuestro autor aconseja sobre la forma de producirlo.

La siguiente monografía, la tercera, trata también de los ingresos estatales, aunque su objeto de estudio, más amplio, se refiere a los problemas gubernamentales que Obrecht abrevia en la categoría de "administración económica" (*Oeconomia administratio*), o al revés, "economía administrativa". Ambas ideas estarían bien traducidas, porque en su contexto se refieren a una economía barata o frugal. Small afirma que esta monografía es una ampliación de la primera, aunque acentuada en el estudio de tecnología administrativa. En ésta, Obrecht se refiere asimismo a la acuñación de moneda, al comercio, la navegación, las artesanías y al mercado.

La policía es motivo de las reflexiones de Jorge Obrecht en la cuarta monografía. Juzga negativa la situación actual de Alemania por la ausencia de medidas estrictas de policía. Esta es un asunto relativo a la admi-

nistración pública, por lo que los funcionarios deben estar pendientes de todas aquellas materias relativas a ella. Small explica que el concepto de policía de Obrecht es limitado, ya que se refiere en especial a cuestiones morales, particularmente el combate al vicio y al crimen. Sin embargo, la idea de policía se extiende un poco cuando la asigna a las siete "sanciones de policía". Habla aquí Obrecht del 1) registro de nacimientos; 2) registro y protección de los huérfanos; 3) registro y cuidado de jóvenes cuya vida esté entre los 20 y los 23 años; 4) registro y vigilancia de los hombres de más de 23 años; 5) registro de matrimonios; 6) registro de inmigrantes que deseen adquirir la nacionalidad alemana, y 7) registro de defunciones.

Aunque confinada a estas materias, la noción de policía de Obrecht fue sin duda una de sus contribuciones al Cameralismo. Tal como lo podemos apreciar, el uso del registro y de los datos contenidos en él, han sido históricamente una de las ramas más desarrolladas por la policía para hacer crecer calculadamente las fuerzas del Estado, un vehículo potenciador que no descubrió el pensamiento cameral, sino Obrecht, pero que este pensamiento lo utilizó con extraordinario éxito.

Von Seckendorff

Luis von Seckendorff (1626-1692) nace en Coburg, poco después de la muerte de Obrecht. Estudió en Estrasburgo —ciudad natal de Jorge Obrecht— las variadas materias de filosofía, derecho e historia. Prosigió sus estudios en Erfurt y de ahí siguió hacia Gotha, donde dio comienzo su carrera administrativa como consejero de príncipes. Entre sus ocupaciones administrativas destaca la de Director de la Biblioteca del Duque de Gotha, para quien laboraba además como consejero. En este doble oficio tocaba a Seckendorff la glosa de libros y su consecuente lectura al Duque, de lo que seguramente tuvo su origen la erudición de la que brotaron sus obras. A partir de 1664 ingresó como miembro de la administración cameral de Gotha, aunque luego renunció para presidir el Consistorio del Duque Mauricio de Sachsenzeitz durante los años de 1665 a 1681.

Seckendorff es un pensador político de extraordinaria importancia, pero no meramente para la ciencia política y el Cameralismo, sino en lo particular para la ciencia de la policía y la moderna economía política, de la que se juzga ser uno de sus iniciadores. Con relación a la economía política resulta ilustrativo comentar las interpretaciones de Joseph Schumpeter sobre nuestro autor.

Schumpeter considera a Seckendorff como un "consejero adminis-

trativo”, además de un “gran administrador”. Es más, recalca que “no podemos, pues, considerarlo como un autor de segundo orden”. Seckendorff escribe su *Deutscher Fürstenstaat* (*Principado alemán*) en 1656, una obra tendida hacia una visión social y un programa político definido. El programa se ha planteado el incrementar la población del país y asignarle empleo, gracias a la seguridad de la libertad para producir e intercambiar. La idea se completa con la educación elemental obligatoria y un sistema impositivo directo que afecte ligeramente los ingresos más elevados y, a la vez, incremente el nivel de ocupación. Schumpeter agrega que este programa coincide con el Cameralismo alemán a lo largo de su existencia.⁶

Para Schumpeter, según lo dicho, este notable precursor del estudio de la economía política tiene el mérito principalísimo de perfilar, antes que nadie, lo que en adelante sería el objeto propio de las ciencias camerales. “Seckendorff fue el primero que lo formuló de manera coherente y precisa, anticipando, así, en cierto sentido, la línea general de desarrollo que había de estar vigente durante más de un siglo”.⁷ Pero, aunque sistematizador de pensamiento, contribuyó más a precipitar el desarrollo de una idea, que el hacer de ella un concepto acabado, más a provocar inquietudes y problemas, que soluciones y propuestas. Por ello, Schumpeter afirma con certidumbre acerca de Seckendorff, que “su importancia es mucho mayor que la de muchos de los autores que, en estas páginas, tienen un lugar más destacado. No obstante, difícilmente pueden encontrarse en su obra análisis explícitos, es decir, esfuerzos conscientes encaminados a explicar las relaciones de causa y de interdependencia; y los que se encuentran no son muy importantes”.⁸

Para finalizar la intervención de Schumpeter, agregaremos que menciona que en Alemania hubieron “dos quasi-sistemas” de desarrollo industrial “que parecen haber tenido bastante éxito”. Se refiere a la obra de Jorge Obrecht, *Secreta política* y el libro *Testamento político* de Melchor von Osse (escrito en 1556 y reeditado por Thomasius en 1717 con el título de *De prudentia regnativa*, para uso de su cátedra), a menudo considerados como grandes precursores del Cameralismo. Ya hemos hablado de ambos.

Volviendo a Seckendorff, diremos que para el estudioso italiano Pierangelo Schiera no es menos importante que para Schumpeter. Bien puede decirse que, interpretando a Schiera, la literatura política, econó-

⁶ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, tomo I, p. 167.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

mica y de policía, fue diferente antes y después de Seckendorff. De hecho, la idea del Estado absolutista se transforma radicalmente, porque en su obra desaparecen los elementos feudales y se plantea por primera vez, con toda claridad, el concepto puramente absolutista del Estado alemán. Sin embargo, Schiera —en contraste a Schumpeter que resalta sólo el aporte de Seckendorff al Cameralismo— desea enfatizar su contribución a la ciencia de la policía. Pasaremos al estudio de Seckendorff sobre esta materia.

Al impulsar el desarrollo del Cameralismo, Seckendorff auspició a la vez el desenvolvimiento y el progreso de la ciencia de la policía, entonces todavía indiferenciada en el seno del propio Cameralismo. Pero, como la ciencia de la policía tiene fuentes no camerales y desarrollos no alemanes, el aporte de Seckendorff debe ser observado en un ambiente histórico en el cual es la ciencia de la policía la que, en Alemania, es un crisol que permite la conjugación magnífica del Cameralismo y los progresos de la policía hechos por su propio esfuerzo, dentro y fuera de los países germanos.

La ciencia de la policía estuvo precedida por una abundante literatura que desenvolvía una concepción muy precisa de ella. Hans Maier, a quien invoca Schiera, identifica esta etapa con el periodo comprendido entre las obras de Oldorp (1530) y Seckendorff (1656), y fue cultivado por Osse, Friedlieb y Reinkingk. Luego hay un momento de transformación: "tal proceso se cumple exclusivamente con Seckendorff, cuya obra se considera como auténtico tajamar entre la antigua y la nueva concepción social... , es decir, un tránsito entre las viejas y las nuevas formas de concebirse al Estado absolutista, que ha dejado de estudiarse conforme a los criterios feudales. Por tanto, la diferencia entre Seckendorff y sus predecesores —dice Schiera—, radica en la claridad y sistematización de su concepto de policía, y agrega que "no en vano Seckendorff ha sido señalado como el fundador de la moderna ciencia de la policía, y por extensión como precursor de la moderna ciencia de la administración".⁹

Con Seckendorff el acento no se pone en la política, ya se trate de la política en general, o en una política especial, sino como dice Maier, en "una doctrina de la situación del Estado y en la policía como administración".¹⁰ Con Seckendorff, también, la ciencia de la policía se encamina al estudio del bienestar, al mantenimiento y mejoría de la población, en fin, al enriquecimiento de ella por medio de la promoción

⁹ Schiera, *op. cit.*, p. 275.

¹⁰ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 275.

de sus potencias del trabajo. Tal es, dice Seckendorff, la finalidad y la razón de ser de la administración pública.

La idea de la motivación económica como motor de la vida estatal y el énfasis en la importancia administrativa de los impuestos, tiene en Seckendorff a su inspirador. Entonces, dice Schiera, la policía arriba con su pensamiento a una etapa en la cual el Estado absolutista se ha consolidado como organización política cuyo poder descansa en la expansión de su fuerza y, a la vez, en la prosperidad de la población.

Como lo podremos apreciar adelante, las ideas de Seckendorff permanecerá como legado en el contenido de los tratados de ciencia de la policía que se escribieron a partir de su obra.

Entrando de lleno al análisis del libro principal de Seckendorff, *Principado alemán*, debemos consignar que Small lo califica como un manual de derecho alemán y un magnífico tratado de las reglas y de organización administrativa, tal como existía en Gotha, toda vez que es un libro de política representativo de su tiempo.¹¹ Small, con tino, dice asimismo que Seckendorff es uno de los primeros doctrinarios de la administración del Estado absolutista: "su tarea fue la de sistematizar las rutinas administrativas de este tipo de Estado".¹²

Seckendorff fue autor de otro libro importante, *Principado cristiano*, elaborado en 1685 para responder a las tesis que sobre el tema había formulado un jesuita de Mainburgo. Aquí sólo analizaremos su obra *Principado alemán* de la cual hay que decir, de paso, que no se encuentra totalmente desligada de cuestiones morales y religiosas, desarrolladas con mucho más amplitud en 1685.

Comienza Seckendorff su exposición de la siguiente manera: "la sabiduría, a través de la cual los reinos y señoríos hacen felices a los súbditos, es en su origen divina y en sí misma señorial; comprende en su materia y generalidad todo lo que está fundado en otras ciencias".¹³ La sabiduría es como el sol, que ilumina, calienta y nutre a la tierra; como el mar, a donde fluyen todas las sabidurías que concurren al "bien común"; como un bello jardín florido, fértil. Seckendorff, como cultivador de Espejos de Príncipes, sigue expresándose al través del lenguaje poético y edificante, y sintetiza que esa sabiduría tomó cuerpo en una "ciencia excelente, regia y elevada": la del "Estado y la política".

En el *Principado alemán* hay una mixtura estrecha de dos enfoques políticos en boga: los Espejos de Príncipes, retóricos y moralizantes,

¹¹ Small, *op. cit.*, pp. 60-106.

¹² *Ibid.*, p. 64.

¹³ Citado por Small, *op. cit.*, p. 65.

pero reservados, y la doctrina de la Razón de Estado, misteriosa y amoral. Fuera de la amoralidad, la obra de Seckendorff contiene elementos combinados de ambas concepciones de la política. Por eso considera que la ciencia de la política reposa en "artes ocultas" y en "los secretos del gobierno", en ciertos misterios que sólo son develables a los que tienen la bendición de dios: los príncipes. Quienes accedan al conocimiento de la política sin la bendición divina, estarán mal aconsejados y caerán en la ruina. El conocimiento de la política sataniza a quien, despreciando estas advertencias, se sumerge en ella para su estudio.

A Seckendorff no le ocurre esto, porque dice ser creyente de Dios y el haber ingresado a los misterios de la ciencia del Estado a petición de un príncipe, su señor, para quien escribe el *Principado alemán*. El libro, advierte Small, no es un tratado abstracto de política, no estudia las formas de gobierno, ni las ideas políticas. Su objeto es el examen de la maquinaria administrativa del Estado absolutista alemán. Ni más ni menos, sin decirlo con las palabras justas, Small ha retratado a un Espejo de Príncipes, en su modalidad germana.

Un aporte relevante de Seckendorff a la formación del pensamiento cameral consiste en la manera de exposición de su discurso. Divide su obra en cuatro partes, comenzando con todo aquello que se refiere a las bases naturales en las cuales se asienta el Estado, para terminar con una sistematización más o menos amplia de todo lo tratado con antelación. La primera parte se relaciona con la geografía del país, los cultivos, el gobierno y la organización de la sociedad en general; suma unas cuantas páginas: 29. La segunda parte, la más extensa, tiene como materia al gobierno, a la producción agrícola en su perspectiva organizativa y los principales asuntos tanto seculares como espirituales, todo ello examinado en 278 páginas. La parte siguiente (266 páginas), atiende objetos financieros relativos a los ingresos del tesoro. Finalmente, la última parte, es una glosa explicativa del conjunto de materias antes tratadas, que Seckendorff estudia en 198 páginas. Cuenta Small que hubieron más ediciones del *Principado alemán* en 1664 y 1678, y que la primera de las obras mencionadas lleva un anexo de 208 páginas.

Aunque, como ya se dijo, Seckendorff no tiene en mente describir las formas de gobierno, las examina someramente junto con las condiciones políticas imperantes en Alemania. Ambas cosas, advierte, han de tomarse en cuenta para la formulación de las líneas de actividad estatal. El objeto central de sus investigaciones es la institución del Principado, forma estatal peculiar de Alemania en su día. Acorde a su método de exposición, estudia al Principado a partir de las condiciones geográficas en las cuales se halla inmerso, aconsejando al soberano la elaboración y

uso de planos del país para los fines políticos del caso. Analiza minuciosamente las divisiones territoriales del país, clasificándolas conforme a los límites, con relación a tratados específicos o con relación a las esferas de competencia de los funcionarios públicos. Incluye el tratamiento de las calles, puentes y pasos, temas que los cameralistas adoptarán de Seckendorff y examinarán extensamente. En lo referente al campo, le preocupa esencialmente las cualidades del suelo, más en lo especial el grado de fertilidad que tenga. Finaliza con la población, en la que incluye a la división de la sociedad y las cualidades propias del soberano. Tanto los problemas relativos a la tierra, como lo relativo a la población, son dos contribuciones de Seckendorff a las ciencias camerales.

Los aportes de Seckendorff a las ciencias administrativas en el absolutismo, han sido marcadas por Schiera y Small. Este, más particularmente, hace énfasis en sus colaboraciones a la noción de planeación administrativa. Es, como ya lo vimos, un profundo estudioso de lo que él mismo llama una policía "ordenada", que tiene como función el promover el progreso y asegurar el bienestar de la población.

Pero Seckendorff es, antes que nada, un científico de la política, más precisamente, un señalado expositor de la modalidad alemana de los Consejos de Príncipes. En su obra, más que en Obrecht, se encuentra un fuerte acento moral como elemento de control de los actos políticos y en la religión un factor de autocensura de los procederes de los príncipes. El mismo ha dicho, literalmente, que "el propósito final de todas las acciones humanas es el honor de dios. . .", según cita hecha por Albion Small. Teniendo bases semejantes, no debemos extrañarnos que Seckendorff invoque insistentemente los principios morales de los deberes del soberano hacia sus súbditos y que declare que los "súbditos no son esclavos", porque están regidos por un gobierno recto que está pendiente de su bienestar físico y espiritual como criaturas de dios. Pero los deberes del soberano no son meramente morales, sino políticos, que deben ser concebidos como derechos de los súbditos como contraparte de sus responsabilidades hacia el príncipe. Estos derechos son, en esencia, que exista un centro para la realización del culto religioso, que la justicia sea administrada eficazmente y estar exentos de toda tiranía.

Nuestro autor toca temas frecuentes en los *Espejos de Príncipes*, entre ellos el ceremonial aúlico y la educación de los jóvenes, pero agrega otros que serán materias privilegiadas por el pensamiento cameral: la salud, horfandad, salubridad del agua y alimentos, y temas similares. Todo esto, que no es otra cosa que su diagnóstico de las condiciones políticas de Alemania, son el objeto del diseño de un programa gubernamental de acción que él presenta dividido en dos partes: que los súbditos

ditos no carezcan de medios de vida y que ciertos productos sean conservados para asegurar la sobrevivencia.

Luego ambas partes son detalladas en medidas concretas de acción: 1) adecuada educación de los jóvenes; 2) promoción de las condiciones para la producción del campo; 3) atención especial a los bienes considerados como necesarios, en especial los del campo; 4) vigilancia de los trabajadores manuales y de los sirvientes; 5) regulación de los precios; 6) abolición de la usura; 7) regulación del uso de pesos y medidas; 8 y 9) normación de los productos suntuarios; 10) vigilancia sobre los productos alimenticios; 11) eliminación de los parásitos, y 10) administración eficiente de los rendimientos de los ingresos. Estos temas, como otros anteriores, pasarán a ser un gran legado para la formación de las ideas administrativas del Cameralismo y una parte sustanciosa de su inventario de preocupaciones teóricas.

Dato interesante es su idea de que los rendimientos fiscales se pueden asegurar por medio del fomento de ocupaciones productivas, por la protección del comercio interno contra el fraude y por el cuidado del comercio externo, haciéndolo competitivo.

No, sin razón, Albion Small pudo decir que en la obra de Seckendorff encontramos el "embrión de la ciencia de la policía", si bien en forma de una "colección provisional de reglas de trabajo".¹⁴

LOS FISCALISTAS AUSTRIACOS

Como ya tuvimos ocasión de comentar, con harta frecuencia el Cameralismo es confundido con el mercantilismo, sobre todo porque el mercantilismo austriaco fue una de las fuentes intelectuales del pensamiento cameral. Los más célebres mercantilistas austriacos, Becher, Hornick y Schroeder, son igualmente reputados por su gran colaboración al desarrollo cameralista a partir de sus aportes fiscales.

Antes de entrar al estudio de la terna austriaca del fiscalismo, conviene analizar brevemente el significado austriaco del mercantilismo. Pierangelo Schiera advierte, con mucha razón, que el desarrollo del mercantilismo en Alemania y Austria debe ser observado con relación al Fiscalismo y al Cameralismo. Schiera define al fiscalismo como "la tendencia del principio, que se da predominantemente en el campo institucional, por aumentar de cualquier modo sus ingresos con la finalidad de sufragar el esfuerzo financiero impuesto por el levantamiento de un ejército permanente y la formación de una burocracia profesional".¹⁵

¹⁴ Small, *op. cit.*, p. 91.

¹⁵ Schiera, *op. cit.*, p. 295.

La idea de Schiera coincide con la de Jacobo van Klaveren (*Fiscalismo, mercantilismo y corrupción*, 1960), al que cita Schiera, y para quien el fiscalismo es la tendencia permanente del Estado encaminada al aumento de sus ingresos, sin atención estricta en los fines políticos, sociales o económicos del Estado, que son juzgados como ajenos. Se trata pues de una mera técnica fiscal, tendente a incrementar los ingresos estatales en sí, como un objetivo propio, no como medio para conseguir los fines arriba mencionados conforme la idea de Klaveren.

Por su parte, el mercantilismo es definido por Schiera como “el esfuerzo de dar orden a una realidad económica que se presentaba siempre más dinámica y compleja, en función directa de la estructura centralizada y vertical de la organización política de entonces”.¹⁶

Varias causas explican el tecnicismo inherente al fiscalismo. Una que resalta Schiera, es el esfuerzo de los Principados por emanciparse cada vez más del Imperio y, por tanto, la necesidad de incrementar los ingresos que hicieran exitoso ese empeño. Por su parte, el mercantilismo, originado por la misma causa, nace con la finalidad de hacer que el comercio garantice que el ingreso de oro que entra en el país, sea mayor al que sale, esto es, que la balanza comercial favorezca al Reino. Lo uno y lo otro sugieren que, en todo caso, los soberanos fomenten el desarrollo del mercado interno.

Estas definiciones de Schiera no deben ser consideradas como “camisas de fuerza”, sino como guías para la identificación próxima de los fenómenos del fiscalismo y el mercantilismo, emparentados estrechamente en las doctrinas de los pensadores austriacos. Como veremos, tanto la política de expansión tributaria, como la de reforzamiento del comercio interno y externo, no están de ningún modo totalmente divorciados de las finalidades políticas, económicas y sociales del Estado absolutista, inclusive con los objetivos militares, que en aquellos días tenían una importancia trascendental por las guerras europeas y los combates contra los otomanos. Asimismo, también podemos observar cómo los fiscalistas austriacos que hemos mencionado, junto al interés principal de incrementar los ingresos estatales, no olvidan otros asuntos, que aunque secundarios, no han dejado de ser importantes.

Becher

Juan Joaquín Becher (1635-1682) nació en Spier y murió en Londres. Se piensa que fue quien formuló la celeberrima teoría química del

¹⁶ *Ibid.*, p. 296.

"flogisto", ya que esta materia era una de las tantas estudiadas por el versátil pensador austriaco. Hombre activo, escribió sobre los más variados temas: metalúrgica, química, filosofía y finanzas. Ideó el establecimiento de manufacturas en los países alemanes, propuso la fundación de una colonia germana en la Guayana y otra más en la India occidental. Ejerció la medicina, e incluso la enseñó en 1666. Gracias al uso de su propio patrimonio, adquirió el título de Conde de Hanov y un amplio feudo situado entre los ríos sudamericanos Orinoco y Amazonas. En Austria ensayó nuevos métodos de extracción minera y la fundación de nuevas fábricas. Sus últimos años de vida los pasó en las Islas Británicas, viajando por Escocia e Inglaterra, donde dejó de vivir.

Small juzga que la influencia de Becher sobre el Cameralismo fue, efectivamente, indirecta y que "no puede ser llamado estrictamente un cameralista".¹⁷ Su aporte al Cameralismo se encuentra en su libro *Discursos políticos*, publicado en 1668 originalmente, pero que tuvo varias ediciones sucesivas: 1673, 1688, 1720, 1721 y 1754.

El inicio de su discurso es un llamado a favor de la sociabilidad humana, que toma cuerpo en la comunidad, donde el pueblo y el sustento de sí mismo se plasman. Cuando el pueblo y sus medios de vida sufren perturbaciones, aparece la enemistad, la opresión del pobre, la exaltación del rico y finalmente la decadencia del país. El pueblo está formado por dos clases de personas: la mayoría y quienes le sirven. La mayoría está formada por los campesinos, los artesanos y los comerciantes, en tanto que quienes le sirven son los magistrados, los soldados, el clero, los médicos y los profesores. Toca a los magistrados proteger a la mayoría y vigilar el orden. Un principio de organización social preconizada por Becher es que la mayoría, tal cual es, no debe permitir que las clases que la forman se mezclen. Esta idea, sin embargo, no es nada nueva cuando se tiene esa concepción tradicional de la división estamental de clases, tan socorrida en los días de Becher y que se caracteriza por la idea estática de su existencia.

Becher toca temas políticos que, como el precedente, es lugar común entre los especialistas de entonces y aquí no son de interés. Es más importante para nosotros el estudio que realiza sobre la organización administrativa y que no es otra cosa que su gran contribución intelectual a la formación de las ideas camerales. Aquí Becher introduce una clara concepción de lo que es la Cámara o, como lo llama, el Colegio (*Collegia*). Becher habla de una organización general de la administración pública con base en la formación de cinco colegios: el Colegio Espiritual,

¹⁷ Small, *op. cit.*, pp. 107-129.

encargado de administrar el culto externo relativo a la religión; el Colegio Moral, responsable de guardar la disciplina ética entre los súbditos; el Colegio Doctrinal, cuya responsabilidad es la de educar a la juventud y promover el desarrollo de las ciencias; el Colegio Civil, relativo a la administración de las propiedades materiales del Estado; y el Colegio Vital, encaminado a garantizar la salud de los súbditos y protegerlos de los enemigos del Estado. Los cinco colegios, tal como los considera Becher, son responsables del bienestar material, moral e intelectual de los súbditos del Estado. Esta idea, así como el proyecto administrativo de organización camerála, son sin duda el gran aporte de Becher al pensamiento camerálista.

Debemos llamar la atención sobre un hecho importante. Uno de los grandes maestros del Cameralismo, Jorge Enrique Zincke, fue quien preparó la edición postera de los *Discursos políticos* de Becher. Esto muestra que la influencia de nuestro autor sobre las ideas camerales no es sólo una suposición, sino un hecho probado; pero, todavía más, que los camerálistas tenían un interés activo por los trabajos de los precursores, cuyas ideas consideraban vivas y ayudaban con mucho mantenerlas en esa condición.

Hay más contribuciones de Becher. Schiera considera entre ellas la fijación de reglas estrictas para las acciones del Estado: la primera, que el fortalecimiento del Estado tiene como condición indispensable un incremento sustancial de la población; la segunda, el incremento, igualmente indispensable, de los medios de subsistencia de la población. Ambos, en estrecha relación, señalan con toda claridad que un Estado es más poderoso cuanto más poblado está, pero teniendo en consideración el supuesto que existe una abundancia de medios de vida. Por tanto, en consideración de Schiera, una idea tal implica un proyecto de Estado no unitario, sino fuerte, porque precisamente su fuerza consiste en su poderío económico.

Schiera, como Small, no juzgan en Becher a un camerálista, sino más bien a uno de los pensadores fiscalistas que más hicieron a favor de la doctrina camerála.

Hornick

Felipe Guillermo Hornick (1638-1712) fue contemporáneo y coterráneo de Becher. Estudió jurisprudencia, en la cual se graduó como doctor en 1661. Estuvo al servicio del franciscano español Cristóbal

Rojas, con quien visitó las cortes alemanas, y fue consejero privado del Obispo de Pasau.¹⁸

Su obra principal, titulada sugestivamente como *Austria sobre todos los países, si así lo quiere*, apareció en 1684 y fue reeditada en 1784, cien años después. Small observa en Hornick, junto a Becher, como promotores del cameralismo por la vía de las ideas acerca de comercio, según lo desprende del análisis de la obra. Esta fue escrita al calor de las guerras en Alemania y Austria, así como de los combates sostenidos por los austriacos contra los otomanos. Cuenta Small que en Hornick quedó imborrada la impresión tenida por el frustrado asalto otomano a Viena.

Hornick está interesado por demostrar la necesidad de la ampliación del mercado interno, para en consecuencia promover otras ramas de la economía y fortalecer materialmente al Estado austriaco. En su libro se aprecia, dice Schiera, una enorme preocupación por el aumento del poderío francés y el peligro que ello entraña para su patria. Tal es el motivo por el cual su obra puede ser considerada como un llamado a favor de la preservación de la soberanía austriaca, frente a las aspiraciones de otros países.

Schiera dice, con razón, que Hornick tampoco fue cameralista, pero que con Becher y Schroeder, constituyen sin embargo "la fase preparatoria importantísima y por tanto la fuente principal de la dimensión económica —con fondo genéricamente mercantilista— que se desarrolló en la más amplia construcción cameralista".¹⁹

Hornick dice que si el poder y la eminencia de un país consisten en sobrantes de oro, plata y cosas necesarias, las cuales se destinan a su subsistencia, y que incluyen productos que derivan de aquéllos, se debe tomar en consideración la forma en que se emplean, se aplican y se fomentan. "En términos generales, una economía nacional debe considerar la manera de obtener ese excedente, ese fomento y ese usufructo sin depender de los demás, o depender lo menos que fuese posible, y no emplear para ello el dinero del fisco. Las nueve reglas son las siguientes. . .".²⁰ Acto seguido las desarrolla:

La primera es que la agricultura debe ser fomentada, pero sin dejarse de cuidar la minería de oro y plata, sin ahorrar gasto alguno. Segundo, toda la producción de bienes naturales debe ser procesada en el propio país. Tercero, como ya lo vimos antes, que la población sea incremen-

¹⁸ *Ibid.*, pp. 129-134.

¹⁹ Schiera, *op. cit.*, p. 313.

²⁰ Citado por Small, *op. cit.*, pp. 163-166.

tada y que, paralelamente, la mayoría colabore en tareas productivas. Cuarto, el oro y la plata no debe salir del país, sino acuñarse en él para que circule. Quinto, la producción del país debe ser preferida sobre productos externos, para evitar la salida de divisas. Sexto, en caso de importación de un producto del exterior, debe pagarse también con productos, no con oro ni plata. Séptimo, el Estado debe procurar que las importaciones sean de materias primas, para así propiciar la ocupación de la mano de obra de los paisanos. Octavo, las exportaciones nacionales deben ser cobradas en oro y plata. Y noveno, evitarse la importación de bienes que sean producidos en el país.

Estás nueve reglas, que podrían ser definidas como el catecismo del fiscalismo mercantilista austriaco, representan muy fielmente el carácter que éste tuvo durante los días que existió.

Schroeder

Guillermo Schroeder (muerto en 1663) fue paisano y contemporáneo de los dos pensadores fiscalistas antes analizados. Small dice que él, como nadie más, ha sido retratado con los "colores más conflictivos".²¹ De un lado, ha sido considerado como uno de los grandes promotores intelectuales del Cameralismo y, del otro, se ha dicho que sus trabajos no tienen valor alguno.

Su obra importante es *La Cámara regia del Tesoro* editada en Leipzig cuando corría el año de 1686. Fue reeditada, mucho después, en 1744. Desempeñó diversas encomiendas políticas, que incluyen la diplomacia, la curul y la administración pública. Fue miembro de la Academia de Ciencias inglesa y, dato significativo, sustituyó a Becher como director del programa de establecimiento de manufacturas. Una vez que asumió esta responsabilidad administrativa, Schroeder realizó un estudio acerca de la situación reinante en esta rama de la economía austriaca.

Schroeder piensa que el interés del Estado y el interés de los súbditos son compatibles, y que siendo el príncipe consciente de esta situación, en su mano está hacer feliz al pueblo. El fondo de su pensamiento político está emparentado con el de los doctrinarios que sostienen el derecho divino de los reyes. Incluso fue autor de una obra propiamente política: *Disquisición política sobre los derechos del Principado*.

Aquí interesa el examen de su libro anterior, que comienza con el análisis de las relaciones entre el soberano y el súbdito, así como las materias relativas al ejército y las finanzas. El hombre común, nos

²¹ Small, *op. cit.*, pp. 135-170.

dice, no está satisfecho con palabras, sino que necesita bienes para subsistir y medios que garanticen su seguridad. Por tanto, la idea de elaborar su obra consiste en demostrar cómo el príncipe puede dotar a su país y a sus súbditos de los medios que los hagan ricos y poderosos. Para llevar al cabo esta finalidad, el príncipe debe estar informado de las condiciones de existencia de los súbditos, de la situación de la tierra, de las ocupaciones productivas y de la producción de país. Todo esto demostrará la forma en que el Estado puede prosperar, haciendo prosperar a los súbditos, sin —dice con énfasis Schoeder— atender las proposiciones de Maquiavelo, tan ajenas a los “gobiernos cristianos”. Sin embargo, todas las medidas mencionadas deben estar basadas en la previsión y en el orden que suponen un buen manejo financiero, y que en caso extraordinario sirve por igual para atender contingencias.

Small llama la atención sobre la claridad de este pasaje, en el que se observa una situación en tránsito, “la evolución del palacio hacia el tipo cívico” de Estado.²² Schroeder argumenta que, en su día, los estados alemanes están ante la disyuntiva de compensar los desembolsos incrementando los ingresos de la Cámara o beneficiar a los súbditos solicitándoles más impuestos. Dicho de otro modo, la derrama financiera favorable a los súbditos, se ha de compensar exigiéndoles más aportaciones para el tesoro. La Cámara procede entonces conforme la tradición y crea nuevos impuestos o incrementa los existentes. No hay, por tanto, imaginación creativa en los oficiales fiscales alemanes, pero sí en la mente de nuestro autor, que propone una medida radical: “en consecuencia, me parece grandemente necesario que los asuntos camerales, así llamados en el presente, sean divididos en dos colegios diferentes, el primero de los cuales tendrá la administración de los impuestos y los desembolsos, en tanto que el otro no hará otra cosa que aumentar los ingresos del príncipe reinante”.²³ Los ingresos provenientes de esta reorganización camerale no se destinarán para hacer más competitiva la industria actual, sino para crear nuevas manufacturas.

Este colegio, al que Schroeder llama *Sumum y Absolutum Collegium*, es, al igual que los cinco colegios ideados por Becher, la obra maestra de la organización camerale, tal y como estos pensadores legan la idea a las doctrinas camerlistas. El supremo y absoluto colegio es tan importante, que considera que entre él y el soberano no debe mediar ninguna autoridad: su único supraordenador, es el príncipe. En él sólo deben haber funcionarios competentes, cuyos servicios deben ser retribuidos en la forma más bondadosa posible.

²² *Ibid.*, p. 144.

²³ Citado por Small, *op. cit.*, p. 149.

Entre las fuentes bibliográficas a las cuales acudió Schroeder, cita un trabajo anónimo en el que, dice, su autor ha hecho una distinción entre la economía agrícola (*oeconomia rusticum*) y economía política (*oeconomia politican*). Small reclama la atención sobre este trabajo, porque considera que es un precedente significativo de la más desarrollada idea que habrá de la economía política durante el siglo XIX.

Schroeder tiene otros aportes que merecen ser mencionados. Uno es el concepto de *surplus* (*Ueberfluss*) o plusproducto, que dice es de dos clases: uno, el que brota de la fertilidad de la tierra, otro, el que nace de la aplicación del arte humano a las manufacturas. El primero es tan importante como el segundo, porque implica no sólo la producción de alimentos, sino también la nutrición de materias primas para el comercio y la industria.

Small intuye la existencia de una línea directa entre Schroeder y el Cameralismo, por medio de sus concepciones tecnológicas del uso de los conceptos económicos. Piensa que sus contribuciones alimentan, directamente, la idea posterior del Cameralismo como una "tecnología de Estado". Esto justifica que para Schroeder lo primordial sea el incremento de los ingresos del príncipe, más que el bienestar de los súbditos. Schroeder piensa como lo que es, un fiscalista. Distintas son las concepciones cameralistas, para las cuales el bienestar del Estado y la felicidad del pueblo corren en paralelo y tiene, objetivamente, peso igual.

Por tanto, como fiscalista, Schroeder piensa que es el tesoro la garantía por medio de la cual el príncipe puede beneficiar a los súbditos, proteger a los oprimidos, construir ciudades y fortificaciones, fundar escuelas e iglesias. No hay obras y beneficios, si antes no hay dinero.

Dentro de la terna fiscalista austriaca el pensador que más profundidad política tiene es, sin duda, Schroeder. Buena parte de la composición y contenido del libro aquí analizado está emparentado con los Consejos de Príncipes. Las cabezas de algunos de sus capítulos no son otra cosa que consejos para los príncipes. Uno se refiere a "cómo un príncipe puede tener todo el dinero que necesita"; otro a "cómo un príncipe puede asimismo acrecentar y usar el capital del país, y así no arruinarlo"; otro a "cómo un príncipe puede conocer muy bien a cada ciudadano, para que pueda saber cómo distribuir el dinero". Y él mismo responde que, sin tener un método perfecto, al menos es aconsejable que para realizar estos advertimientos a los príncipes, se debe comenzar por evitar el caos y la desorganización de las finanzas.

La terna fiscalista austriaca ha dejado, no cabe duda, grandes enseñanzas que los cameralistas supieron aprovechar. Hubieron sin embargo otros aportes fiscalistas de pensadores, que sin tener el rango intelectual

de los ya mencionados, al menos deben ser brevemente expuestos para dejar una idea más precisa de esta dimensión intelectual tan importante para comprender al Cameralismo.

Otros precursores del Cameralismo

Tanto Small como Schiera tratan, aunque muy resumidamente, el pensamiento de algunos autores que consideran de importancia secundaria. Nosotros, con ánimo similar, queremos hacer lo mismo.²⁴

Comenzamos con el *Tratado de manufacturas y comercio*, de von Klenck, editado en 1702. Su principal proposición es la de una especie de tecnología administrativa encaminada al beneficio del interés del príncipe, por medio de su aplicación a las ocupaciones productivas, ya que se puede enriquecer el tesoro y fortalecer al Estado.

Otro es Pablo Jacobo Marperger, del cual dice Small que escribió mucho, pero de poco peso intelectual. Es más importante Juan Jorge Leib, cuyos trabajos son del año de 1708. Defiende la importancia de los estudios camerales, a los que acredita ser beneficiosos tanto para el Estado como para los súbditos. Small destaca también a Luis Lau, (sus trabajos aparecen en 1719), cuyo aporte fundamental es haber dividido a las materias cameralistas conforme a una cuatripartición: policía, finanzas, comercio e impuestos, división que fue mantenida en sus generalidades por los cameralistas.

Small dice que se tendría que mencionar, al menos, a Gundling activo a mediados del siglo XVIII; Gleichmann, a principios de ese siglo; y a Hoffmann, publicista de las décadas de los diez y los veinte en ese siglo.

²⁴ Small, *op. cit.*, pp. 170-174.

CAPITULO 4

LA CATEDRA CAMERALISTA	105
El Profesorado Cameralista	105
La Profesión en Economía, Policía y Cameralística	109
La enseñanza en Halle: Gasser	109
La enseñanza en Frankfurt del Oder: Dithmar.	112
Ludewig, Pro-Rector de Halle	117
La Enseñanza Cameral en otras Universidades	120
La enseñanza en Jena: Stisser.	120
La enseñanza en Rilten: Furstenau	121
La enseñanza en Leipzig: Schreber	121
La enseñanza en Uppsala: Berch	123

Capítulo 4

LA CATEDRA CAMERALISTA

Difícilmente se podría suponer que yo pudiera considerar que un solo hombre fuera capaz de enseñar ciencias económicas y camerales en las universidades. Dos profesores, al menos, deben ser nombrados: uno de los cuales podría tratar principalmente con la policía y la ciencia del comercio, el otro con la economía y las finanzas.

Juan Enrique von Justi, 1755

EL PROFESORADO CAMERALISTA

Indudablemente que el paso decisivo por el cual el Cameralismo adquirió una forma científica, fue el que ingresara a las universidades alemanas como objeto de enseñanza. A partir de este momento, se empieza hablar de las "ciencias camerales", a saber: economía, policía y cameralística.

La catedrática cameralista tiene, sin embargo, una trascendencia extra-alemana. El hecho que fueran los alemanes quienes hicieran del estudio cameral motivo de enseñanza universitaria, aceleró los pasos de las ciencias camerales hacia su consolidación en cuanto tales. Y no es un secreto que la moderna ciencia de la administración, forjada en Francia a finales del siglo XVIII, no es otra cosa que la continuación intelectual, en el Estado burgués de derecho, de los desarrollos académicos de la ciencia de la policía durante el Estado absolutista.

Tal como lo podremos apreciar en este capítulo, la enseñanza universitaria de las ciencias camerales tuvo como centro y cúspide el establecimiento de una especialidad profesional propiamente administrativa, cuyas finalidades pedagógicas descansaban en nuevas ideas. Una fue que la formación jurídica de los funcionarios públicos era insuficiente y que se requería la incorporación de materias tales como la economía, la policía y la cameralística o cameralia. La otra, que la formación de esos funcionarios debía dejar de ser escolástica, esto es, fundarse en el futuro en tecnologías administrativas que los capacitaran para atender una finalidad superior del Estado: fomentar, a la vez, la felicidad de los súbditos y la prosperidad estatal.

Como ya pudimos apreciar, el Cameralismo fue un importante movimiento político, económico y administrativo que contribuyó de manera decisiva a la formación del Estado absolutista. El Cameralismo es una concepción intelectual encaminada a capacitar a los servidores del Estado para atender con más sapiencia, capacidad e inteligencia, sus deberes hacia él.

Es propósito de este capítulo estudiar cómo, siendo el Cameralismo en su origen un movimiento político al servicio de los principes en lo particular, se convirtió en la doctrina del Estado absolutista durante la primera mitad del siglo XVIII y un conjunto de disciplinas administrativas universitarias a lo largo de esta centuria.¹

Pero, más en lo particular, nos interesa precisar cómo, estando cimentado en estas dos perspectivas, admitió sin embargo otras interpretaciones no menos interesantes, que fueron profesadas en las aulas universitarias de Prusia y Austria.

Ahora estamos en el umbral de las ciencias camerales, denominación que adopta con toda legitimidad el Cameralismo durante el siglo XVIII. A ella se refiere F.F. Ridley cuando nos cuenta que en la región alemana del Rhin-Palatinado, hacia 1774, se habían establecido cursos de ciencias camerales por medio de los cuales los estudiantes aprendían agricultura, comercio, política, economía y policía, lo mismo que técnicas de administración gubernamental, contabilidad, derecho y gerencia; y que luego se agregó una asignatura sobre filosofía moral. Añade que, pese al estado rudimentario de tales disciplinas, en ellas se contenía todo aquello que hoy día es requerido en una moderna escuela de administración pública; a saber, teorías económicas en las cuales se basaba la enseñanza de la policía, el conocimiento de los campos administrables, las técnicas

¹ Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Segunda Parte, capítulos 2 y 3.

generales de administración y los valores que debían compartir los administradores del Estado. En Wüthemberg, antes que en cualquier otro sitio, se hizo énfasis en la importancia de las matemáticas en los cursos universitarios y fue su Universidad el antecedente inmediato de la posterior Facultad de Ciencias del Estado, establecida en la Universidad de Túbinga. Ridley concluye su breve referencia a la ciencia camereral, relatando que esta notable tradición de la enseñanza camerista quedó truncada y su lugar ocupado por el derecho administrativo, en lo cual tiene razón en parte, porque si bien las ciencias camerales se extinguieron a favor del derecho administrativo, la ciencia de la policía, una de ellas, pudo sobrevivir con la denominación de ciencia de la administración. En fin, Ridley argumenta que Túbinga fue el modelo de la Escuela de Administración implantada en París en 1848, que tuvo sin embargo una existencia efímera. Pasado el tiempo, esta Escuela sirvió de inspiración de la moderna Escuela Nacional de Administración francesa y ésta, a su vez, a su similar alemana creada en Speyer luego de concluida la Segunda Guerra Mundial, precisamente en la zona ocupada por los galos, y en la cual se enseñaba *Verwaltungswissenschaft* o sea, ciencia de la administración. El estudio de la administración pública había vuelto a su cuna.²

Los cameristas son situados por Schumpeter entre quienes denomina "consejeros administrativos". En Alemania los consejeros administrativos eran llamados cameristas, en España "políticos". Los pensadores cameristas, en opinión de Schumpeter, son esencialmente aquellos profesores que impartieron cátedras de ciencia camerual y ciencia de la policía en las Universidades alemanas de Halle y Franckfurt del Oder, hacia 1727 y/o escribieron tratados sistemáticos sobre estas materias. Ello obedecía, en el caso alemán, a la demanda de los jóvenes aspirantes a engrosar la administración pública o al deseo de personas mayores sedientas de incrementar su bagaje de conocimientos. "A partir de entonces, los tratados sistemáticos fueron por lo general simples libros de texto, producto de los cursos universitarios".³

A los profesores universitarios y tratadistas mencionados por Schumpeter como consejeros administrativos, por ser vistos de ese modo desde el ángulo de la economía política, nos referiremos en adelante. Pero para nosotros no serán meramente consejeros administrativos, sino los creadores de las notables disciplinas que llevan el legítimo título de ciencias camerales.

² Ridley, "Public administration: cause for discontent", *Public administration*, p. 66.

³ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, Tomo I, p. 159.

La formación de los funcionarios estatales en las materias de la profesión de la administración pública, es antiquísima. Conforme el arte de administrar exige más y más la eficiencia de los administradores, nacen en consecuencia respuestas a esta demanda. Los sistemas de enseñanza de las prácticas administrativas siguen en un principio la norma del consejo o advertencia, ya sea para los reyes, ya lo sea para altos funcionarios o modestos oficiales de las cancillerías. Con el ánimo de ilustrar, merece citarse aquí la celeberrima *Arthasastrā* de Kautilya, magnifico resumen de otros *Arthasstras* que le precedieron, y cuyo propósito era el de preparar a los soberanos sobre las estratagemas, técnicas y procedimientos del arte del gobierno.⁴ Igual merecimiento tienen los "Espejos de Príncipes", tanto musulmanes, como españoles,⁵ y que son los mejores ejemplos de un alto grado de desarrollo de la pedagogía administrativa cuando todavía la enseñanza de la administración pública no alcanzaba el estatus académico de docencia universitaria ni, por tanto, los reconocimientos curriculares correspondientes.

Por su parte, Schumpeter relata que la enseñanza escolarizada para administradores públicos se remonta a los siglos XIII, XIV y XV, más en lo particular en Nápoles —cuya Universidad fue fundada en 1224—, Oxford, Praga, Cracovia, Viena y Salamanca.⁶

Sin embargo, la enseñanza de la administración pública como base de la formación de los funcionarios del Estado, nunca alcanzó un nivel más elevado que en el momento en que nuestra materia fue incluida en los planes de estudio de las universidades alemanas durante el siglo XVIII. Como comentario, y con el ánimo de trasmitir al lector la idea de la importancia del estudio de la administración pública dentro del movimiento cameralista, debemos mencionar que el célebre Alejandro von Humboldt aprendió economía, policía y cameralia en Frankfurt del Oder entre 1787 y 1788. Dicho de manera distinta, las ciencias de la economía, policía y cameralística eran disciplinas apreciadas por los estudiosos alemanes.

La enseñanza de la economía, policía y cameralística, como sabemos, se llevó al cabo por medio de una especialidad denominada "Profesión en Economía, Policía y Cameralística", que fue establecida en el año de 1727 en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder. Fue ella el

⁴ Kautilya, *Arthasastrā*, elaborado en el siglo IV a.C. Ver versión castellana en la RAP núm. 54, pp. 403-519.

⁵ El autor de este libro ha escrito, respectivamente, dos artículos sobre el tema: "Los espejos de los príncipes musulmanes", *Tlamatí* núm. 4, pp. 5-14; y "Los consejos de los príncipes españoles", RAP núm. 54, pp. 521-545.

⁶ Schumpeter, *op cit.*, p. 660.

núcleo de la formación de los funcionarios públicos alemanes, a partir de esa fecha. Sin embargo, los profesores que tuvieron bajo su responsabilidad la cátedra, así como otras similares, fueron más que docentes de asignatura, porque sus libros de texto se convirtieron en verdaderos tratados de economía, policía y cameralística. Pero, todavía más, fue la primera ocasión en la cual un grupo de catedráticos estableció una escuela de pensamiento donde se combinaba equitativamente la enseñanza, la investigación y la difusión del conocimiento cameral; una pléyade de teóricos que consolidó un campo de estudio de manera magistral.

LA PROFESION EN ECONOMIA, POLICIA Y CAMERALISTICA

Sin duda alguna el paso más trascendental que se ha dado en Alemania, y en el mundo entero con relación a la profesionalización universitaria de los administradores públicos, ocurrió en este país. La creación de la especialización profesional de los funcionarios públicos alemanes no sólo adquirió un estatus universitario, que ya es mucho en sí, sino implicó a la vez el establecimiento de una carrera profesional específica dotada con su propia currícula académica. La *Professionen in Oeconomie, Polizei und Cammersachen*, o sea, la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, fue ese paso decisivo dado en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder durante el año de 1727. Fue ésta una de las grandes obras de Federico Guillermo I.

La enseñanza en Halle: Gasser

Simón Pedro Gasser (1676-1754) estudió derecho en las universidades de Leipzig y Halle, y en cierta época de su vida ejerció el cargo de consejero cameral.⁷ Tiene la histórica distinción de haber sido el primer profesor de economía, policía y cameralia en la Universidad de Halle.

Ha sido una paradoja que, siendo Gasser abogado de origen, haya sido él quien comenzara la enseñanza y formación de los administradores públicos alemanes siguiendo como finalidad el que su preparación tuviera no por base el derecho, sino las ciencias camerales. Dos años después de haber iniciado sus labores docentes, Gasser publica el primer libro de texto sobre ciencias camerales: *Introducción a las ciencias económica, política y cameral*, (1729) dado a la luz en Halle. En el largo título alemán de la obra no se encuentra la palabra *polizei* (policía),

⁷ Schiera, *op cit.*, pp. 349-360. Smail, *The cameralists*, pp. 206-215.

sino la de política, que pensamos la sustituye, si bien hay que considerar a la vez que se emplea la voz *administration*, que con *verwaltung*, significa, ni más ni menos, administración. Dicho con otras palabras, además de la sustitución de la voz policía, se hace uso de administración en el sentido que hoy le damos.

Gasser considera que existen varias ciencias políticas y que una de ellas es la ciencia camerála; otra es la ciencia económica, la que juzga debe ser enseñada con independencia del derecho. Haciendo énfasis en la camerála, la concibe como la disciplina "mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor y a su país".⁸ Agrega que la idea de crear la nueva asignatura, tanto en Halle como en Frankfurt, obedece a que el rey quiere que sean enseñados los principios de la economía rural, la policía y la administración de los oficios y los bienes, además de las normas que se refieren a la buena organización de la ciudad. Gracias a la preparación universitaria, los postulantes a ingresar al servicio del Estado no parten de cero, ya que cuentan con conocimientos en jurisprudencia, camerálistica, economía y policía. Ahora bien, el particular caso de Prusia exige que los funcionarios públicos conozcan también las materias académicas mediante las cuales son formados en las disciplinas castrenses. Gasser mismo entiende a la incorporación de la enseñanza de la camerálistica en las universidades alemanas, como un paso decisivo a favor del fortalecimiento del Estado y el funcionariado prusiano.

Es digno de mencionarse el porqué Gasser elaboró un libro de texto, el primero, para dotar de material bibliográfico a la asignatura de economía, policía y camerálistica. Primeramente hay que consignar que el profesor Gasser desecha la posibilidad de emplear otras fuentes, entre ellas la importante obra de Seckendorff, de la que dice carece de contenido económico y ser más adecuada para los juristas; es decir, la enseñanza de la camerálistica exige literatura *ad hoc*, no aquella cuya finalidad no es la de la docencia. En segundo lugar, debemos pensar que no sólo se debe poner en duda si un libro es o no didáctico, como acabamos de ver, sino más bien si trata de la materia en cuestión: así, como el *Compendio de economía* de Rohr no alcanza su objetivo, alega Gasser, ni es específico ni práctico, debe en consecuencia ser también desechado como material para la docencia. Entonces, como los tratados existentes ni son de ciencias camerales *strictu sensu*, ni fueron elaborados con finalidades pedagógicas, ello impulsa al profesor Gasser a elaborar un libro de texto propiamente cameráal, como vehículo para la enseñanza.

⁸ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 351.

He aquí, en resumen, uno de los grandes aportes del Cameralismo: haber formado la primera serie de libros de texto para enseñanza en ciencias sociales.

Nosotros pensamos que nunca una ciencia ha terminado su desarrollo, sino hasta que muere. Esto, que parece una verdad de perogrullo, debe ser explicada cuando, como ahora, la aplicamos al Cameralismo. Pese a que Gasser escribe en 1729 y por tanto las ciencias camerales se hayan en uno de sus momentos cimeros, algunas categorías se encuentran en estado "primitivo"; primitivo si las observamos del presente hacia el pasado. Pero si las situamos en su justo lugar histórico, vemos entonces lo que en esa fase del tiempo era, por ejemplo, la economía, la que Gasser veía como economía rural. Por tanto, cuando el profesor Gasser enseña su cátedra, lo que entiende por economía es la economía rural, de lo que se desprende entonces que es precisamente la agricultura el área económica prevaleciente y por tanto lo más importante para ser enseñada, cuando menos en Alemania.

Por su parte, la policía tiene como materias propias el comercio y la industria, en tanto que la cameralística se refiere a la administración fiscal. Y, hay que insistir: en Gasser, todavía, no se requiere la enseñanza independiente de la economía, policía y cameralística, aunque tenga sus objetos de estudio y enseñanza ya distinguidos con cierta claridad. Percibir la cátedra y la obra de Gasser en su preciso momento es, por tanto, observar el proceso de construcción, desarrollo y diferenciación de la cameralia, economía y policía.

Albion Small considera que el hecho de que las ciencias camerales hayan ingresado a las universidades, hace notables ya a sus primeros profesores: Gasser y Dithmar. Piensa así porque, pese a que ciertas obras eran material de consulta en las cátedras universitarias, como la de Gerhard desde 1713, estas obras no tenían estrictamente una finalidad pedagógica. El que Gasser haya elaborado el primer libro de texto en ciencias camerales, debe ser, como ya lo hemos hecho, destacado.

Dato muy importante es la afirmación de Gasser en el sentido que, siendo dominada la formación de administradores públicos por el derecho, esto retardó la incorporación de las ciencias camerales a las universidades. Otro factor en contra era la escasa atención tenida en las propias universidades sobre las materias camerales, pese a que fuera de ellas eran cultivadas vigorosamente desde tiempo atrás.

El que Gasser haya sido un experimentado funcionario público activo, a la par que un serio profesor de ciencias camerales, contribuyó sin duda a que la Profesión en Economía, Policía y Cameralística arran-

cara vigorosamente como etapa inicial y originaria de la enseñanza universitaria de las ciencias de la administración.

La enseñanza en Frankfurt del Oder: Dithmar

Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737) fue el otro profesor de la nueva especialidad en economía, policía y cameralística,⁹ que se impartió en la Universidad de Frankfurt, donde también había sido establecida en 1727. Dithmar era profesor de derecho natural en la Universidad de Frankfurt del Oder, cuando se le encomendó la impartición de la nueva cátedra. El profesor Dithmar tiene también el mérito de haber formado en Alemania la primera revista de economía, *Fama Económica (Oekonomische Fama)*, de la cual aparecieron 10 cuadernos a partir de 1729.

Su obra, *Introducción a las Ciencias económica, de policía y cameral*, fue publicada en 1731 en la ciudad donde impartía su cátedra. Debemos resaltar el hecho de que este libro, preparado por su autor para alimentar sus cursos de ciencias camerales, sirvió asimismo como material didáctico de otros maestros de la materia. Ocurrió así con Daniel Schreber quien, aparte de utilizarlo en sus lecciones camerales en Halle, estuvo a cargo por propia mano de la quinta y sexta ediciones. Pero la quinta edición fue a su vez usada por otros catedráticos, no sólo por Schreber, por considerarse un material bibliográfico de gran valor, y profusamente leída en la Universidad de Leipzig. De la sexta versión debemos comentar que, pese a que apareció tan tardíamente como en el año de 1769, era todavía de uso frecuente entre los especialistas de la materia cameral.¹⁰

Schreber no ahorra adjetivos para alabar la calidad de la *Introducción* de Dithmar, de la que dice cubre con plenitud los campos de estudio de la economía rural y urbana, así como la policía, finanzas y cameralia. Más precisamente, agrega, su libro "es el más adecuado para todos los objetos de la enseñanza académica" y rompe con el viejo prejuicio que decía que el Cameralismo no podía sistematizarse para ser enseñado a nivel universitario,¹⁰ lo que tiene, en nuestro entender una importancia extraordinaria. Desde el momento en que las ciencias camerales ingresan a las aulas universitarias, la enseñanza de la administración pública tiene ya, de sí, reconocido su estatus académico y los estudios curriculares los merecimientos sociales esperados. En esto, no cabe duda, la ciencia de la administración está en deuda con Gasser y Dithmar.

Por cuanto al Contenido de la *Introducción a las ciencias económica*,

⁹ Small, *op. cit.*, pp. 222-231; Schiera, *op. cit.*, pp. 361-380.

¹⁰ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 364.

de policía y cameral, su autor comienza afirmando que las materias que contienen estas disciplinas no únicamente tienen importancia por el alto grado de difusión que han alcanzado, sino también porque el “bienestar, la fuerza y la autoridad del Estado reposan en un bien orientado sistema económico, de policía y cameral”.¹¹ En esta idea, con estos principios, con este ánimo, deben los jóvenes estudiantes ser introducidos al conocimiento de la economía, la policía y la cameralística.

La asignatura denominada Profesión en Economía, Policía y Cameralística, en la forma que fue diseñada para ser impartida en Halle y Frankfurt, implica la necesaria vinculación de las tres disciplinas. Dithmar, por tanto, entiende que siendo ciencias que ya han alcanzado un relativo nivel de autonomía entre sí, deben sin embargo ser impartidas en unidad. El profesor Dithmar dedica precisamente 17 párrafos, que forman la parte general de su libro, al examen de las tres disciplinas, de las cuales —para él— la policía desempeña el papel más relevante.

El resto de su obra está dividida por materia. Por cuanto a la economía, Dithmar sostiene que ésta es tanto una ciencia, como un arte: “la ciencia económica o arte de la economía y la dirección, enseña cómo pueden ser obtenidos el bienestar y la riqueza, gracias a la actividad económica rural y urbana, y por la consecución de la felicidad temporal”.¹² Conviene aquí hacer dos reflexiones. La primera consiste en precisar las categorías empleadas por Dithmar, a saber, ciencia económica, economía y dirección. La primera, ciencia económica, la usa para referirse a la *Oekonomische wissenschaft*; pero economía la usa en el sentido de *Hauswirthschaft* y dirección en el de *Haushaltungskunst*, las cuales, como veremos al estudiar a Ludewig, significan ambas más bien economía o administración doméstica. Conviene aclarar este punto, para establecer cómo de ambas categorías, con fuerte contenido económico, se adoptan después otras que tienen un sentido administrativo más preciso, tales como las de policía (*polizei*) y administración (en los dos términos de *administration* y *verwaltung*). En segundo lugar es menester mencionar que Schreber, en una nota al calce del texto de Dithmar, aclara que la economía tiene más de ciencia que de arte, y que no meramente le incumbe a su campo de conocimiento el mantener y usar la riqueza.

De la cameralística, Dithmar dice palabras muy interesantes. La cameralia enseña “cómo se pueden aumentar y mejorar los ingresos del Estado mediante un buen uso de los dominios y las regalías, así como

¹¹ *Ibid.* Ver también Small, *op. cit.*, p. 223.

¹² Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 366. Ver también a Small, *op. cit.*, p. 226.

de las prestaciones obligatorias de los súbditos y otros fondos públicos; y cómo tales ingresos deben ser empleados para la buena conservación de la comunidad".¹³ Y, todavía más, "la cameralística enseña cómo los ingresos del príncipe pueden ser aumentados, mejorados de tiempo en tiempo, y finalmente usados para la conservación de la comunidad, de modo tal que anualmente hayan sobrantes".¹⁴ Ahora bien, según palabras de Dithmar, hay entre la ciencia económica y la cameralia una diferencia que conviene analizar. La ciencia económica enseña cómo, por medio de la producción en el campo y la ciudad, se puede alcanzar el bienestar y la riqueza; ella muestra el *cómo* producir lo necesario para, en consecuencia, lograrse el bienestar y la riqueza tan importantes para la vida de la comunidad. Por su parte, la cameralística enseña cómo pueden ser incrementados los diferentes ingresos del Estado, ya se trate en dinero o en trabajo obligatorio, y cómo estos ingresos deben ser utilizados en forma óptima; muestra el *cómo* de la maximización por medio del uso adecuado del patrimonio estatal, de los ingresos que requiere para su funcionamiento, es decir, muestra el camino de la buena administración de los dominios y bienes del Estado para hacerlos rendir al máximo.

Dithmar hace una relación detallada de los tipos de ingresos del Estado, que clasifica en ingresos públicos y privados, ya se trate del Estado o del príncipe, y narra con extensión el uso de los mismos. Huelga ahora seguir tratando a la cameralia de la que Dithmar nos ha dicho lo importante, para continuar el estudio de este profesor cuando trata a la ciencia de la policía, a la que aborda brillantemente.

Los profesores cameralistas contribuyeron con sus cátedras y libros de texto al desarrollo de la ciencia de la policía. De ello hemos dado cuenta páginas atrás. Pero destaca en especial Justo Cristóbal Dithmar, no sólo por ser uno de los fundadores de la nueva cátedra sobre economía, policía y cameralística, sino porque dentro de sus concepciones docentes y de investigador la ciencia de la policía juega el papel principal.

Dithmar dedica un capítulo al estudio de la ciencia de la policía, que lleva el título muy sugestivo de "Concepciones equivocadas acerca de la ciencia de la policía". Aludiendo la Ordenanza de Policía Imperial y Territorial, manifiesta que "la ciencia de la policía enseña cómo mantener el sistema interno y externo del Estado con buena constitución y orden, en función de la felicidad general".¹⁵ Como fuente de su con-

¹³ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 368. Small, *op. cit.*, p. 227.

¹⁴ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 375. Small, *op. cit.*, p. 229.

¹⁵ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 367. Small, *op. cit.*, p. 226.

cepción policial, el profesor Dithmar cita con frecuencia a Seckendorff, Ludewig y Rohr.

Resulta muy interesante que nuestro autor proponga una variante de la ciencia de la policía, a saber, que los estudios sobre la misma siendo parte del movimiento camerista, pertenecen a su vez al campo de las materias gubernamentales. En sus propias palabras: “aunque la ciencia de la policía es una parte del arte del gobierno, ella sin embargo puede ser enseñada del modo más conveniente junto con las ciencias económica y camerista, por causa de la estrecha relación que la liga a ellas.”¹⁶ Esta proposición teórica de Dithmar es un antecedente directo de las concepciones posteriores de von Justi y sin duda una forma tan precisa de concebir a la ciencia de la policía, distinguiéndola ya formalmente de la economía y la camerística, que contribuyó a acelerar su proceso de autonomía académica. Por formular una idea tal, Dithmar debe ser situado como el pensador camerista que más contribuyó a la definición de la ciencia de la policía antes de la elaboración de la obra de Justi y, por tanto, identificarlo como esclarecedor de esa borrosa frontera que distingue las aportaciones de la camerística y el desarrollo independiente de la ciencia de la policía.

Para reforzar nuestra impresión acerca de la influencia y legado de Dithmar al desarrollo de la ciencia de la policía, damos fe de otras ideas al respecto. Así, nuestro autor sostiene que la policía “consiste en el buen orden y constitución entre las personas, así como en los asuntos del Estado”,¹⁷ exposición en la que resuena el eco de las nociones aristotélicas de la *Politeia*. La ciencia de la policía, por otra parte y como vehículo de aprendizaje, “enseña como se debe mantener en buena constitución la estructura tanto interna como externa del Estado, con relación a la felicidad de cada uno de los miembros y de la comunidad toda”¹⁸

La policía, pues, está basada en la sociedad civil y por tanto, opina Dithmar, el soberano debe gobernar los asuntos de los súbditos y los negocios del Estado con atención a la conservación de la comunidad. Así, siendo la policía una disciplina integrante de la ciencia del gobierno y, a la vez, estando inmersa en el movimiento camerista, tiene el papel fundamental en la conducción de los destinos del Estado. Por todo esto, resulta perfectamente explicable porqué el contenido de la *Introducción a las ciencias económica, de policía y camerista* de Dithmar

¹⁶ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 368. Small, *op. cit.*, p. 227.

¹⁷ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 372.

¹⁸ *Ibid.*

ya está formado por las materias que integran en adelante los temas abordados por los textos de ciencia de la policía; a saber: ganadería, cultivo del campo, viñas y jardines; bosques, molinos, minería, sal y salitre; producción de vidrio; medidas para incrementar la población; policía urbana; elaboración de cerveza, trabajos manuales y manufacturas.

La figura intelectual del profesor Justo Cristóbal Dithmar, debe ser siempre tomada en consideración cuando se estudien los alcances de la ciencia de la policía a partir del movimiento camerá. Pero siempre entendiendo que es, en última instancia, el Cameralismo el movimiento intelectual preponderante donde debe concebirse el desarrollo de la ciencia de la policía. Esta idea de Dithmar obedece a una finalidad didáctica, pero esta finalidad tiene una razón basada en la realidad; dicho de otro modo, la economía, la policía y la cameralística se enseñan en la misma cátedra, porque una condición objetiva lo dicta: "estas tres [disciplinas] están tan ligadas, que el sistema económico no puede subsistir sin una buena policía, mientras que el sistema camerá debe tener de ambos sus fuentes, en medida mayor".¹⁹

Dithmar fue un profesor muy leído, no en exclusivo por sus alumnos, sino por la academia alemana en general. Su libro, además de la edición de principio de 1731, fue reeditado en 1740, 1745, 1748, 1755 y 1768. Quizá ello obedezca, en gran parte, a que su obra es estrictamente su propio libro de texto, usado por él, y seguramente por otros catedráticos.

Como lo hemos podido observar en su exposición, Dithmar juzga que los elementos esenciales de la formación universitaria de los funcionarios públicos, consisten en el aprendizaje de las ciencias camerales y del arte del gobierno, es decir, la política. Y, sin embargo, le preocupa que, en contraste a la opinión de Gasser, las ciencias camerales no hayan tenido en su tiempo un desarrollo mayor. Small entiende esto como una especie de "provincianismo" alemán, dado el desenvolvimiento camerá como monopolio germánico, prácticamente desconocido en Europa. Seguramente por esta razón, en el capítulo relativo a la policía, Dithmar aconseja que las disposiciones de policía alemanas deben ser enseñadas junto con las de otros países.

El editor de la quinta versión de la obra de Dithmar, Daniel Schreber, hizo un repaso de los trabajos camerales de su época, entre los que cita a Gasser, Stisser, Justi, Hoffmann y Zincke, concediendo el mérito mayor al último; y, sin embargo, prefiere, sobre ellos, el libro de Dithmar, al que juzga más adecuado para la enseñanza de las ciencias camerales.

¹⁹ *Ibid.*, p. 369.

No queremos concluir la exposición de Justo Cristóbal Dithmar sin destacar, o más bien, volver a destacar, su enorme contribución al desarrollo de las ciencias camerales; pero muy en especial, al de la ciencia de la policía. Fue Dithmar quien señaló una idea que, un siglo después, sería parafraseada por los cultivadores de la ciencia de la administración. El dijo que “la policía puede estrictamente ser llamada la vida y el alma del Estado”. Fue quien denunció que, durante la Edad Media, la ceguera del clero romano abolió a la ciencia de la policía y declaró inútil a la buena policía. Fue quien, consciente de las necesidades de su tiempo, reclamó como indispensable que se cultivara de nuevo la ciencia de la policía dentro del seno de las ciencias camerales.²⁰

Tanto Small, como Schiera, relacionan directamente a Dithmar y von Justi, no sin razón. El primero afirmó que en Dithmar se encuentra todo lo que de fortaleza y de debilidad tiene el Cameralismo. En él se observa, en suma, cómo de una lucha intensa, el Cameralismo ha triunfado para emanciparse de los métodos deductivos y convertirse en una disciplina basada en la investigación de la realidad.

Ludewig, pro-rector de Halle

En el año en el cual es establecida la nueva profesión a que hemos hecho referencia, es decir, 1727, Juan Pedro Ludewig (1668-1743) era el Pro-rector de la Universidad de Halle y tiempo después profesor de economía, policía y cameralística. En este mismo año redacta un memorial dedicado al rey Federico Guillermo I, que tiene como propósito el examinar los asuntos generales de Alemania y dentro del cual se encuentra un trabajo titulado *Curso de economía basado en el Principado alemán, de Seckendorff*. Este trabajo fue elaborado con referencia directa a la cátedra de economía, policía y cameralística.²¹

El *Curso de economía* se plantea como principio, establecer cuáles son los cimientos sobre los que se levanta la felicidad de un pueblo. Ludewig responde que “un ejército excelente y una buena economía (*Wirtschaft*) de los súbditos”.²² Ambos elementos, que sustentan todo Estado, lo hacen también en el caso de Prusia. En este país se ha evitado el desperdicio de la riqueza y establecido un sano comercio. Con respecto a la administración pública, Ludewig menciona que los cargos públicos se ejercen con eficiencia, el funcionamiento del gobierno se ha

²⁰ Small, *op. cit.*, p. 228.

²¹ Small, *op. cit.*, pp. 216-221; Schiera, *op. cit.*, pp. 333-349.

²² Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 341.

normado con reglas adecuadas y el territorio prusiano está unificado. La síntesis de estos procesos la constituye la fundación de la citada asignatura de economía, policía y cameralística.

Debido a que, con la introducción de las ciencias camerales a las aulas universitarias, se favoreció el desplazamiento de la enseñanza de carácter escolástico, la política comenzó a ser impartida de conformidad con nuevos criterios. Pero la economía, la policía y la cameralística sufrieron cambios cuando se incorporaron a la currícula universitaria. Fue así que Ludewig pensara que la tradicional versión greco-romana del término “economía” debería, en adelante, adquirir una connotación alemana y referirse a la misma por medio de una voz propiamente alemana; pero el profesor Ludewig no propone una, sino dos palabras, para referirse a la economía: *Wirthschaft* y *Haushaltung*.

Wirthschaft significará para Ludewig lo que hoy aproximadamente, se entiende por materia económica. Así, agrega, *Wirth* debe llamarse aquel principio que es capaz de aumentar los ingresos del Estado por medio de la industria y el comercio; cuando la corte colabora en ello, entonces hay que referirse a la *Wirthschaft*.

Por su parte, *Haushaltung* (y *Haushalten*), teniendo un significado similar a *Wirthschaft*, sin embargo Ludewig las considera relativas a la expansión del buen manejo de la casa, trascendiendo hacia el buen manejo del Estado; todavía más: “dirección de la corte principesca y del país, en lo interno”.²³ Ambas categorías, *Haushaltung* y *Haushalten*, tienen un parentesco muy estrecho con la categoría que conocemos como “administración pública” y son, de acuerdo a la idea de Ludewig, equivalente de *Verwaltung* y *Administration*, también usadas por los profesores alemanes para referirse a la administración gubernamental. Sin embargo, hay que aclarar, con Schiera, que tanto *Wirthschaft* como *Haushaltung* son empleadas por Ludewig en un sentido que más se acerca, modernamente, a la noción de economía, más que al de administración.

No se puede pasar por alto el hecho de que en el encabezado del trabajo de Ludewig figure el título correspondiente a la obra de Luis von Seckendorff. Contra lo que opinara dos años después Gasser, con relación a lo inadecuado del libro de Seckendorff para la enseñanza del Cameralismo, Ludewig lo juzga el mejor texto para la impartición de la economía; y agrega que Seckendorff escribió su libro para “el servicio y el uso de un principio hereditario alemán, con el fin de que pueda darse una idea precisa de las cuestiones camerales, estatales y económicas, así como de los asuntos judiciales y eclesiásticos, las regalías y las materias

²³ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 345.

de policía y guerra".²⁴ Una obra, pues, que el maestro Ludewig considera la más apropiada para la enseñanza del Cameralismo, de lo que nos ha reportado lo más interesante.

Su pequeño memorial, de 166 páginas, es clarísimo. En él hemos encontrado, cómo el segundo dignatario de la Universidad de Halle explica los motivos del rey de Prusia para establecer la nueva especialidad. Decisiones tan importantes no son frecuentes, agrega, porque los grandes reyes tampoco son frecuentes; en el pasado sólo existió, en opinión de Ludewig, un rey extraordinario: Enrique IV de Francia. En la actualidad, Federico Guillermo I (1713-1740) de Prusia.

Ludewig, que además tiene la intención de relacionar a la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, con la realidad administrativa alemana, realiza una detallada descripción de lo que llama "excelencias" de la administración pública prusiana: 1) administración de la asistencia pública; 2) casas de trabajo e instituciones penales; 3) casas para veteranos; 4) instituciones médicas y sanitarias; 5) colonias; 6) industrias; 7) delimitación de fronteras con otros países; 8) construcción de obras hidráulicas; 9) selección estricta de los servidores estatales; 10) código de derecho privado; 11) establecimiento del cargo de Contralor; 12) administración de justicia expedita, y 13) simplificación del ceremonial.

Sin embargo, Ludewig no observa sólo excelencias, sino también grandes problemas para los cuales tiene algo que proponer. Sugiere el establecimiento de un departamento de policía dotado de los medios necesarios para realizar sus funciones, entre ellos, mapas precisos del país y de las circunscripciones administrativas. Aconseja igualmente que se eliminen ciertas fronteras feudales y que se reorganice a la administración militar y a la administración financiera.

Es muy interesante el texto exacto con que Ludewig explica el porqué de la nueva especialidad: "desde su real majestad, nuestro gracioso rey y señor, fundando en Halle la nueva Profesión en Economía, Policía y Cameralística, ha creado, hasta donde conozco, la primera conocida en esta época".²⁵ Dicho de otro modo, ha establecido, por primera vez, una carrera especializada para administradores públicos ajena a la enseñanza jurídica. Y, agrega, la medida es a tal grado importante, que merece todo el impulso necesario.

El impulso al que se refiere Ludewig debe beneficiar, primeramente, a los jóvenes aspirantes al servicio público, de quienes se espera que basen su aprendizaje en el dominio de la economía, la policía y la cameralís-

²⁴ *Ibid.*, p. 346.

²⁵ Small, *op. cit.*, p. 218.

tica, porque con ello se fortalece al Reino y se sirve al rey. Ludewig, para terminar su exposición, agradece al soberano el haberlo nombrado también historiador real y profesor de historia en Halle, ya que ahora estará más comprometido con el estudio histórico de la economía, la policía y la cameralística.

LA ENSEÑANZA CAMERAL EN OTRAS UNIVERSIDADES

Los alemanes no estuvieron conformes con que sólo se enseñaran las ciencias camerales en Halle y Frankfurt del Oder, fundando cátedras similares en otras universidades. La formación cameral de los funcionarios públicos se extendió a Jena, Rilten, Leipzig. También fueron enseñadas en Uppsala, Suecia.

La enseñanza en Jena: Stisser

Federico Stisser (1689-1739) tuvo una sólida formación que abarcó el derecho, la filosofía y las ciencias camerales; estas últimas las enseñó en Jena. Autor de varios libros, destaca su *Introducción a la economía agrícola, según la economía, policía y cameralística*, publicada paralelamente en Jena y Leipzig en 1735.²⁶ Combinó, con igual intensidad, la docencia y el ejercicio de la administración pública. Stisser tiene la distinción de que, uno de los más grandes maestros del Cameralismo, Jorge Enrique Zincke, escogiera su *Introducción* como material bibliográfico para sus lecciones camerales: aún más, Zincke fue quien reeditó la *Introducción* de Stisser en 1746, para ser usada como elemento de cátedra. Cuando Zincke prefirió el libro de Stisser, lo hizo desechando el de Dithmar —*Introducción a las ciencias económicas, de policía y cameral*—, al que juzgó como disperso, carente de principios, lleno de afirmaciones generales y poco práctico. En contraste, Zincke opina que el texto de Stisser contiene conceptos bien fundados acerca de la materia cameral, y la economía y la policía encuentran en su seno una buena relación a favor de sus posibilidades aplicativas. La *Introducción a la economía agrícola*, como su título lo indica, se basa en el campo y en ese sentido Zincke la reforma para ser usada como libro de texto en 1746. Así, aunque de principio su autor la concibió como libro de texto en 1735, hubo de ser adaptada para la enseñanza una década después.

²⁶ Schiera, *op. cit.*, pp. 382-390.

Como los profesores que le han precedido, Stisser piensa que la economía debe ser impartida en las aulas universitarias con base en su relación con las ciencias de la policía y cameral, por lo que hay que considerar que su versión de la economía debe entenderse inmersa en el contexto de la vida pública y, como antes lo propuso Dithmar, basada en el conocimiento fundamental de la ciencia de la policía. Por tanto, la economía, la policía y la cameralia, tienen una relación estrecha con la idea de Estado; de hecho, aclara en su particular versión de ellas, “estas ciencias son parte de la más amplia ciencia del Estado y constituyen por tanto el alma del Estado mismo; ellas sirven, simplemente, para enseñar cómo un soberano puede hacer prosperar a su país y a su pueblo”.²⁷

La enseñanza en Rilten: Furstenau

Dato curioso es que Juan Furstenau (1688-1756) se haya distinguido como un buen profesor de ciencias camerales, siendo su profesión original la medicina, que estudió en Jena, Wittenberg y Halle, en tanto que la enseñó en Rilten, donde comenzó también a profesar las ciencias camerales cuando se le encomendó la impartición de la Profesión en Economía (*Professio Oeconomiae*), instituida en el año de 1730. Su libro, publicado seis años después (1736), lleva el título de *Introducción al arte de la economía*. Queriendo nosotros sólo hacer una breve mención de Furstenau, un autor poco original, terminamos su examen usando sus propias palabras: el libro tiene como propósito “deducir las verdaderas razones de los fenómenos inherentes a la economía, a su estatus de ciencia, a su naturaleza y a sus principios fundamentales”.²⁸

La enseñanza en Leipzig: Schreber

Como Furstenau, la economía tiene interés fundamental para Daniel Schreber en función de las ciencias camerales, tal como se puede apreciar en sus obras *Introducción a la historia de las ciencias camerales como ciencias universitarias* y *Discurso sobre los daños y desventajas que se derivan de la introducción de la ciencia económica en la universidad*, ambas publicadas en una misma edición en Leipzig, durante 1764. Schreber define a la economía de la manera siguiente: “la economía comprende en sí los principios de las disciplinas económicas generales y

²⁷ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 388.

²⁸ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 393.

especiales, así como a la policía rural y urbana; y la cameralística o ciencia financiera o tributaria".²⁹ La definición merece ser analizada:

En primer lugar, Schreber entiende a la economía como una ciencia social única porque comprende en ella a la economía misma, a la policía y a la cameralia. No se trata, como en 1727 con Gasser y Dithmar, de enseñar a la ciencia económica, a la ciencia de la policía y a la cameralística en una misma cátedra, pero respetando sus respectivas esferas de autonomía; por lo contrario, la policía y la cameralia quedan comprendidas en la más global ciencia económica. En segundo lugar, existe una identificación entre cameralística y ciencia de las finanzas, asunto superado ya desde el siglo XVII, por lo cual la propuesta de Schreber parece implicar un notable arcaísmo.

Schreber argumenta que desde el siglo XVII, luego de la culminación de la Guerra de los Treinta Años, tanto la constitución política, como la economía de los estados, en especial las de los alemanes, se encontraban en un extraordinario deterioro. Fue entonces necesario el estudio y la enseñanza de la economía para "la fundación, mantenimiento y bienestar del Estado, con base en un nivel elevado de vida y riqueza".³⁰ Aunque los numerosos trabajos de economía de entonces –dice Schreber– no coinciden todavía con esta época, ya se encaminan en su dirección y en adelante estarán relacionados con la enseñanza de la ciencia económica en las universidades. Schreber remarca que, sin embargo, ya se ponía el acento en "cuestiones relativas a la economía, la policía y las finanzas" y se trataba de eliminar todas aquellas dificultades que se oponían al bienestar público.³¹ Para el siglo XVIII, concluye su argumento, la economía se consolidó y ocupó su importante lugar.

El proceso de consolidación de la economía como materia académica fue acompañado por la incorporación de la filosofía, o más bien, dice Schreber, de los filósofos, dentro de los cursos por los cuales era enseñada. Cita entonces entre los filósofos a Julio von Rohr, Cristian Thomasius y Luis von Seckendorff. Este proceso culminó cuando Federico Guillermo I de Prusia estableció la ya conocida cátedra *Professionen in Oeconomie, Polizei und Cammersachen*, en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder.

Según la idea de Schreber, la economía es una disciplina práctica que debía ser enseñada a los administradores públicos y servir de base, junto con la ciencia de las finanzas, para el estudio de la "ciencia de la direc-

²⁹ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 333.

³⁰ *Ibid.*, p. 355.

³¹ *Ibid.*

ción (*Haushaltungswissenschaft*)".³² Sólo a modo de comentario debemos recordar que, como ya lo vimos con Ludewig, el concepto de *Haushaltung* tiene más relación con la economía que con la administración, cuestión que conviene tenerse en cuenta.

Sin embargo, hay que resaltar el énfasis que pone Schreber en la enseñanza de la economía como base de la formación de los funcionarios estatales, que deben ser introducidos en los secretos de los "numerosos oficios camerales". Pero, recalca, el adiestramiento práctico debe ser precedido por la formación teórica, porque "ése puede acaso dudar que la ciencia de la dirección no es una teoría".³³ La ciencia de la dirección, entonces, es el vehículo más adecuado para la enseñanza de las ciencias camerales; y agrega: "la ciencia general de la dirección (*Allgemeine Haushaltungswissenschaft*) revela cuáles son los males y las carencias de un Estado, con referencia a la riqueza y el poder de los medios que necesita. Ella se ocupa del estado de salud o enfermedad del cuerpo estatal y de sus diversas partes, y desde su punto de vista, se puede definir la patología o terapia del Estado".³⁴ Entonces, en su opinión, es tan importante la conservación de la constitución política, como el mantenimiento del sistema económico. En fin, la ciencia de la dirección es la "ciencia que enseña como fundar, incrementar y mantener el bienestar de los estados".³⁵

Schreber concluye diciendo, que graves son los daños que causa la omisión de la enseñanza de la economía, más en lo particular en su relación con la policía, a la que atañe la organización correcta de los hombres, y los recursos económicos, así como el logro del fin superior del Estado que es la felicidad de los súbditos.

Pero, antes de concluir la exposición de Schreber, no debemos dejar de decir que resulta una paradoja lo señalado por Schiera, en el sentido que este brillante expositor que es el profesor Schreber, encierre en la economía a la policía y la cameralia, cuando Justi ya las había separado, negando en consecuencia este gran progreso científico logrado por las ciencias camerales de aquellos tiempos.

La enseñanza en Uppsala: Berch

Las ciencias camerales fueron cultivadas también fuera de las fronteras germanas. Un país tiene un digno representante: Suecia, con Andreas

³² *Ibid.*, p. 336.

³³ *Ibid.*, pp. 336-7.

³⁴ *Ibid.*, pp. 337-8.

³⁵ *Ibid.*, p. 338.

Berch (1711-1774). En Suecia, desde 1740, había sido fundada la cátedra de ciencias camerales en la Universidad de Uppsala.

Berch fue profesor de ciencias camerales en Uppsala a partir de 1746, año en que edita anónimamente un libro titulado *Economía (Haushaltung)*. Al año siguiente publica su *Introducción a la economía general*, traducida al alemán por Schreber en 1763.

Schreber califica a Berch como el primer cameralista sueco y, considerando que es importante el impulso y la difusión de las ciencias camerales, decide verterlo al alemán. Caso extraordinario éste, porque el desarrollo cameral en Alemania no tenía paralelo, toda vez que con ello se muestra que, efectivamente, las ciencias camerales se habían difundido ampliamente.

Berch concibe a la *Haushaltung* como totalidad de la materia económica y la divide en tres ramas: economía en sentido estricto, policía y cameralística, es decir, en forma similar a como se había realizado en Halle y Frankfurt del Oder desde 1727. La *Haushaltung* o economía en general lleva a la comprensión de la necesidad de conseguir la felicidad para la comunidad, aun por encima del interés particular. Se trata, en sus propias palabras, de un “Estado de bienestar”.

El Estado de bienestar se basa en los dones del intelecto que están al cuidado de la religión y que comprenden a la educación y las costumbres; los dones materiales, que incluyen a la salud, nutrición, habitación y vestido; y los dones de la fortuna, que son la seguridad y la tranquilidad políticas. Los tres tipos de dones, en su compresión cabal, incluyen el ámbito de la policía porque atañen al interés de la comunidad. “Mediante la policía, los miembros de la comunidad se mantienen en buen orden y pueden de tal modo perseguir con mayor eficacia sus asuntos individuales, que pertenecen a la esfera económica”.³⁶

El que el profesor Berch ponga tanto interés en la materia policial no es accidental, puesto que la mitad de su *Introducción a la economía general* está dedicada a ella; obedece a que una de sus fuentes fundamentales es el *Tratado de la policía* del francés Nicolás Delamare, uno de los grandes textos sobre esta disciplina. Sin embargo, según lo observa Schiera y nosotros suscribimos su opinión, el concepto de policía de Berch es más cercano a su moderna denominación de seguridad y tranquilidad, incluso de “opresión”, y que se caracteriza por haber perdido su sentido original y más rico, como adelante lo podremos observar.

³⁶ *Ibid.*

CAPITULO 5

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS	
CIENCIAS CAMERALES	125
Un Libro Cameral Anónimo	126
Efraín Gerhard	127
Julio Bernardo von Rohr	128
Joaquín Jorge Darjes	131
Jorge Enrique Zincke	136
José von Sonnenfels.	143

Capítulo 5

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS CIENCIAS CAMERALES

Una de las más importantes misiones de las ciencias camerales, es la de mostrar las formas en que los países pueden ser recta y sabiamente convertidos en fuente de ingresos y beneficios.

Jorge Enrique Zincke, 1751-1752

Las ciencias camerales constituyen el esfuerzo más vigoroso del pensamiento absolutista europeo, a favor de la constitución de una teoría de la administración pública. Las ciencias camerales mismas configuran a la teoría de la administración pública en el Estado absolutista en Alemania y Austria. Los distintos pensadores cameralistas han hecho contribuciones significativas a este propósito. Ello incluye, naturalmente, a los catedráticos cameralistas antes analizados. Toca el turno a otros doctrinarios, algunos de los cuales fueron también respetables profesores en las materias camerales. Sin embargo, en este capítulo, además de resaltar el valor docente de algunos de ellos, queremos destacar en especial sus contribuciones a la formación de la teoría de la administración pública cameralista.

El contenido de este capítulo tiene como base las obras siguientes: un libro anónimo descubierto por Thomasius en 1717, así como los libros más importantes de Efraín Gerhard, Julio Bernardo von Rohr, Jorge Enrique Zincke, Joaquín Jorge Darjes y José von Sonnenfels.

UN LIBRO CAMERAL ANONIMO

Tal como lo hemos mencionado, fue Thomasius quien, además del gran hallazgo del *Testamento político* de Osse, difundió un trabajo anónimo poco conocido: *Proyecto de una buena policía*.¹ La obra fue publicada en Frankfurt del Mein en 1704. A grandes rasgos, de ella podemos decir que es un buen ejemplo del contenido de los libros futuros de ciencia de la policía. Su argumento central establece que el florecimiento del sistema fiscal del Estado descansa en cuatro pilares: la policía, el fisco, el comercio y los impuestos. La policía se relaciona con la organización interior y exterior del Estado. La organización interior comprende, como propósito fundamental, la promoción de una sociedad vigorosa. Esta promoción es posible si el Estado, por medio de la policía, auspicia el crecimiento de la sociedad, si consigue alentar una conducta virtuosa de los súbditos, si establece una educación eficiente, si crea abundancia de bienes útiles e incluso superfluos, si mantiene una salud permanente entre la población, en fin, si asegura la paz entre los pobladores. Por cuanto a la organización exterior, ella está fundada en el orden público y en el ornato de las ciudades y del campo.

El anónimo escritor sostiene que, cuando hay una ausencia de estas sanas medidas de la policía, en ello se puede encontrar la causa de la caída de una sociedad. Entonces es tiempo de la disminución numérica de la población, la extensión de los principios que rigen a la religión, la negligencia en los métodos educativos, la pauperización de los súbditos, las plagas, las epidemias, los conflictos sociales, el descuido del campo.

Por todo lo anterior, prosigue el anónimo, la necesidad del establecimiento de un departamento de policía es indudable. Las funciones de este departamento son las siguientes: 1) atender los asuntos relativos al mantenimiento del orden público; 2) combatir los problemas que aquejan a los súbditos; 3) reprimir los elementos que causan la inestabilidad; 4) establecer tribunales judiciales; 5) crear un cuerpo de supervisores y espías; 6) efectuar inspecciones inesperadas; 7) mantener ojo alerta sobre las personas, las cosas y las regiones del país; 8) decretar ordenanzas sobre las personas y las cosas, y 9) responsabilizarse de todo lo anterior. De las funciones del departamento de policía se desprende que sus materias son las siguientes: población, religión, conducta recta de los súbditos, educación, riqueza, salud, seguridad, orden y ornamento del Estado.

Thomasius, quien alaba el carácter didáctico de esta obra, cita asi-

¹ Ver Small, *The cameralists*, pp. 33-37.

mismo otro libro anónimo cuyo título es *Idea de la política*. Su autor distingue a la policía, la administración fiscal, el comercio y los impuestos, de lo que Thomasius deduce que se trata del autor de la obra anterior. Agrega que de la administración fiscal depende la economía del país y los dominios del soberano; del comercio, las transacciones comerciales y los negocios; de los impuestos, todo lo relativo a las contribuciones y al tesoro. Y, sin embargo, la administración fiscal, el comercio y los impuestos son parte de la policía. Los cuatro pilares, en fin, son base del crecimiento del país, de la vitalidad del Estado y de la prosperidad financiera del príncipe.

Small comenta que ambos trabajos contribuyeron, sin duda, a la ubicación de la policía en el medio del sistema administrativo de los estados alemanes.

EFRAIN GERHARD

En opinión de Albion Small, la figura de Efraín Gerhard es importante porque en su obra se encuentra la influencia de Seckendorff.² Gerhard, como Seckendorff, fue fundamentalmente un cultivador de la ciencia política, tal como se puede observar en su libro *Introducción a la teoría del Estado*, publicado en 1713, un voluminoso tratado de más de 700 páginas.

Alternativamente al concepto de "teoría del Estado" (*Staats-Lehre*), utiliza el de "ciencia del Estado" (*Staatswissenschaft*). La finalidad inmediata de Gerhard es la de enseñar a sus alumnos las ideas políticas de Seckendorff, aunque en sus exposiciones docentes se extiende hasta dar una interpretación general del estudio de la política. Siendo profesor de derecho en Jena, fue él quien tuvo el mérito histórico de sugerir la introducción de los estudios camerales en las universidades alemanas.

Su libro está formado por seis capítulos, más un apéndice con obras selectas de Seckendorff, del cual, aclara Small, "no fue un simple eco". Tratando de distinguir los conceptos de "político" y de "estadista", Gerhard se propone establecer una definición clara de la política. Sostiene que es un error confundir a uno y otro, y que, como es posible que la política sea enseñada en las universidades, se debe distinguir las reglas de la rectitud y el amor, de las reglas de la prudencia. Las primeras son propias de la política, las segundas de la filosofía natural y moral.

Con base en las ideas anteriores, Gerhard argumenta que la ciencia del Estado es propia del estadista, pero también de los sabios, porque

² *Ibid.*, pp. 175-184.

ella muestra la forma como los principios fundamentales de la prudencia cívica pueden ser observados. De este modo, la prudencia estatal (*Staats-Klugheit*) es la aplicación práctica de las reglas prescritas por la ciencia del Estado. Pero, aclara, en tanto la prudencia estatal puede ser aprendida por la práctica, la ciencia del Estado sólo es comprensible por medio del razonamiento. Esto es lo que marca, justamente, la línea divisoria entre el político y el estadista, ya que la prudencia estatal es propia del político y la ciencia del Estado del estadista.

La contribución de Gerhard a las ciencias camerales consiste en su idea de prudencia estatal como vehículo para la promoción del bienestar del Estado como unidad del orden público. El bienestar del Estado se traduce en la conservación de la paz y en la producción de medios de vida para los súbditos, si bien ambas categorías se sintetizan en una más comprensiva que es la de "felicidad".

La ciencia del Estado comienza donde termina la prudencia estatal, por lo que, argumenta Gerhard, el estudiante de la política puede convertirse en estudiante de filosofía moral, luego que lo ha sido de la ciencia del Estado.

JULIO BERNARDO VON ROHR

Von Rohr (1688-1742) fue un estudiante versátil cuya hambre de conocimiento abarcó, en su época escolar en Leipzig, al derecho, matemáticas, química, física y economía (*Oekonomik*). En Halle conoció a Wolff, con quien profundizó sus conocimientos sobre matemáticas. Entre 1714 y 1732 ocupó varios cargos administrativos. Gracias a su cuantiosa fortuna, Rohr adquirió una extensa biblioteca que mucho ayudaría a sus investigaciones.³

Small opina que el pensamiento político de von Rohr estuvo, como el caso de Gerhard, fuertemente influido por Luis von Seckendorff, pero que en relación a las materias camerales sus fuentes se basaron en Schroeder. Y, al igual que Gerhard, sus esfuerzos académicos mucho ayudaron a la incorporación cameral dentro de la currícula de estudios de las universidades.

Seguramente inspirados en sus variados estudios profesionales, Rohr invadió con sus escritos los más diversos temas, ya se tratara de política o matemáticas, ya lo fuera de física o economía. La obra que nos interesa se llama *Compendio de biblioteca económica* (*Compendiense Hause-baltugsbibliotek*), publicada sucesivamente en 1716, 1726 y 1755.

³ *Ibid.*, pp. 185-205.

Como todos los pensadores camerales, von Rohr usa términos alternativos. Es el caso de *Haushaltung* y *Oeconomie*, para referirse a "dirección". Sin embargo, ambas categorías se aplican asimismo a la idea de economía doméstica, por lo que hay que tener en consideración no sólo el uso alternativo de palabras, sino también de significados.

Desde su primera edición, el *Compendio* fue introducido vigorosamente en las universidades como bibliografía de consulta para materias relativas a la gestión doméstica y agrícola. Y, si como dice Small, Rohr no fue estrictamente un cameralista, ayudó grandemente a que los cameralistas contemporáneos precisaran los conceptos económicos a los cuales nos hemos referido.

Uno es el de "arte de la dirección" o *Haushaltungskunst*, al que define como una "ciencia práctica que enseña cómo, en forma apropiada, se pueden adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felicidad temporal". Rohr divide el arte de la dirección en dos ramas: "económica (*Oeconomica*) de los principios y económica de las personas privadas. La primera se llama Ciencia Cameral, de Finanzas y Dominios. Consiste en la prudencia para dirigir los medios e ingresos propios, así como los del país; en mantener a la comunidad y en aumentar el dinero y los bienes de los súbditos".⁴

Por su parte, el arte de la dirección privada es de dos clases, a saber, la urbana y la rural. Sin embargo, la que nos interesa es la Ciencia Cameral, de Finanzas y Dominios, y a la que según Rohr corresponde las monedas, las transacciones hechas con ellas, la destreza de la dirección del país, las construcciones, el consumo moderado de bebidas, el control de los sirvientes. Incluye también a la agricultura, pesca, caza, bosques y viñas. Esta ciencia "enseña a los principios no meramente a conservar y aumentar sus medios, sino también a promover la felicidad de los súbditos y a organizar la dirección de la economía (*Oeconomies*)."

Small comenta que los trabajos escritos por Julio Bernardo von Rohr, en comparación con los libros elaborados por cameralistas propiamente dicho, no tienen como base su experiencia personal. Por tanto, más que tecnólogo, debe ser entendido como ensayista.

Rohr es autor de otro libro de interés: *Introducción a la prudencia estatal*, publicado en Leipzig durante el año de 1718, en el cual por cierto su autor declara haberlo escrito con ideas diferentes a las de von Seckendorff. No toca materias abordadas por éste, ni tiene tampoco inclinaciones morales, de las cuales ya hemos tenido ocasión de tratar.

⁴ *Ibid.*, p. 188.

Small cuenta que se trata de un voluminoso libro de 1 474 páginas. En su contenido, su examen sobre la prudencia nos recuerda las nociones desarrolladas por Efraín Gerhard.

Ya hemos comentado los aportes conceptuales de von Rhor a la economía. Entre los cameralistas, dice Small, la noción de "economía" significaba esencialmente una "dirección" barata, cuidadosa y prudente. Usaban palabras como *Haushaltung* o *Haushaltungskunst* para referirse al cuidado y ahorro en la gestión relativa a una finca, manufactura, comercio o al gobierno. Deben a Rhor la precisión del concepto en el sentido de "guía útil de un plan" para un gobernante o un industrial.

Rohr tiene la idea que el principio no debe únicamente pensar en enriquecerse, sino también procurar el bienestar y la felicidad a sus súbditos. Estas ideas las sintetiza en una frase: "esencia económica y cameral del Principado".

Corresponde a von Rohr ser uno de los primeros pensadores en delinear el perfil profesional del cameralista, al que llama, en plural, *cameralisten*. Los cameralistas son quienes, en el seno de la administración financiera, son responsables del desembolso del dinero. Hay otra rama, la de los ingresos, que no es propia de los cameralistas, sino de otros funcionarios. Julio Bernardo von Rohr está hablando de la organización de la *Cameral-Sachen* o simplemente Cámara, y de sus dos colegios (*Collegia*), a saber, uno para los egresos, la Cámara en sí, otra para la materia tributaria.

La docencia fue otra de las responsabilidades de nuestro autor. Le interesaba en especial la economía, para la cual sugiere el nombramiento de un profesor en particular, pero que domine por igual la economía (*Wirtschaft*) rural y urbana. Cree que el hecho de que no haya profesores especializados en la materia, se debe a que la economía no ha llamado la atención de los estudiosos. Sin embargo, la economía puede y debe ser incorporada a los cursos universitarios, junto a la moral y la política, porque ha llegado el momento de hacerlo por lo importante que es para el progreso y prosperidad del Estado.

Small ha dicho acerca de Rohr, en su justo valor, "que no es un cameralista, sino un mero impulsor del Cameralismo"⁵. Nosotros añadimos que se trata de un gran impulsor.

⁵ *Ibid.*, p. 195.

JOAQUIN JORGE DARJES

Toca el turno a uno de los pensadores cameralistas más importantes: Darjes (1714-1791), profesor cameralista que colaboró más directamente con Federico el Grande.⁶

Estudió teología en Jena, donde se graduó en esta materia. Luego prosiguió sus estudios, pero en derecho, disciplina en la cual obtuvo el doctorado en el año de 1739. En Jena se distinguió como el más notable profesor en moral y política, en cuya Universidad enseñó durante casi treinta años. Fue Federico el Grande quien lo invitó a impartir la cátedra de derecho en la Universidad de Frankfurt del Oder, a partir de 1763. Sin embargo, en Frankfurt nunca llegó a cosechar el gran prestigio académico forjado en Jena durante su ejercicio docente, aunque llegó a ocupar la Rectoría.

Joaquín Jorge Darjes es célebre por sus escritos políticos, no obstante la alta calidad de sus trabajos camerales. Sus concepciones políticas estuvieron fundadas en las ideas de Wolff y von Biefeld; es más, Darjes escribió un libro en el cual está estampado el nombre de Biefeld: *Introducción a la enseñanza del concepto de sabiduría estatal de von Biefeld*, aparecido en Jena en 1764.

El pensamiento político de Darjes toca muchos lugares comunes. Divide a la política en tres partes: definición de las reglas generales de la política; uso de las reglas a casos particulares de los estadistas, y naturaleza de la sociedad civil. Define a la política "como la ciencia de la dirección de la actividad para la consecución de un esfuerzo de utilidad común" y, todavía más, como la "ciencia de la vida asociada".⁷

Más relevante para este libro son los estudios camerales de Darjes. Dice que escribió su obra sobre la materia, *Primer tratado de ciencia cameral* (Jena, 1756), con la finalidad de develar los secretos de la naturaleza, conocer sus fuerzas y saber cómo utilizarla en provecho del arte humano. Aunque toma como guía inicial el trabajo de Dithmar, ya examinado aquí, y dice de él que es admirable, aclara que ni remotamente aborda los temas que desea tratar. Dithmar "describe en todos los departamentos esas actividades [Wirtschaft, (dirección), policía y cameralística], pero no explica como pueden ser realizadas y mejoradas".⁸ No ocurrió igual con los trabajos de Schroeder y Seckendorff, que fueron base de las lecturas de Darjes, según propia voz. Pero, aclara,

⁶ *Ibid.*, pp. 267-284. Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, pp. 425-434.

⁷ Schiera, *op. cit.*, p. 427.

⁸ Citado por Small, *op. cit.*, p. 269.

debido a la solicitud de sus alumnos y de su editor, tomó la decisión final de elaborar su propio texto.

Cuenta Darjes también, que la idea del discurso de su *Primer tratado* fue el situarlo entre la metodología abstracta y la descripción de las rutinas administrativas, ya que se trataba de elaborar un libro de texto universitario. Aquí es el momento para recalcar un hecho singular: Darjes se cuidó de no caer en un mero manual, lo cual estaba muy lejos de ser su designio, porque pensaba que las ciencias camerales no son sólo un arte. Por tanto, más que abundar en los caminos de la tramitación administrativa, formuló conceptos que tuvieran el nivel adecuado de generalidad para hacer comprender el significado de los procesos administrativos.

Darjes distingue entre ciencia de la dirección y dirección en sí, las cuales, sin embargo, deben ser dominadas por la misma persona, ya se trate de un profesor, ya lo sea de un funcionario. "Aquellos que realizan las operaciones son frecuentemente incapaces de comprender la ciencia fundamental de las operaciones. Simplemente hacen lo que se les dice y su razonamiento para hacer esto no se extiende más allá del mandato en sí. Quienes tienen a su cargo las operaciones deben entender necesariamente de la ciencia del mismo nombre".⁹ Ocurre cosa similar con la ciencia de la dirección, y como su obra la define como una "introducción filosófica a la dirección (*Wirtschaft*)", tiene como propósito el hacer conciliar la teoría y la *praxis* de la dirección.

"La ciencia de la dirección puede hacernos capaces de lograr una dirección ordenada, donde halla sido hasta ahora imposible, y guarnos asimismo hacia el desarrollo de la sociedad humana".¹⁰ Debido a que la sabiduría tiene como propósito la promoción del bienestar humano —agrega— y que buena parte del bienestar del Estado se basa en una dirección ordenada, la ciencia de la dirección debe ser aplicada al Estado. Esto es posible derivando de la constitución del Estado, aquellos medios por los cuales una dirección ordenada es posible y, también, por la identificación de aquellos otros por los cuales una dirección ordenada es capaz de promover la prosperidad del Estado. De esto último que menciona, lo primero es tratado en las dos partes primeras de su libro; lo segundo en las dos restantes.

El propio autor nos dice que la base de la argumentación de su libro, además de las fuentes antes señaladas, descansa en su propia experiencia. Small encuentra aquí un suceso en la formación de las ciencias

⁹ Citado por Small, *op. cit.*, p. 270.

¹⁰ *Ibid.*

camerales, porque la experiencia ha comenzado a desplazar a formas de exposición tradicionales, en especial, las deductivas. Por ello, Darjes no es exclusivamente de relevancia por su noción del progreso humano, sino porque hizo del cameralismo una concepción intelectual definida, concisa y comprensible. Según Small, en él transluce el genio del movimiento cameralista.

En la época de Joaquín Jorge Darjes el Cameralismo no sólo tenía cultivadores e impulsores, sino también detractores. Había quienes pensaban que las materias camerales no eran asunto de ciencia, sino meras rutinas impropias de aspirar a la enseñanza sistemática. En suma, cuenta Darjes, se hacían tres objeciones: primero, que era inútil elaborar los principios de una nueva ciencia, cuyas materias eran fácilmente aprendibles por medio de la experiencia; segundo, que estas ciencias son inexistentes porque sus objetos de estudio son tan variados, que no es posible su clasificación ni la generalización de los conceptos; tercero, que se encuentran por abajo de la digna posición académica de los sabios, por lo que más bien son conocimientos propios para campesinos y ciudadanos. Darjes va a demostrar, con claridad meridiana, los equívocos y aberraciones latentes en estas objeciones, las cuales, *mutatis mutandis*, hoy día se hacen a la moderna ciencia de la administración, en condiciones similares a las de la época de nuestro autor.

Darjes responde la primera objeción, comenzando por alegar que todas aquellas actividades humanas que se encaminan a propiciar el progreso humano, merecen ser conocidas desde una perspectiva filosófica. Lo segundo lo replica con una argumentación contundente: mediante las ciencias camerales es posible conocer cómo hacer "más útil y aplicable" todo aquello que se relaciona con el progreso humano, algo identificable en una definición precisa, que merece no el apoyo a favor de su imposibilidad como objeto de estudio científico, sino a la utilidad de su existencia a favor de ese progreso. Tercero, responde a la última objeción diciendo que lo que atañe al progreso humano no sólo interesa a campesinos y ciudadanos, sino a todos en general, entre ellos a los sabios.

Darjes extiende la respuesta final: dice que los impugnadores del Cameralismo alegan que no es posible su aprendizaje universitario, sin saber lo que es el aprendizaje. El filósofo cree que el verdadero aprendizaje es promover, por sí mismo, el beneficio de la sociedad humana y que la eminencia de este aprendizaje depende de la cuantía de este progreso. "En suma, un filósofo construye conceptos generales, infiere de ellos las cualidades de las cosas y convenientemente construye en ellas una correlación de verdades que representan la esencia de todos

los particulares, que deben ser tratados en esta especial división del conocimiento".¹¹

Esta, que es la forma en que los filósofos construyen el conocimiento, no es el mecanismo teórico que siguen las ciencias camerales, a decir de Darjes. Se requiere un cambio sustancial: "un filósofo se puede convertir en práctico si determina su entendimiento general más seguramente al través de la historia y la experiencia, que es la forma natural de construir a las ciencias especiales". En su caso, cuando las ideas tienen una relación con lo recto y lo injusto, el filósofo pensará como jurista; cuando determina su entendimiento de las fuerzas de las cosas, aprendiendo de la experiencia, piensa como un médico; cuando "determina su entendimiento de la naturaleza y obra de las cosas, por medio de la experiencia de los asuntos enseñados por él, se ha transformado en un director".¹² La idea del filósofo, que acomoda muy bien para el sabio en general, sirve a Darjes para demostrar que las ciencias camerales no únicamente son un objeto de estudio digno entre los eruditos, sino también que la construcción del conocimiento en ellas no es especulativo, sino basado en la experiencia sensible de quien lo construye. Las ciencias camerales son ciencias no contemplativas, sino aplicadas.

Darjes agrega que una vez que hemos entendido que las ciencias camerales tienen como objeto el incremento de la riqueza del Estado y de los súbditos, cabe una cuestión: "¿Quién construye una ciencia que preserva y extiende las riquezas del Estado y los beneficios de sus habitantes, es menos útil para el Estado que aquel que por sí mismo es hábil para preservar la salud del pueblo, o quién aprende cómo decidir qué es el derecho o la injusticia en las querellas entre el pueblo?".¹³ La respuesta ha sido dada: no, porque el científico cameral tiene la importante encomienda de preservar la salud entera del Estado y asegurar la rectitud de la conducta de los súbditos.

El concepto de Cámara, base de los problemas teóricos tratados por Darjes, es el objeto siguiente de sus reflexiones. Expresa que en la Edad Media la "palabra Cámara designaba el lugar donde el príncipe guardaba sus ingresos". Asimismo, por "Cameralwesen" se entendía a la dirección (*Wirtschaft*) de un príncipe. Una dirección ordenada consta del mantenimiento, el incremento y la administración de los ingresos anuales. Con base en estas ideas, que los cameralistas de su tiempo han tomado como suyas, Darjes define a la cameralia (literalmente, ciencia came-

¹¹ *Ibid.*, p. 275.

¹² *Ibid.*, pp. 275, 276.

¹³ *Ibid.*, p. 276.

ral, *Cameralwissenschaft*) como “la ciencia que nos enseña la forma razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe... [es] la ciencia de la dirección razonable de un príncipe”.¹⁴ Estas concepciones de la Cámara y de cameralística, tan ligadas a las funciones fiscales del Estado, no deben, sin embargo, confundirse con un mero empeño tributario de los funcionarios camerales. Darjes se cuida de ello cuando define al cameralista.

El “cameralista es aquel que entiende de la cameralia”; más en lo particular, debe ser hábil para resolver los siguientes problemas: 1) ¿cómo establecer qué fuentes de ingresos del príncipe deben ser preservadas? 2) ¿cómo puede ser aumentado el ingreso anual del príncipe? 3) ¿cómo es posible una aplicación razonable de los ingresos anuales del príncipe?¹⁵ El cameralista es, además de un funcionario estatal, un creador de tecnologías administrativas para hacer aplicables estos conocimientos. La “técnica cameralista” consiste en encontrar medios capaces de hacer aumentar las riquezas del Estado y de los súbditos; en captar los impuestos anuales de estos últimos conforme a una clasificación exacta y en determinar su monto de la manera más precisa posible; en buscar formas razonables de incrementar los ingresos del príncipe, teniendo como base el incremento de la riqueza de los súbditos. Aquí se encuentra la diferencia sustancial entre el fiscalista, al cual exclusivamente interesa incrementar los ingresos estatales en sí, y el cameralista cuyos propósitos se esfuerzan en conciliar el fomento de la prosperidad de los súbditos y el incremento de los ingresos del Estado.

El cameralista debe ser una persona sensible, capaz de entender las “verdaderas cualidades de los objetos naturales”, para sacar provecho de ellos. Más sensible debe ser, todavía, de las cualidades de la naturaleza humana. Entre los cameralistas hay un sentido elevado del concepto de hombre. “Hablamos del ‘uso de los hombres’ no en un sentido moral, sino político, de acuerdo a que en todo caso el uso de la raza humana se refiere a su conservación y felicidad, así como a la provisión de su bienestar”.¹⁶

Todo lo que se ha dicho del cameralista —continúa su exposición Darjes—, lo distingue radicalmente del depredador del país. El cameralista ha de saber “como debe estar organizado el Estado” para hacer trabajar a los súbditos, para hacerles comprender los métodos por los cuales incrementar su riqueza, para crear oportunidades para que apli-

¹⁴ *Ibid.*, p. 280.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 281.

quen el conocimiento adquirido, para enseñarles a conservar sus ingresos. “La razón por la cual un cameralista se relaciona en sí con estos problemas, es el incremento de los ingresos anuales del príncipe. Esta es la principal ocupación que lo distingue de otros directores (*Wirth*) científicos”.¹⁷ Sin embargo, agrega, el cameralista debe cuidar de que el incremento de los ingresos del príncipe no sequen las fuentes tributarias, es decir, la riqueza de los súbditos. No debe olvidar, nunca, que antes de proyectar las tecnologías que conduzcan al incremento de los impuestos estatales, hay que crear las condiciones de riqueza en la sociedad que lo hagan posible.

Finalmente, Darjes arguye que la cameralística se divide en economía rural (*Landwirtschaft*), en economía urbana (*Stadtwirtschaft*) y en ciencia de la policía (*Pilizeiwissenschaft*). La última, a la cual toca someramente, tiene como objeto de estudio a la población, las escuelas y universidades, el establecimiento político de las iglesias, el fomento de las actividades de los súbditos, la salud, el ornato del país y la seguridad pública.

Los aportes de Joaquín Jorge Darjes al estudio de las ciencias camerales, le convierten en uno de los más eminentes teóricos de la administración pública del Estado absolutista.

JORGE ENRIQUE ZINCKE

Otro pensador de alto rango intelectual fue Jorge Enrique Zincke (1692-1768).¹⁸ Con toda razón, ha sido colocado con Dithmar, Darjes, Justi y Sonnenfels, como las figuras cimeras del pensamiento cameral. Esta opinión no tiene sólo como base su obra escrita, de incuestionable valor, sino su impacto en el desarrollo, consolidación y difusión de las ciencias camerales.

Zincke concibe al Cameralismo como la doctrina del Estado prusiano de su tiempo, una forma de interpretarlo muy apropiada. El profesor Zincke tuvo una vida turbulenta: habiendo estudiado teología en Jena, fue después un distinguido combatiente, hasta que fue apresado en Francia. Enseñó en Halle y luego ingresó al servicio del duque Ernesto Augusto, cuando se le acusó de malversación de fondos y fue a parar a la cárcel. Una vez liberado, reingresó a las tareas docentes, ahora en Leipzig, donde impartió cursos de derecho y ciencias camerales. Fue aquí donde nació su reputación de gran maestro del Cameralismo, que

¹⁷ *Ibid.*, p. 282.

¹⁸ Small, *op. cit.*, pp. 232-266; Schiera, *op. cit.*, pp. 402-424.

no dejó nunca de enseñar hasta que la muerte lo sorprendió siendo profesor en Braunschweig.

Cuatro trabajos de Zincke merecen nuestra atención: el *Prefacio* a la traducción de Stisser; *Tratado de ciencia cameral*; *Biblioteca cameralista*, y *Principios de ciencia cameral*.

Prefacio de la traducción de Stisser. Como ya lo pudimos apreciar en el examen del pensamiento cameral de Federico Stisser, la edición de 1746 de su *Introducción a la economía agrícola, según la economía, policía y cameralística*, estuvo a cargo de Zincke. Por tanto, no podríamos extrañarnos al observar en las ideas de Zincke la huella de la influencia de Stisser, más en lo particular en su definición general de economía, y la separación de ésta en economía pública y economía privada.

Además de dedicar sus cuidados a la reedición de la obra de Stisser, Zincke la prologa y expone ahí algunas ideas sobre las ciencias camerales que conviene resaltar. Comenzaremos con la definición de economía; dice Zincke que la “economía (Wirthschaft) es una doctrina o ciencia práctica con base en la cual se aplican, de acuerdo a la sabiduría, inteligencia y pericia, casi todas las ciencias que tienen como fin la justa actividad productiva que es desarrollada por todas las fuerzas del cuerpo y del espíritu para obtener existencia suficiente y tranquila, y lo que se considera superfluo para los casos de necesidad. Por medio de esta actividad se pueden conocer los objetos, los alcances y la modalidad específica de ejecución, las pertenencias, los auxilios, los instrumentos necesarios, los derechos y privilegios; asimismo, cómo se pueden usar los medios por los cuales un poderoso señor y sus súbditos pueden adquirir la necesaria tranquilidad y riqueza, y cómo los pueden emplear y administrar para conseguir la felicidad material y espiritual, sea interna o externa”.¹⁹

Esta amplia definición de economía se complementa, como antes lo hemos dicho, con la clasificación entre economía pública y economía privada. La primera, “no es otra cosa que la ciencia de la policía general y especial, porque ella enseña cómo orientarla y aplicarla conforme su objeto, mediante las normas y leyes de la policía, a los asuntos económicos de un país, una ciudad o un cargo”. Por su parte, la economía privada enseña “cómo cada miembro particular de la sociedad civil puede conducir su economía con inteligencia”.²⁰ Finalmente, según

¹⁹ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 403.

²⁰ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 404.

Zincke, la economía también puede a su vez ser dividida en economía rural y economía urbana.

De estas conceptualizaciones zinckeanas se desprende un hecho que resalta: la economía es una disciplina general que comprende en su seno a la policía; no se trata, tal como se venía enseñando desde 1727, de dos ciencias hermanadas, paralelas y complementarias, pero autónomas, sino de una disciplina omnicomprensiva, la economía, dentro de la cual la policía es un mero vehículo para su aplicación a los asuntos del Estado. Una posición tal no inspira nuestra adhesión, por considerarla impertinente al progreso de la economía, la policía y la cameralia. Pasemos ahora a las obras de Zincke.

El Tratado de ciencia cameral. En esta obra, publicada en Leipzig en 1743, los planteamientos de Zincke difieren de las posteriores ideas expuestas en el *Prefacio a Stisser*. El *Tratado* tiene la característica esencial, en opinión de Schiera, de establecerse por primera vez una sistematización global de las ciencias camerales de conformidad a un esquema en el cual se distingue la policía económica (*Oeconomische Polizei*) y la ciencia cameral y financiera (*Cammer und Finanz Wissenschaft*); es decir, se define por primera vez el término policía económica y se tiene de a identificar nuevamente a las ciencias cameral y hacendaria.

Schiera juzga que, de conformidad a esta distinción, la economía y la policía quedan diferenciadas, a lo que agregaríamos que sólo parcialmente, porque la segunda estaría subordinada a la primera. Pero lo que hay que destacar es que la idea de economía de Zincke reposa en su carácter público y, por tanto, en su relación con la economía. Schiera declara que la categoría *Oeconomische o Wirthschaftliche polizei* de Zincke es el antecedente directo de la *Staatwirtschaft* (*Economía de Estado*) de Justi, opinión que suscribimos, no sin antes adelantar que Justi había reclamado a Zincke el haber subordinado la policía a la economía.²¹

Por su parte, la ciencia cameral y financiera es definida como “una ciencia práctica, por fundar, aumentar y mantener los medios de vida de un gran señor y de un Estado, mediante el buen manejo económico de un país, y una buena administración para bien del principio y del Estado; de modo que se produzca un sobrante anual mediante tareas sucesivas y operaciones de ingresos, y por su uso ordenado e inteligente...”²² Dicho esto en palabras de Schiera, la ciencia cameral y

²¹ Esto es dicho por Justi en sus *Principios de ciencia de la policía*. Ver la versión francesa con el título de *Elementos généraux de police*, p. 14; y versión española, *Elementos generales de policía*, p. XVII.

²² Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 406.

financiera atiende la gestión del patrimonio del Estado en lo general y la reglamentación y administración de los ingresos en particular.

Los Principios de la ciencia cameral. Esta obra apareció en Leipzig en 1751. En ella Zincke mantiene la separación entre policía económica, y ciencia cameral y financiera, aunque tiende sin embargo, nos cuenta Schiera, a diferenciar nuevamente a la economía, la policía y la cameralística.

La Biblioteca cameralista. No sería exagerado decir que este libro es el más célebre de todos los que se han escrito sobre ciencias camerales, es uno de los mejores de ellos. Su mérito es el de contener el más grande progreso en pro de la sistematización de las ciencias camerales; más en especial, su enorme contenido bibliográfico, que ordena, clasifica y califica. Consta de cuatro partes: economía, policía, finanzas y cameralia. Empero, en la obra se encuentran las mejores reflexiones de Zincke sobre las ciencias camerales, por lo que debe asimismo considerarse como su mejor tratado de teoría sobre esta disciplina.

Zincke tiene en su haber una interpretación sociológica de la convivencia humana. La finalidad de los hombres consiste en el goce de la felicidad material y espiritual. "La sociedad civil ha transferido el poder supremo, de modo que él [Estado] cuida activamente del bienestar común, consistente en una vida segura y tranquila".²³ Este hecho define a la soberanía del príncipe mediante el principio de garantía del bien común y, por tanto, en ello radica su grandeza. Para realizar esta finalidad, el príncipe debe incrementar el patrimonio del Estado y hacer buen uso del mismo. Ello lo consigue por medio de la colaboración de hábiles cameralistas.

Para el profesor Zincke existe una estrecha relación entre la economía y la policía. A la primera toca el manejo concreto de los medios necesarios para alcanzar el fin común que es el bienestar y la felicidad material; la segunda resguarda la dirección y el mejoramiento de la primera. "De ello se sigue que la ciencia de hacer leyes y estatutos de policía no puede ser conocida ni aplicada, sin la ciencia y el conocimiento de la economía".²⁴ Pero, agrega, a ambas hay que sumar la presencia de la cameralística, a la cual interesa la administración de los bienes públicos, especialmente los ingresos y su uso en función del equilibrio entre la riqueza del Estado y la de los súbditos. Pero, como este equilibrio se da en una tensión de fuerzas, toca la labor moderadora a la policía. De todo lo dicho, se desprende que en la *Biblioteca cameralista*, publicada

²³ *Ibid.*, p. 409.

²⁴ *Ibid.*, p. 411.

en Leipzig entre 1751 y 1752, y por tanto la más tardía de las que estamos tratando de las escritas por Zincke, se volvió a la tradición implantada en 1727 de mantener la independencia entre economía, policía y cameralia. Ahora pasemos a las definiciones zinckeanas de cada una de estas disciplinas:

La cameralística es “una ciencia teórica y práctica encaminada a individuar, mejorar e introducir buenas leyes de policía, con base en la naturaleza y el estado de las condiciones económicas del país”.²⁵ Fundar, mantener, aumentar y administrar, conforme a la sabiduría, inteligencia, justicia y habilidad los negocios del Estado. Hacerlo de acuerdo a reglas especiales y máximas descendentes del complejo de derechos y deberes de un príncipe, dar solución de los negocios, velar por la tranquilidad y ayudar a producir la riqueza de un país por medio del patrimonio público necesario al Estado y al príncipe. Y agrega que la cameralia “es más una ciencia teórica que práctica, que sirve para conocer a fondo todos los fenómenos económicos e introducir en su base la buena policía, de modo que los estados y los príncipes obtengan servicios ventajosos de las cuestiones camerales y financieras”.²⁶

Por su parte la policía, a la que Zincke otorga una función tan importante por tener como propósito mejorar el nivel de vida de la población, la concibe de la siguiente manera: “el objetivo de la policía es que, cada uno en su condición y de manera proporcional al bien común, pueda tener, adquirir, mantener y lograr correctamente la comodidad, la vida tranquila y la riqueza”.²⁷

Todo lo dicho, en lo cual debemos insistir que se retorna a la tradición de 1727, cierra con un corolario propuesto por el propio Zincke: es condición, por tanto, que se “subordinen todas las fuerzas del país y la población a la meta de conseguir el bienestar común, la seguridad, la paz y la tranquilidad”.

Albion-Small, quien da un lugar privilegiado a Zincke en el seno del pensamiento cameralista, opina que es el autor más difícil de apreciar e interpretar. Ello obedece a varias causas, entre las que encuentra su voluminosa producción, su estilo de redacción elusivo, sus clasificaciones y subclasificaciones que cambian de libro a libro, como lo hemos podido constatar.

Zincke tuvo un enorme peso en el impulso de las ciencias camerales, desde su perspectiva propiamente económica, dentro de las universida-

²⁵ *Ibid.*, p. 412.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 414.

des alemanas. Asimismo, los modernos estudiosos del Cameralismo concuerdan en sus amplios recursos pedagógicos.

También cultivó la ciencia política, incluso como disciplina universitaria, porque tenía el propósito de evaluar los tipos de conocimiento propios del hombre de Estado, al que identifica con el político. Concluye que los conocimientos propios de un canciller, de un ministro o de cualquier funcionario público, sea militar o financiero, difieren en su naturaleza, pero se identifican en la ciencia política. La base de sus ideas políticas tienen como fundamento el concepto de prudencia estatal, categorías que ya hemos tenido ocasión de analizar cuando estudiamos la obra de Efraín Gerhard.

Pero, para nosotros, son más interesantes sus ideas camerales. En el *Prefacio* a Stisser pudimos apreciar las contribuciones de Zincke a la conceptualización de la economía y la cameralia. Ahí aclaró, en gran medida, la polifacética noción de *Wirtschaft*, a la que asimila la prudencia, el arte, la sabiduría y las ocupaciones productivas, cuya finalidad es la creación de los medios de vida. Small encuentra en esta categoría “una clara e inequívoca expresión” de las nociones económicas cameralistas.

Pero su más célebre obra es la *Biblioteca camerista*, y dentro de su contenido, su teoría de la producción de los medios de vida como base de su concepto de la cameralia, y en lo particular, del perfil profesional del cameralista como administrador público.

En opinión de Zincke, las ciencias camerales deben ser formuladas con base en aplicaciones doctrinarias aceptadas por la filosofía, el derecho y las matemáticas. Y comienza su exposición diciendo que, conforme este principio, se debe definir a un “medio” como algo que se encamina a conseguir un fin. Como la humanidad desea su propio bienestar, éste es el fin de la humanidad. Las cosas que acercan a la humanidad a su bienestar son los bienes, una forma distinta de referirse a los medios, cuando se habla de un mínimo de ellos. Las transacciones de los hombres por medio de los bienes, las denomina “sobrevivencia”, en tanto que las transacciones relativas a toda dirección (*Wirtschaft*) son la ganancia, la conservación y el uso de los medios. “Estas tres clases de transacciones son explicadas por la economía general (*General-Oeconomie*)”.²⁸ Ella enseña al príncipe cómo usar los medios para conservar y hacer prosperar su Reino. La habilidad del príncipe estará en relación directa con su capacidad para realizar esta finalidad, porque aquí se encuentra la fuente de su verdadera grandeza. Y su grandeza es mayor,

²⁸ Citado por Small, *op. cit.*, p. 250.

en la medida en que, con los medios disponibles, es capaz de procurarlos, guardarlos y aplicarlos.

Todos los medios disponibles consisten, incluyendo los propios del príncipe, en ingresos. Los medios nacen de una fuente original, que no es otra que la naturaleza, los seres vivos, la tierras y las fuerzas que entraña, en fin, los hombres mismos con su capacidad de trabajo y las cosas creadas por ellos mismos. Se debe incluir también a los poderes del cuerpo en movimiento y al ejercicio de la mente.

Zincke advierte que cada hombre, cada sociedad, sea grande o pequeña, sólo tiene el control de una parte de los medios disponibles. "Este control es ejercido parcialmente en virtud de poderes nativos del individuo o de la sociedad, parcialmente al través de las principales instituciones naturales del mundo llamadas propiedad y gobierno".²⁹ Es estéril tratar de controlar totalmente a los bienes, sea mediante la propiedad, sea mediante el gobierno.

La fuente inmediata de medios disponibles por el hombre, es la parte de la tierra bajo el dominio de la sociedad. "Los conceptos de Estado y sociedad civil" nacen de la vida segura y confortable de los hombres que, viviendo en sociedad, han hecho uso de los medios. "Esto muestra incuestionablemente que la fuente inmediata de los medios disponibles de un soberano, no pueden ser otros que el pueblo y el país, es decir, el territorio".³⁰

Establecidas las bases materiales en las cuales reposa la sociedad y el Estado, Zincke pasa a explicar la naturaleza de las disciplinas que estudian estas bases: las ciencias camerales. "Una de las más importantes misiones de las ciencias camerales, es la de mostrar las formas en que los países pueden ser recta y sabiamente convertidos en fuente de toda clase de ingresos y beneficios".³¹ Por tanto, los ingresos del soberano deben provenir cabalmente del pueblo y del país, más precisamente, de "un pueblo situado en una condición constante de florecimiento de sus medios de vida".³² De este modo, si el príncipe desea establecer, preservar y aumentar sus medios disponibles, debe esforzarse por hacer que el pueblo y el país florezcan lo suficiente para producir sus medios de vida, y asegurar con ello la prosperidad de su soberano.

"El uso de los medios de vida se llama dirección (*Wirtschaften*). Cuando el producto provee no meramente los satisfactores y cosas de

²⁹ *Ibid.*, p. 251.

³⁰ *Ibid.*, p. 252.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

la vida física, sino también aquel exceso que es llamado riqueza, estamos hablando de una buena dirección. Si los medios de vida del pueblo y el país se hacen florecer, la buena policía prevalece entre y por encima de ambos. Esto muestra que el soberano, o quienes lo asistan en estas importantes materias, deben tener el conocimiento necesario para garantizar una buena dirección, y hacer su mayor esfuerzo para asegurar la aplicación de este conocimiento al país. Esto es necesario no por el mero interés de promover la buena dirección en el país y poner al pueblo en el camino de los medios disponibles, sino también para asegurar las fuentes de los medios necesarios para el príncipe.

"De aquí que un príncipe necesite genuinos y competentes cameralistas. Por este nombre entendemos a quienes poseen conocimientos fundamentales y especiales acerca de todo o alguna parte de aquellas cosas que son necesarias y en las que ellos pueden asistir al príncipe para mantener la buena dirección del Estado".³³

No se requiere un gran esfuerzo para interpretar las contribuciones de Zincke a la teoría de la administración pública cameralista, porque ya lo ha dicho todo, y meramente debemos resumir: el Cameralismo es una doctrina sistemática, capaz de ser enseñada, que de un lado se encamina a procurar el progreso material de los súbditos y, del otro, a proveer las arcas del príncipe. El cameralista es el funcionario de la administración pública cuya tarea primordial es la de compatibilizar a ambos objetivos del Cameralismo.

Zincke advierte, sin embargo, que las condiciones óptimas para el florecimiento económico de un país no es materia únicamente de la dirección, sino también de la buena policía. "La policía tiene la tarea de dirigir y promover los medios de vida y la dirección de un pueblo".³⁴ Ello muestra que la enseñanza de la economía y la policía están en estrecha relación, si bien Zincke subordina la segunda a la primera.

Ya nos ha dicho bastante Zincke acerca de las ciencias camerales; es turno, ahora, del último gran maestro del Cameralismo, José von Sonnenfels.

JOSE VON SONNENFELS

Con la obra intelectual de José von Sonnenfels (1733-1814) cerramos este capítulo. Albion Small, quien dedica más de cien páginas de su libro al estudio de Sonnenfels, ha dicho que es el último gran camera-

³³ *Ibid.*, pp. 252-253.

³⁴ *Ibid.*, pp. 251-252.

lista. Hubieron quienes, muy tardíamente, cultivaron aún las ciencias camerales; tan tarde como el profesor Rau, autor del *Manual de economía política* publicado en 1826.³⁵ Pero Sonnenfels fue el último gran cameralista.

La influencia intelectual de von Sonnenfels fue intensa e imperecedera; dominó por más de dos generaciones a la economía nacional austriaca. La labor intelectual de Sonnenfels se inició en Viena cuando comenzó a impartir la cátedra de ciencia de la policía y finanzas (*Polizei und-Finanzwissenschaft*), durante el año de 1763.

Sonnenfels era alemán, nació en Berlín en el seno de una familia judía, que decidió cambiar de domicilio y vivir en Viena. Estando aquí, en el año de 1771, Sonnenfels escribe una monografía titulada *Sobre el amor a la patria*, que dedica a María Teresa. En ella comienza a bosquejar sus ideas políticas, muchas de éstas similares a las formuladas por Rousseau. Se distinguió por su gran empeño a favor de los derechos de las personas, por lo que combatió con ahínco a la tortura, la que fue abolida en 1760. Small ha dicho que, esgrimiendo ideas semejantes, nuestro autor vivió en la paradoja de ser un pensador absolutista de concepciones políticas democráticas.

En 1765 escribe su obra principal, un voluminoso libro dividido en tres tomos, en cada uno de los cuales examina las materias de su título: *Tratado de policía, comercio y finanzas*. Como en el caso de la mayoría de los cameralistas, el origen de su trabajo es la cátedra, para la cual lo elaboró. La obra mereció varias ediciones, entre las cuales la quinta ocurrió en 1787.

En el libro de Sonnenfels se encuentra un espíritu de libertad, a decir de Small, y su pensamiento es tan poderoso como el de von Justi según el mismo Small. Sonnenfels mismo nos informa sobre la idea original de su *Tratado*. Insatisfecho de los textos existentes, a los que considera incomprensibles o de objetos estrechos, decide desecharlos. Hay que decir que, no obstante, no menciona cuales son, si bien el lector podrá adivinar que son muchos de los que hemos examinado aquí.

El primer volumen, que incumbe a la materia de policía y que atraerá nuestra atención, suma 552 páginas y está dividido en 432 secciones. Sonnenfels lo inicia argumentando que el hombre es un ser gregario que está imposibilitado a vivir en aislamiento. En esta condición, no puede alcanzar la felicidad. Por tanto, busca superar esta deficiencia y crear las condiciones que lo conduzcan a la felicidad. "La condición natural del hombre es, así, la condición de sociedad... la sociedad mayor es el Es-

³⁵ Small, *op. cit.*, pp. 481-585.

tado''. En él los hombres adquieren el carácter de ciudadanos. "El efecto de esta unificación es el propósito último de la unidad, unidad de voluntad, unidad de fuerza".³⁶ Esto permite entender porque el bienestar de las partes dependen del bienestar del todo, pero también que el bienestar del todo se basa en el bienestar de las partes. Albion Small encuentra aquí, con razón, cierta ausencia de novedad, porque lo que Sonnenfels argumenta se asemeja a lo dicho por Hobbes, Locke y Rousseau. Otras son las contribuciones intelectuales de Sonnenfels.

Una de esas contribuciones es el concepto de "bienestar", al que considera como uno de los grandes fines de la asociación humana. El concepto es utilizado para profundizar en una categoría de enorme importancia: ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*). "De las varias observaciones y experiencias es posible referir las diversas reglas al través de las cuales puede ser mantenido el bienestar general, realizándose con ello principios fundamentales, y dar a ellos forma de ciencia, la ciencia del Estado en su sentido más amplio; esto es, la ciencia del bienestar del Estado, la ciencia del gobierno. . .".³⁷ Agrega que está convencido de que los problemas y variables no residen en los principios de esta ciencia, sino de las circunstancias y ocurrencias en que ellos son aplicados. Luego, con mucho vigor, critica el empirismo con el cual se forman los hombres de Estado.

Sonnenfels sostiene el argumento de que los últimos objetivos de los estados pueden ser divididos conforme a cuatro materias, relacionadas entre sí: seguridad exterior, seguridad interior, diversificación de ocupaciones productivas e incremento de ingresos. Las cuatro materias son el contenido de la ciencia del Estado y, a la vez, las líneas de especialización de las cuatro ciencias particulares que la forman: la política o arte del gobierno, la ciencia de la policía, la ciencia del comercio y la ciencia de las finanzas.

Las cuatro ciencias estatales son el contenido temático que todo administrador público debe conocer, señala Sonnenfels; sin embargo, su preparación profesional debe abarcar también las matemáticas, geografía, historia, derecho, idiomas y, del mismo modo, conocer de las costumbres, usos y hábitos de los pueblos, de las cualidades de la tierra, de las condiciones políticas de los estados, en fin, de la naturaleza humana. Desarrollando estos temas, Sonnenfels aclara que ya han sido abordados por Juan Enrique von Justi en su *Economía de Estado* y el Barón de Biefeld en sus *Instituciones políticas*.

³⁶ Citado por Small, *op. cit.*, pp. 489-490.

³⁷ *Ibid.*, p. 494.

También menciona Sonnenfels que fue Justi quien trató, antes que nadie, todas las materias de la ciencia del Estado conforme a "principios universales... el asume como principio, la promoción de la felicidad general. Esta es una verdad, no un principio conclusivo. La promoción de la felicidad general es el objeto de todos los estados, ciertamente, tanto en su periodo de origen, como en su finalidad perpetua. . .".³⁸

El crecimiento de una sociedad contiene en sí todos los medios especiales que se agregan para promover el bienestar general. Esta promoción —dice— implica a la vez, que la sociedad en cuestión ha alcanzado la seguridad y el confort. "El crecimiento de la sociedad civil, al través de la promoción del aumento de la población, es un principio fundamental de la ciencia del Estado".³⁹ Por tanto, el aumento numérico de la población implica un cambio cualitativo en el potencial de la sociedad y se convierte por extensión en un factor decisivo a favor de la prosperidad del Estado. Es de este modo que José von Sonnenfels ha podido afirmar que, en última instancia, el incremento numérico de la población es la finalidad última de la sociedad civil.

Sonnenfels cree que en el aumento de la población se encuentran, en sí, todos los medios especiales que se requieren para promover el bienestar general. Esto hay que enfatizarlo, porque en el centro de toda su argumentación camerla yace la teoría demográfica. Y Sonnenfels, sin enfado, vuelve a insistir: "la población contiene los medios que demanda el bienestar común".⁴⁰ Por consiguiente, las instituciones deben encaminarse a conseguir el incremento demográfico, pero con base en las condiciones peculiares de todo país. En cada Estado particular la situación física y política, así como las circunstancias imperantes, ayudan o entorpecen la ejecución de medidas de este género. Sonnenfels advierte contra los equívocos de sus ideas: cada Estado tiene límites a su crecimiento demográfico, por lo que un país extenso no debe ser ejemplo para uno pequeño. En todo caso, el crecimiento máximo de la población está determinado por la cuantía de recursos y medios de los que dispone un Estado.

La teoría demográfica es la espina dorsal de la argumentación de Sonnenfels. Las cuatro ciencias estatales se subordinan a ella, en la medida en que no hacen sino instrumentarla. Así, la política tiene como principio fundamental incrementar a la población porque un crecimiento demográfico garantiza la seguridad externa. Es también principio

³⁸ *Ibid.*, p. 488.

³⁹ *Ibid.*, p. 500.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 501.

fundamental de la ciencia de la policía, porque genera un potencial social útil y en reserva. La ciencia del comercio, igualmente, porque la provee de mano de obra abundante para ser dedicada a la industria y la agricultura. Finalmente, lo es asimismo para la ciencia de las finanzas porque nutre las filas de los contribuyentes. En fin, "el conocimiento de la población es, en todo caso, indispensable para todos los sectores de la administración pública".⁴¹

Dentro del vasto universo del *Tratado de policía, comercio y finanzas*, que en forma tan metódica dividió Sonnenfels por volumen, nos interesa el que estamos examinando, el primero, tocante a policía, por lo que omitiremos el estudio de los otros dos.

Sonnenfels define a la policía como una de las cuatro ciencias estatales, no hay que olvidarlo. "Cuando las decisiones y los proyectos son unidos, y se refieren a ciertos principios derivados de los principios sociales, nace la ciencia del mantenimiento de la seguridad interna del Estado; esto es, la ciencia de la policía". Sin embargo, Sonnenfels explica que ha "dado a la policía un significado bien distinto". Alega que los conceptos formulados por otros autores son vagos, indefinidos, limitados y excluyentes de la materia toda de policía; y que, sin ánimos de rechazar las fórmulas propuestas, decidió elaborar su propia versión de la policía. En especial, dice que es su "intención la de tratar la constitución interna del Estado en su interdependencia, y en todas las partes de la administración pública. . .".⁴²

No podemos continuar sin expresar una opinión nuestra, en el sentido que el cambio semántico y conceptual de la policía no fue afortunado; la idea de Sonnenfels de la policía es pobre, nos enuncia la de von Biefeld, de la que adelante hablaremos. Estrecharla a la defensa de la sociedad contra daños efectivos o potenciales, adelanta lo que será en el futuro mediato, como hoy la conocemos, o como él la considera, directiva si castiga, preventiva si evita.

Sin embargo, la idea de policía es enriquecida por nuestro autor cuando agrega a ella la moral, educación, ordenanzas de policía, relación entre los poderes del Estado y los de la sociedad, seguridad (pública, de las personas y de los bienes), las instituciones de seguridad y los organismos asistenciales.

Pero hay dos pasajes en el volumen de policía, que conviene resaltar. El primero se refiere a que los poderes particulares deben ser inferiores a los del Estado; en palabras de Sonnenfels: "los poderes de resistencia"

⁴¹ *Ibid.*, p. 503.

⁴⁵ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, Tomo I, p. 169.

por parte de los ciudadanos, deben ser inferiores al poder de compulsión por parte del Estado en sí. Sonnenfels agrega que “las fuerzas o medios que el Estado puede usar en el ejercicio de sus poderes, consisten en la riqueza, la fuerza de algún estrato de la sociedad y sus propios privilegios”.⁴³ Dicho de otro modo, las fuerzas del Estado no son sólo las relativas al uso de la violencia.

El otro pasaje habla en lo particular de la organización de la administración pública con relación a la policía. Sonnenfels sostiene que la policía tiene dos funciones generales, la de legislar y la de ejecutar las leyes. “La administración suprema. . . es la guía que dirige al Estado, donde las leyes y ordenanzas son elaboradas. La ejecución es, sin embargo, asignada de conformidad a sus diversos propósitos, confiada a departamentos subordinados. De este modo, la administración pública divide sus asuntos, reteniendo para sí la elaboración de las leyes y los ramos y materias más importantes del país. Las funciones judiciales civiles y criminales, por su parte, se encargan a ciertos cuerpos que se llaman *Stellen*, y se restringe el sentido de policía a la conservación de la paz pública, la limpieza de las ciudades, las instituciones de seguridad y asistencia, y especialmente aquellas cuestiones que reclamen una acción bajo emergencia”.⁴⁴

José von Sonnenfels, lo mismo que los teóricos camerales de la administración pública que le precedieron, han dicho suficiente sobre estas cuestiones. Sin embargo, no podemos dejar a Sonnenfels sin considerar la apreciación que de su obra nos ha dejado Joseph Schumpeter, un notable estudioso de la historia de las ideas económicas.

José von Sonnenfels, contemporáneo de von Justi, le sobrevivió sin embargo lo suficiente para prolongar sólidamente a las ciencias camerales hasta el siglo XIX. Como dato interesante, Schumpeter sugiere el merecer citarse el título de la lección inaugural de su cátedra vienesa y que lleva el sugestivo título de “Insuficiencia de la mera experiencia de la economía”.⁴⁵ El profesor de la Universidad de Viena, Sonnenfels, es el último catedrático que mantiene la tradición de combinar el ejercicio profesional de la administración pública y la participación activa en la docencia, conforme la costumbre nacida a partir de 1727 de elaborar para esta última libros de texto. Schumpeter lo considera como uno de los más señalados y conspicuos maestros del Cameralismo; y dice que “en lugar de Justi, hubiéramos podido escoger a Joseph von Sonnen-

⁴³ *Ibid.*, p. 516.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 522.

⁴⁵ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, tomo 1, p. 169.

fels. . . , que en muchos aspectos es superior a aquél, aunque en lo sustancial se mueve en la misma línea. . . perteneció a lo que puede llamarse el '*trust de los cerebros*' de José II".⁴⁶

Las lecciones camerales y de policía de Sonnenfels es la etapa final del Cameralismo, y más en lo particular, la fase postrera de la enseñanza de las ciencias camerales y de policía. Con la muerte de Sonnenfels se cierra el capítulo del Cameralismo académico, que iniciado en Halle y Frankfurt del Oder en 1727, todavía inspiró la inauguración de cursos en Butzow en 1760 y en Viena, con Sonnenfels, en 1763. Ciertamente la formación de funcionarios públicos no dio comienzo con las lecciones del año de 1727. A ellas anteceden, como antes vimos, las enseñanzas impartidas desde el siglo XIII en Oxford, Praga, Cracovia, Viena y Salamanca, y entre los alemanes mismos las lecciones que se impartían en Tübinga desde el año de 1559, aunque su línea era esencialmente jurídica.

Sin embargo, hay que recalcarlo, nunca la enseñanza de la administración pública tuvo la sistematización, coherencia y capacidad pedagógica, que en el momento que el Cameralismo comenzó a ser impartido en Halle y Frankfurt del Oder, cuando había terminado el primer cuarto del siglo XVIII. Podemos decir, con toda certeza, que este momento fue el punto de arranque de la ciencia de la administración como ciencia.

⁴⁶ *Ibid.*

CAPITULO 6

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PENSAMIENTO CAMERAL DE VON JUSTI	151
Vida y Obra de Juan Enrique von Justi	151
Aporte a las Ciencias Sociales.	154
Colaboración a la ciencia de las finanzas.	155
El pensamiento político de Justi.	158
Las Ciencias Camerales y Económicas	162
Lecciones camerales de Justi	162
“ <i>Economía de Estado</i> ”.	168
La Ciencia de la Policía.	177
“ <i>Principios de ciencia de la policía</i> ”	178
“ <i>Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados</i> ”.	186

Capítulo 6

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PENSAMIENTO CAMERAL DE VON JUSTI

**El verdadero profeta de la nueva
administración es Justi.**

Otto Mayer, 1895

Con la vida y la obra de Juan Enrique Amadeo von Justi (1717-1771), el Cameralismo llega a su nivel más elevado de desarrollo. Ni antes ni después, los estudios camerales alcanzaron la altura y calidad que tuvieron cuando fueron cultivados por Justi. Es con él, que en forma específica, definida, directa y clara, la ciencia de la policía asume en forma plena un carácter independiente. Lo dicho, que es el objeto de este capítulo, será explicado desde luego.

VIDA Y OBRA DE JUAN ENRIQUE VON JUSTI

Traian Sofonea, un moderno estudioso rumano del Cameralismo, considera a Justi como el “mayor cameralista”. Su idea se halla confirmada, unánimemente, por todos los tratadistas actuales de las disciplinas camerales. La razón de ello descansa en la calidad de su obra y en la enorme influencia de sus contribuciones para el desarrollo de la ciencias camerales en general.

Quizá con exageración, Sofonea juzga que Justi es el primer escritor sistemático del Cameralismo. Otros que le antecedieron le disputarían esta primacía. Pero lo que es indisputable es su mérito, al lograr distin-

uir plenamente entre cameralística, policía y finanzas, cuestión que ninguno de los pensadores anteriores había conseguido. Con ello se dio pie al desarrollo separado de la economía, la ciencia de la policía y la ciencia hacendaria. Para llegar a realizar esta tarea, un hecho notable, no requirió mucho tiempo. En el lapso de su vida, de sólo 54 años, Justi invirtió 21 años para realizar su gran y voluminosa obra de literatura administrativa, política, económica y financiera.¹

Von Justi nació en Brücken, Alemania. Su existencia combinó la participación en campañas militares (en Bohemia y Moldavia) y los estudios universitarios, que realizó en Wittenberg, donde se graduó como abogado con la tesis titulada *Fuga militae*. Radicado en Dresde, dirige una publicación de naturaleza literaria, la que abandona en 1747 para dedicarse al desempeño del cargo de consejero en Sajonia, ciudad en la que no olvida los estudios y que le hacen obtener un premio por parte de la Academia Prusiana. Es en esta época cuando estudia las obras de Leibniz. Pero la etapa más importante de su vida ocurre en Viena, donde precisamente comienza sus estudios camerales.

En Viena, en aquel entonces, la reina María Teresa (1740-1780) se esforzaba por afirmar el poder del Estado austriaco, cuidando en especial el mejoramiento administrativo y fiscal. En 1746 había establecido la Academia Teresiana, cuya finalidad consistía en la formación de los servicios civiles y los altos mandos militares. En un principio, Justi fue invitado a encargarse de una asignatura relativa a la cancillería, debido a su experiencia y buen gusto en la redacción de documentos oficiales.

Corría 1750, cuando nuestro autor es invitado a exponer ante la junta de ministros una ponencia, que Justi tituló: *Relaciones entre el cultivo de las ciencias y la ciencia del Estado*. Pero el paso decisivo dentro del Cameralismo no ocurrió, sino hasta que, en este año, comenzó a impartir la cátedra de "Práctica de las ciencias camerales, comerciales y de la industria minera".

Es una gran paradoja el que Justi, nacido en Alemania, aprendiera los principios del Cameralismo en Austria. Lo es también que fuera un autodidacta en Cameralismo, cuando teniendo él 20 años de edad ya se había establecido la cátedra cameral de Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Pero, quizás, fueron estas ironías las que, situándolo fuera del ambiente alemán, en el cual las tres disciplinas se enseñaban irresolublemente unidas, produjeran sus ideas en torno a la necesidad de su separación.

¹ Los márgenes de este periodo los constituyen su primera publicación, *Die Dichterisel* (una combinación de farsa y utopía), y la última, *Sistema de finanzas*: de 1745 a 1766.

En 1753 viaja a Gotinga, donde obtiene el doble nombramiento de consejero en minería y profesor en la Universidad. A partir de 1757, ya radicado en Alemania, comienza sus estudios sobre ciencia política. Pero es hasta 1765 que alcanza el reconocimiento más elevado en su carrera administrativa, comenzada desde su estancia en Viena, cuando es nombrado por Federico II como Superintendente de minería. Sólo tres años más gozó de los frutos de sus logros políticos; en 1768 fue acusado de malversación de fondos, como antes había ocurrido a Zincke. Pero, no teniendo la suerte de Zincke, Justi no obtuvo la absolución y murió en prisión en 1771 sin haber aceptado jamás los cargos que se le imputaban.

Justi, hombre extraordinario, tuvo una inteligencia excepcional. Como ya lo dijimos, en 21 años logró elaborar una gran obra, no únicamente en lo cualitativo, que es lo más importante, sino también en cantidad. Seis libros, la mayoría voluminosos, dan fe de ello.

La producción de literatura elaborada por Justi obedece a un riguroso programa académico formulado originalmente en el prefacio de su obra *Economía de Estado*, de la cual hablaremos luego. Las ciencias camerales, en su opinión, implican un triángulo: ciencias económicas y camerales; ciencia de la policía; y ciencia de las finanzas. Sin embargo, la ciencia política fue asimismo un campo intensamente cultivado por Justi, tal como lo podremos observar más adelante. Por de pronto haremos una breve referencia a los diferentes libros que brotaron de su pluma.

La primera obra elaborada por Justi es precisamente su gran trabajo camereral: *Economía de Estado o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales necesarias para el gobierno de un país*. Apareció en Leipzig durante el año de 1755, dedicada a María Teresa. A partir de esa fecha agrega a su apellido el "von" que le daba un carácter nobiliario, que ya aparece en la portada de la segunda edición de 1758, también publicada en Leipzig. Sofonea dice que "el mérito principal de esta obra radica en el hecho de que ella constituye el primer intento de una exposición sistemática de las disciplinas camerales, separadas de la ciencia de la policía".² Sofonea tiene, sin duda, toda la razón.

Su segundo tratado es *Principios de ciencia de la policía*, que publica en Gotinga apenas un año después (1756) que la *Economía de Estado*. Si tomamos en consideración que ésta suma, en sus dos gruesos volúmenes, más de 1300 páginas, y que el primer volumen de los *Principios de ciencia de la policía* tiene más de 400, resulta impresionante la capacidad de trabajo de von Justi.

² Sofonea, "J.H. Gottlob von Justi, il maggiore cameralista", Generali, IV, serie 49, p. 8.

Productor incansable, Justi saca de la imprenta en 1757, estando en Copenague, su *Tratado completo de las manufacturas y fábricas*. Dos años después (1759) da a la luz en Frankfurt y Leipzig, a la vez, su primer libro de ciencia política: *Compendio del buen gobierno*, trabajo que suma poco más de 400 páginas y que constituye una prueba irrefutable de la versatilidad de Justi. En Berlín, durante 1760, publica su segundo documento politológico: *Naturaleza y esencia de los estados*. En este mismo año, 1760, aparece el primer tomo de la segunda obra monumental de Juan Enrique von Justi: *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición detallada de toda la ciencia de la policía*. El segundo tomo se publica al año siguiente. Este enorme trabajo y segundo libro de policía de Justi, es como la *Economía de Estado* de dimensiones colosales. El primer tomo cuenta con más de 700 páginas, el segundo con más de 600. También de 1760 –61 es su miscelánea de trabajos, publicada en Berlín en tres volúmenes.

El último libro de Justi, con el cual completa su propósito de lograr la enseñanza separada de la economía, la policía y las finanzas, versa precisamente sobre lo último: *Sistema de finanzas*, aparecido en el año de 1766, cinco años antes de su muerte.

Aunque en la cárcel se consumieron cuatro años de la prolífica vida de nuestro autor, entonces aún joven y pleno en todas sus potencias intelectuales, no cabe duda que aunque tuvo que abandonar la pluma, con ella ya nos había legado un tesoro de valor inapreciable. Dentro del periodo de 21 años que cubre toda su producción escrita, Justi se dio el lujo de ocupar sólo 11 de ellos, poco más de la mitad, para elaborar sus grandes obras camerales y de ciencia política, y dejárnoslas para consulta. Este mérito de von Justi es indisputable.

APORTE A LAS CIENCIAS SOCIALES

Lo que hoy día entendemos como ciencias sociales, pero que como tales no existían en la época de Justi, tienen en él a un autor con el cual están en deuda. Desde el ángulo de las disciplinas camerales, von Justi elabora trabajos que contribuyen grandemente a la formación de ellas. Es cierto que la ciencia de la administración, la economía política y las finanzas públicas, son las principales deudoras de su obra; pero la sociología, y más en particular la ciencia política, le deben también colaboraciones valiosas.

En realidad todas las obras de von Justi son una gran contribución a la ciencia política, inclusive las de *Economía de Estado*, *Sistema de finanzas* y *Tratado completo de manufacturas y fábricas*. Pero si atende-

mos la separación de Justi entre ciencia de la policía, economía y finanzas, a la que debemos agregar la distinción con la ciencia política, y todo esto tenemos que hacerlo, las dos obras propiamente politológicas de Justi son el *Compendio del buen gobierno* y *Naturaleza y esencia de los estados*. Ambas, que merecen un estudio profundo, deberán atraer la atención de algún especialista de la materia.

Nos interesan también las aportaciones justianas a la economía y a las finanzas públicas, las cuales luego del establecimiento de sus proposiciones docentes relativas a su enseñanza autónoma con relación a la ciencia de la policía, contribuyeron a su consolidación como disciplina independientes. Dentro del marco del Cameralismo esto fue, radicalmente, el tránsito hacia la última etapa de su vida, es decir, su transformación en tres disciplinas teóricas enseñadas en las universidades y que se habían convertido en ciencias independientes. Por eso, a partir de 1755, hablar de las ciencias camerales es hablar de la ciencia de la policía, la economía de Estado y las finanzas públicas, si bien el propio Justi había hecho de las ciencias económicas y camerales una forma paralela de referirse a la economía de Estado.

Colaboración a la ciencia de las finanzas

Nuestro conocido, el profesor Joseph Schumpeter, refiere que A.E. Monroe en su *Early economic thought*, escogió la obra de von Justi titulada *Sistema de finanzas* (*System des Finanzwesens*) para exemplificar las concepciones de Justi sobre esta materia. Ello obedece a que, si bien Justi analiza en muchas de sus obras este objeto, nada mejor que su trabajo propiamente financiero. Nosotros haremos lo mismo, sobre todo porque, siguiendo uno de los principios que rigen la elaboración de esta obra, utilizaremos todos aquellos que sobre la materia se encuentre en castellano, toda vez que hemos tenido acceso a una versión parcial en nuestro idioma del *Sistema de finanzas*.³

En una época en la cual predominan las especialidades, no deja uno de asombrarse cuando en el pasado alguien tiene conocimientos profundos sobre materias distintas. Pero la sorpresa es mayor cuando se trata de quien, en un afán de mejorar la enseñanza de las disciplinas camerales, propone que las ya muy mencionadas materias que aquí estamos tratando se imparten por separado. Se podría suponer, de entrada, que la persona que sugiere lo dicho tiene una inclinación hacia tal o cual

³ Ver la obra de Jesús Silva Herzog, *Antología del pensamiento económico y social*, pp. 166-171.

materia o disciplina; esta sospecha no estaría fuera de lugar. Pero, cuando un individuo no sólo hace proposiciones verbales, sino que las materializa en trabajo concreto, hay que recalcarlo, el asombro es extraordinario.

Juan Enrique von Justi, quien hizo la mencionada sugerencia de que debían impartirse en cátedras distintas la economía, las finanzas y la policía, elabora una obra para cada cual. Y, aunque no se trata de trabajos breves, sino muy voluminosos, más que la dimensión pesa la calidad. Justi era un erudito en cada una de estas disciplinas, además de sus amplios conocimientos sobre la ciencia política. Era pues conocedor de la materia hacendaria, y de ello hay que dejar constancia.

Justi propone seis principios para establecer un buen sistema de finanzas estatales:

1. Es necesario, antes que nada, que se tome en cuenta que para establecer impuestos, la población debe estar en condiciones de poder tributar, es decir, que los contribuyentes puedan aportar sin privarse de lo necesario para subsistir y sin menoscabo de su patrimonio. Lo que no coincide con ello no son contribuciones, sino "tiránicas exacciones, robo violento de la propiedad de los ciudadanos".⁴ Justi agrega que, bajo un "gobierno inteligente y bien organizado", no deben existir emergencias que hagan aparecer esto, que condena. De este modo, todo plan fiscal debe tener como base las condiciones de la sociedad sobre la cual el Estado hará gravitar sus impuestos; pero, todavía más, el Estado deberá crear las condiciones que auspicien una tributación nutrita. En particular, agrega Justi, "las condiciones de las clases trabajadoras deben ser mejoradas antes de pensar en un aumento en las contribuciones".⁵

2. Los impuestos deben gravitar sobre la población con absoluta igualdad y en su justa proporción. Ello descansa, dice, en que todos por igual tienen objetivo común: contribuir a la prosperidad del Estado. Como la cuantía de propiedad es distinta en cada quien, la participación será entonces en proporción a los capitales habidos. Hay estados en los cuales los sistemas fiscales han sido establecidos para que los ricos paguen menos, y como los pobres no pueden contribuir en nada, las que soporan las cargas tributarias son las "clases medias". Esto, agrega von Justi, se origina en una gran cantidad de obstáculos que impiden una recaudación sana. Luego diserta con abundancia sobre los sujetos de la tributación, las personas y las cosas, de los problemas para aplicarles tasas adecuadas, terminando por afirmar que los objetos más fáciles de tasar son las propiedades inmuebles, siempre y cuando no estén embarazadas

⁴ *Ibid.*, p. 166.

⁵ *Ibid.*, p. 167.

por exenciones y privilegios “absolutamente contrarios a los propósitos de toda sociedad bien constituida”.⁶ Asimismo, nos pone en alerta acerca del grave error de imponer tasas sobre todo aquello que es indispensable “a todo el mundo”, tan erróneo como tasar sobre las propiedades sin tomar en consideración la ocupación de la persona, o sea, si se trata de un negociante o de un notable caballero que vive de sus rentas inmobiliarias. En uno y otro caso, la proporción en la participación de cada cual debe ser relativa a su persona como totalidad. Pero Justi resalta más el problema de la tributación sobre el consumo y pone el caso de un impuesto sobre el pan, el cual gravitará más pesadamente sobre un trabajador asalariado que sobre un rico, ya que el primero como proletario y de familia numerosa consume más pan que el rico, en cuya mesa se combina con una buena cantidad de alimentos variados.

3. Justi pasa enseguida a analizar el sistema impositivo en su aspecto de organización y aplicación, sugiriendo que los métodos de recaudación tributaria no dañen a la propiedad del Estado, a los habitantes y a la libertad civil. La implantación de esta regla, dice, es incuestionable porque “el bienestar general del Estado y de los nacionales es el primer propósito que toda sociedad persigue. Todos los propósitos especiales, todas las organizaciones, todas las instituciones del Estado deben, por consiguiente, derivarse de este principio fundamental”.⁷ Cuando un Estado consiente en que sobreviva una organización o institución cuya existencia vaya contra este principio, “es un monstruo por su forma y estructura”. Así, un sistema financiero es sano, si no atenta a la prosperidad del país o de los súbditos del mismo. El Estado, en consecuencia, debe alentar la libertad individual, porque con ello alienta el bienestar y la felicidad de los ciudadanos, que son la base de la prosperidad del Estado mismo. Aquí, no cabe duda, la presencia de la policía se haya por doquier en el planteamiento de Justi.

4. Las contribuciones deben estar en concordancia con “la naturaleza del Estado y de su forma de gobierno”. Un Estado, dice Justi, es de un modo determinado y no de otro. En sus palabras, “el Estado en particular debe funcionar de cierto modo y no de otro”. El sistema tributario, por tanto, no debe ser distinto ni al Estado ni a la forma en que funciona. “De suerte que si se estableciera en ese Estado un sistema hacendario que difiriese de sus instituciones políticas, no únicamente se debilitaría su eficiencia como Estado escogiendo una dirección que no estaba en armonía con las demás condiciones del Estado, sino que los lazos y el

⁶ *Ibid.*, p. 168.

⁷ *Ibid.*, p. 170.

acuerdo entre todas las partes del cuerpo político, que deben combinarse en un todo y han de dirigirse a un bien común, serían interrumpidos".⁸ Dicho de otro modo, el sistema financiero es de tal importancia que su incompatibilidad no solamente reduce la capacidad y la eficiencia del Estado como Estado, sino que también tiende a aflojar los vínculos sociales que es responsabilidad del Estado mantener unidos. Así, agrega Justi, ciertos tipos de tasas que son propias para las monarquías, no son aconsejables para las repúblicas, y a la inversa.

5. Los impuestos deben estar basados en la moralidad, ser establecidos en definitiva y plantearse claramente a los contribuyentes. Deben los impuestos ser suficientes para sufragar los gastos, de modo que no ocurra lo contrario y la tesorería caiga en el desorden. Deben definirse debidamente los objetos de la tributación, para evitar la incertidumbre y por tanto la inconsistencia y el desorden en la recolección de los ingresos. Asimismo, en lo posible deben evitar la corrupción entre los agentes fiscales.

6. Las contribuciones deben cobrarse fácilmente, tanto para el Estado como para los contribuyentes, y su método de recepción ser el más económico posible. Debe impedirse que los contribuyentes recorran largas distancias para pagar los impuestos y sería deseable que estos pagos fueran en forma de mensualidades. En fin, Justi propone una adecuada organización de la administración financiera, en la que debe incluirse que los agentes fiscales no proliferen, porque son un gasto más que reduce las rentas del Estado.

Justi concluye ratificando la importancia de estas seis reglas, precisamente seis, aunque algunos pensadores las han reducido a menos o las han visto confundidas entre sí.

El pensamiento político de Justi

El lector ya ha podido constatar la versatilidad intelectual de Juan Enrique von Justi, además de su enorme erudición. La teoría política fue también un campo de su cultivo académico. Sus dos obras políticas —*Naturaleza y esencia de los estados* y *Tratado del buen gobierno*— constituyen un aporte a la ciencia política.

Sin embargo, hay que explicar que las ideas políticas de von Justi, como ocurre también con sus estudios financieros, no son independientes. Se encuentran en estrecha relación con su concepto general de las ciencias camerales. Ello ha originado que, con toda razón, Albion Small

⁸ *Ibid.*

observe en ambos trabajos la ampliación y profundización de temas abordados en la *Economía de Estado*; por tanto, encuentra que los puntos de variación máxima se localizan en el prefacio de cada cual, particularmente en el libro *Naturaleza y esencia de los estados* (*Natur und Wesen des Staaten*).

Expondremos primero esta obra, publicada en 1760. Von Justi era un lector hambriento de los progresos intelectuales de la ciencia política. Por ello no debemos extrañarnos de que haya consultado *El espíritu de las leyes* de Montesquieu y que, en realidad, su libro *Naturaleza y esencia de los estados*, sea una respuesta al trabajo del gran estudioso francés de la política.

Justi encuentra errores en Montesquieu que pretende corregir. Puntualiza que la esencia de las leyes se encuentra en que son medios para obtener la finalidad fundamental del Estado, a saber, la felicidad común, que debe ser buscada en la “esencia y la naturaleza de los estados como su fuente”.⁹ Por tanto, el objeto de sus reflexiones es tanto la naturaleza como la esencia de los estados y que es un punto de la común convergencia de las ciencias económicas y camerales, de la política y de la ciencia de las finanzas. Todas estas disciplinas comparten un tema: el Estado.

La libertad es una condición que Justi encuentra como base de la convivencia humana. Es la libertad el elemento de unión de la sociedad. No obstante, la libertad es insuficiente para constituir a una República o Estado; es necesario un poder supremo, cuya fundamentación no ha de encontrarse en el uso de la fuerza, sino por el contrario, en la salvaguarda de la libertad.

En el *Tratado del buen gobierno* (*Grundris einer Guten Regierung*), Justi desarrolla argumentos similares, pero anteriores, a los que elaborará en la obra antes citada. Publicada en 1759, es decir un año antes, encontramos puntos de análisis más desenvueltos en *Naturaleza y esencia de los estados*. Las distinciones mayores yacen en el concepto del buen gobierno, al que examina ampliamente en el *Tratado* que lleva su nombre. Más en lo particular, el libro se refiere a que “la naturaleza, esencia y propósito final de los estados sólo son criterios por los cuales se determina al buen gobierno”.¹⁰

Continúa Justi, todo ser humano tiene una energía, la cual, combinada con la de los demás, crea una energía compuesta. “La participación en la gran energía de la asociación, es el último propósito de la

⁹ Citado por Small, *The cameralists*, p. 398.

¹⁰ Hemos cotejado las citas de Small y la obra original. El primer número citado corresponde a ésta, el segundo a Small: p. 1; 407.

propia sociedad". De este modo, hablar de Estado o República es referirse al ser colectivo, es referirse a la misma cosa.¹¹ El poder supremo del Estado emana del pueblo y éste el que determina cómo se debe ejercer, con lo que crea al derecho. La institución por la cual se ejerce el poder se llama gobierno (*Regierung*) y para funcionar se divide en legislación y en ejecución de la ley.

Esta obra está dividida en cinco libros: 1) propósito final del gobierno e idea general del buen gobierno; 2) arreglos fundamentales por los que el gobierno es bueno por naturaleza; 3) bondad del gobierno, que nace de su propia moderación; 4) sabiduría del buen gobierno; 5) errores y faltas del gobierno.

Nuestro autor no está interesado, como hemos visto, en el gobierno en general, sino en el buen gobierno. Por extensión, el buen gobierno se relaciona con la fuerza del Estado y con los medios de poder conocerla. Las cualidades morales de un soberano —consigna Justi— se sintetizan en una palabra: "sabiduría". Esta, sin embargo, descansa en la fuerza del Estado, la cual se desenvuelve por medio del gobierno que opera con "plan y programa del trabajo", con base en el ejercicio de reglas fundamentales; a saber: "el gobierno por el soberano mismo, al través de su propia luz, no meramente por medio de ministros, y la concentración de todos los negocios en su fuerte mano; y en su sabio nombramiento de los ministros y servidores, asignando a cada quien su puesto y responsabilidad de acuerdo a sus cualidades y competencias".¹² Todavía más, poniendo todos los asuntos en orden y disciplina, preparando al Estado en condición de sortear con éxito los infortunios y los accidentes. Cuando se han cumplido estas reglas, podemos hablar, dice Justi, del buen gobierno.

Small resalta una idea de Justi: diseñar una especie de utopía platónica. En ella, nuestro autor comenta que el hombre será considerado como tal, con sus deseos y pasiones; la sociedad estará basada en la virtud, el gobierno combinará a la aristocracia y a la democracia, la nobleza no tendrá un carácter hereditario y habrá un número limitado de nobles. Finalmente, los funcionarios públicos se dividirán en legislativos, ejecutivos y judiciales, y la organización de la administración pública será colegiada.

Pasando al tema especial del libro, el buen gobierno, Justi advierte de los peligros del gobierno ilimitado. Small considera que se refiere a un "despotismo benevolente". Este despotismo, que no es otro que el buen

¹¹ *Ibid.*, p. 4; 408.

¹² *Ibid.*, p. 93; 424.

gobierno, se caracteriza también por su moderación, por hacer al pueblo feliz, por el esfuerzo de difundir las bondades de la riqueza; por asegurar la libertad, establecer la inviolabilidad de la propiedad, garantizar la justicia, establecer impuestos equitativos y hacer la guerra sólo en casos excepcionales.

Las dos obras analizadas no son, sin embargo, las únicas en las cuales Juan Enrique von Justi aborda las materias políticas. También lo hace en una colección de trabajos diversos, que fueron publicados en tres tomos en Berlín entre 1760 y 1761. Los temas abarcan a las finanzas, las ciencias camerales, la política y otros más.

En el primer volumen von Justi aborda el estudio de la historia. Dice que, a menudo, de ella se tiene una versión relativa a sucesos extraordinarios o desafortunados, siendo que se debería referir al examen del origen y el gobierno de los estados, al esfuerzo para fundarlos y hacerlos florecer, a “los principios del gobierno en asuntos políticos, financieros y de policía”, al cultivo del país, a los soberanos y a sus ministros. Por tanto, temas tales como la guerra y asuntos similares, deben revisarse de pasada y en función de su mucha o poca influencia en “el bienestar o declinación de las sociedades. Si así fuera construida la historia, podríamos decir que la historia es un espejo de las relaciones humanas...”¹³ Este breve pasaje de los trabajos misceláneos de Justi, abrevia magnamente el significado de la historia conceputada con base en las relaciones materiales entre los hombres, concepción propia y natural de las ciencias camerales, y un directo precedente de posteriores explicaciones del devenir de la historia en el siglo XIX, sobre todo el materialismo histórico.

Repunta también un pasaje sobre la teoría de la división de poderes, particularmente en lo relativo a la idea de los frenos y contrapesos, que al parecer Justi formula antes que otros pensadores. Ya hemos visto que nuestro autor pensaba en una separación bipartita de poderes: legislativo y ejecutivo. Por propia voz, Justi dice que “es conclusión indudable que una bien ordenada constitución del Estado debe estar arreglada en dos poderes, que deben tener cierta independencia o equilibrio. Este equilibrio depende enteramente del peso del derecho de uno de impedir al otro, cuando va más lejos y pierde de vista el bienestar del Estado, o tiende a repudiar la constitución fundamental”.¹⁴

La versión justiana de la división de poderes, dual, precederá a la concepción bipartita de Hegel formulada en el siglo siguiente. Pero,

¹³ Citado por Small, *op. cit.*, p. 460.

¹⁴ *Ibid.*, p. 467.

todavía, tiene más valor su idea de los frenos y contrapesos, ese impedimento mutuo entre los poderes que evita la invasión de competencias y la transgresión de la constitución política, idea que se adelanta varios años a las similares elaboradas por los pensadores políticos norteamericanos.

Con todo lo antes mencionado creemos haber examinado suficientemente el pensamiento político de Juan Enrique von Justi, por lo que ahora procedemos a tratar el trascendental tema de su teoría cameral.

LAS CIENCIAS CAMERALES Y ECONOMICAS

Las aportaciones justianas a las ciencias camerales y económicas consisten, en lo general, en su especificación en una categoría: la economía de Estado; así como en la definición clara y profunda de los perfiles académicos de la formación universitaria de los administradores públicos camerales. Comenzaremos por lo último.

Lecciones camerales de Justi

La versión de Juan Enrique von Justi acerca de la enseñanza de las ciencias camerales debe ser resaltada, no sólo porque en ella se encuentra plasmada la brillante mente de nuestro autor, sino porque refleja el enorme desarrollo alcanzado en la formación de los administradores públicos en las universidades alemanas.

El centro de nuestro examen consiste en el celeberrimo prefacio de la *Economía de Estado*, en el cual von Justi elaboró lo que Albion Small ha considerado como un "digesto de conocimiento útil para funcionarios civiles. La tesis primaria de este libro y todos los demás escritos por Justi son materias relacionadas con los problemas sociales, que son presentados por el autor principalmente como problemas de la administración pública".¹⁵ Esto, en lo que se refiere a los cameralistas en general, no es un secreto: las ciencias camerales son las ciencias de la administración del Estado absolutista. Con Justi esto no es una excepción, sino su testimonio más fiel.

Juan Enrique von Justi explica que "las ciencias camerales y económicas son muy antiguas en el mundo. Su aplicación, efectivamente, ocurrió cuando fueron introducidas entre los hombres y por tanto las repúblicas cobraron existencia".¹⁶ El pueblo siguió entonces ciertas

¹⁵ Small, *op. cit.*, p. 294.

¹⁶ Hemos cotejado la *Economía de Estado*, edición de 1758, y las citas sobre la misma hechas por Small, que también utiliza esta versión. El primer número corresponde a Justi, el segundo a Small: p. XI: 294.

reglas fijadas por el Estado, en tanto que los gobernantes se empeñaron a darle una organización al propio Estado. “Esto —agrega Justi— es esencial en las ciencias económicas y camerales”, aunque ciertamente su incorporación a las universidades es un hecho reciente. Para él, la cameralística y la economía se han unido en lo que llama “ciencias camerales y económicas”, pero mantienen su independencia.

Nuestro autor comenta que el rey de Prusia, Guillermo Federico I, estableció desde 1727 la enseñanza de las ciencias camerales en las universidades. Es más, afirma que el soberano se distinguió como un “gran director” (*Wirth*). Habla de Gasser como el primer profesor cameralista, cuenta que incluso se extendieron certificados firmados por él para legalizar los estudios camerales; en fin, que la docencia cameral se extendió a Uppsala, Gotinga, Viena y Braunschweig.

Sin embargo, Justi considera que los cursos de ciencias camerales y económicas son perfectibles y, aun, mayormente difundibles por toda Alemania. En primer lugar juzga que deben dejar de poner énfasis en el arte de la dirección (*Haushaltungskunst*) y la economía rural (*Landwirtschaft*), resaltando por lo contrario a la materia de policía y el ramo de las regalías de los soberanos. Segundo, conviene reducir el carácter tan marcadamente operativo de los cursos, dando un lugar más pertinente a los temas que atraigan la reflexión de los estudiantes. Estos defectos se encuentran, dice, en los textos de Gasser y Dithmar, los “nuevos cameralistas”. Lo anterior le hace declarar, con cierto pesar, que “gracias a estas deficiencias, los estadistas y los cameralistas prácticos tienen la idea de que estas ciencias no pueden tener un sistema de teoría ordenada”.¹⁷ Lo dicho por Justi es aceptable, pero lo que debemos entender como exageración es que por estas deficiencias académicas diga que se han desarrollado más las ciencias camerales en Suecia, que en Alemania, aunque Prusia tenga la más eficiente administración pública.

Entrando en materia, Justi se declara a favor del conocimiento especializado de la ciencia, por causa de la utilidad que esto tiene para los fines de la vida humana. Algunas de las ciencias especiales a las que se refiere son las ciencias naturales, religión, moral, teoría de la virtud y ciencia del derecho. Asimismo, clasifica al conocimiento en “necesario”, en “útil” y en “atractivo”. Las ciencias camerales y económicas quedan clasificadas en el primer tipo: son necesarias. “Ellas nos dan la luz que nosotros más necesitamos para los propósitos de la vida política y social. El gobierno de las repúblicas no puede existir sin ellas, y no hay insti-

¹⁷ *Ibid.*, p. XIII, 297.

tuciones sociales ni clases sociales o modos de vida que pudieran vivir enteramente sin ellas".¹⁸

Justi predica a favor de la enseñanza cameral en las universidades porque piensa que, al través de la misma, pueden las ciencias camerales y económicas servir útilmente a la sociedad enseñando los caminos de la producción de la riqueza común. "Esto muestra, a partir de las referencias precedentes, que el propósito supremo de las universidades es que uno de sus principales empeños sea el de la enseñanza de las ciencias camerales".¹⁹ Es más, Justi agrega que hay muy pocas de las funciones principales del Estado en las cuales las ciencias camerales no se consideren materias de orden esencial, para realizar un "buen servicio"

El conocimiento de estas ciencias es complejo. Su aprendizaje requiere método y esfuerzo. No cualquiera se puede convertir en un cameralista, o más bien, en lo que von Justi denomina un "cameralista universal". Dejemos que el propio autor lo defina: "podemos admitir como posible que un cameralista meramente práctico, si tiene una buena inteligencia natural y su industriosidad lo hace informado de las instituciones y de los países, pueda convertirse en un buen cameralista particular de esta o aquella rama de la administración pública, pero nunca ser un buen cameralista universal. La ausencia de principios básicos coherentes le harían caminar pasos inseguros. En una situación excepcional podría dudar y tomar decisiones cuestionables. Si piensa que ha introducido mejoras importantes en su sector de organización administrativa, no sabe que ha causado un daño proporcional en otra parte de la administración del Estado, porque no conoce suficientemente la correlación de este gran sistema y la influencia que todas las circunstancias de un sistema entero tiene con otros. ¿Qué podría ser más indispensable al Estado que un cameralista universal perfecto? El bienestar del Estado reposa pesadamente en él. La mayoría de los países tienen, en esto, una serie de deficiencias".²⁰

Este pasaje, que resalta transparentemente la necesidad de que los conocimientos camerales sean adquiridos por medio del aprendizaje en el seno de las universidades, sigue siendo válido hoy día cuando se hace referencia al estudio contemporáneo de la ciencia de la administración. El mejor lugar para hacerlo sigue siendo, no la administración pública misma, sino las universidades. Sobre esto, Albion Small ha llamado la atención acerca de una idea de Justi: "las ciencias de la administración

¹⁸ *Ibid.*, p. XIX; 299.

¹⁹ *Ibid.*, p. XXI; 299.

²⁰ *Ibid.*, pp. XXVII; 301-2.

como tecnologías profesadas, en directa antítesis, con ‘otras ciencias que sirven meramente al entendimiento humano’”²¹. Dicho de otro modo, las ciencias camerales y económicas eran ciencias aplicadas a los asuntos prácticos de la administración pública, pero no mero entrenamiento en el servicio; el hecho que fueran disciplinas aplicadas, no quería decir que no fueran teóricas.

Además de tener una idea muy clara del perfil profesional del administrador público camereral, Juan Enrique von Justi formuló un diseño completo de la currícula cameraria. Relata por propia voz que:

“difícilmente se podría suponer que yo pudiera considerar que un solo hombre fuera capaz de enseñar ciencias económicas y camerales en las universidades. Dos profesores, al menos, deben ser nombrados: uno de los cuales podría tratar principalmente con policía y ciencia del comercio, el otro con economía y finanzas. Porque si estas ciencias, se han de enseñar completas, fundamentalmente y para un propósito real, cada uno de estos profesores ha de tener tiempo de tratar esta u otra parte de estas ciencias en detalle y en lecciones separadas, para que cada cual pueda tener la oportunidad de hacerse por sí mismo versado en la rama a la que se haya propuesto dedicar.²² Alguien podría hacer una carrera en el sistema de manufacturas, otro en las oficinas de impuestos y egresos, alguno en forestación u oficinas forestales, y todos tener la oportunidad de adquirir una detallada especialización de la materia elegida.

“El tradicional profesorado de política en las universidades podría ser preparado en lo que los embajadores y ministros pudieran con ventaja escuchar al ocuparse de los negocios de Estado, y que las doctrinas formuladas no parecieran ridículas a los actuales funcionarios y estadistas. El profesor de química podría adquirir tal carácter, que sería preparado para enseñar su materia, y dejar de dedicar su tiempo meramente a la teoría de la composición medicinal. . . Del mismo modo, el maestro de mecánica ser preparado para explicar la maquinaria de la construcción y operación de minas, y el profesor de ciencias naturales ser habilitado para impartir conocimiento adecuado de metales y fósiles en general. Estos seis profesores, a los que debemos agregar el catedrático de ingeniería civil y militar, si fueran escogidos entre hombres de talento, experiencia y saber, pueden integrar una Facultad que puede ser extraordinariamente útil para la vida civil. . .

“Con respecto a la instrucción de las ciencias económicas y camera-

²¹ *Ibid.*, p. XXXIII; 302.

²² Este pasaje fue reproducido por Lepawsky, *Administración*, p. 130.

les, es antes que todo necesario un Colegio Fundamental (*Collegium Fundamental*) en el que estas ciencias sean presentadas en una única teoría. Es necesario que los jóvenes tengan luces dentro de la totalidad, que puedan tomar ventajas de una idea coherente acerca de las estrategias relativas a la dirección del Estado, y ser formados en los principios correctos que derivan de la naturaleza de las repúblicas": Comenzando su preparación en una parte específica de la administración pública —agrega— debeenseguida enterarse del todo para entender sus interdependencias. "Este curso puede propiamente ser escuchado por todos los estudiantes, pero no lo convierte en sí en miembro de la sociedad civil ¿No podríamos nosotros mismos conocer la naturaleza y la estructura del cuerpo civil en el cuál vivimos? ¿No podríamos adquirir conocimiento de nuestras obligaciones hacia la República?".²³ Esto último, dicho en otras palabras, quiere decir que Justi considera que la formación cameraria de las universidades prepara profesionalmente al administrador público; pero que el ciudadano adquiere el conocimiento de sus deberes civiles por el ejercicio de sus obligaciones en cuanto tal. El Cameralismo forma a los funcionarios, pero no a los ciudadanos.

El Colegio Fundamental al que se refiere Justi es cubierto con el contenido temático de la primera parte de su obra *Economía de Estado*. Este Colegio está formado por un sistema coherente de los principios esenciales de las ciencias económicas. El primero de estos principios es el arte del gobierno (*Staatskunst*). Luego sigue la policía, a la cual se suma el comercio. Estas materias, dice Justi, comprenden la totalidad del primer volumen de su *Economía de Estado*. Por su parte, el segundo volumen está formado por las materias correspondientes a los deberes de los súbditos, a la ciencia financiera y en general a las reglas de la dirección, así como a la ciencia de la agricultura.

Tomando en consideración el uso de categorías, en lo particular la de "economía", von Justi considera hacer precisiones pertinentes. Economía "incluye no meramente las reglas generales de la dirección (*Haushaltung*), sino también la teoría de la dirección municipal y especialmente la dirección agrícola".²⁴ Small llama la atención sobre la connotación administrativa que Justi adhiere al término economía, connotación similar a la que hacen los cameralistas en general.

Tratando la categoría "dirección", explica el sentido que asigna a la "gran dirección del Estado", a la que siente análoga a otras formas similares no estatales. Los fines de la gran dirección del Estado son los de

²³ Justi, *op. cit.*, XXXV; Small, *op. cit.*, pp.303-4.

²⁴ *Ibid.*, p. XXXVIII; 307.

adquirir medios, asegurar las adquisiciones y usar razonablemente los medios poseídos. Pero “la dirección del Estado es inmensamente más extensa que la de las personas privadas”.²⁵

Una vez concluidos los cursos de economía, Justi propone se inicien los relativos a la policía, “que es la primera parte de la gran economía (*Oekonomie*) del Estado, y que incluye las medidas principales tendentes a preservar e incrementar los medios generales de la República. Todos los métodos por los cuales puede ser incrementada la riqueza de los estados, a los cuales concierne la autoridad del Estado, están consecuentemente bajo la potestad de la policía. La ciencia de la policía es por tanto la base inmediata de las ciencias cameraria y financiera, y el experto en ciencia de la policía debe sembrar por decirlo así, para que el cameralista en turno venga a cosechar”.²⁶

La cameralística pasa a llamarse “ciencia cameraria y financiera” y cierra el ciclo académico. Esta es la segunda gran división de la “gran economía (*Oekonomie*) de la República, ella trata con el uso razonable de los medios del Estado y con la dirección interna”.²⁷

La ciencia económica cubre un semestre; la de policía otro más; la ciencia cameraria y financiera un año entero. En total, Justi considera que la formación cameraria de los administradores reclama dos años lectivos como mínimo. “Todas estas ciencias son necesarias si alguien aspira, al través de ellas, a convertirse en un cameralista universal. Pero si alguien está destinado a ser sólo un cameralista particular, una u otra de estas ciencias puede, si es necesario, ser dispensada. De este modo, quien se proponga dar su atención principal al sistema comercial puede omitir a la economía y a la cameralística, etc. . . ”.²⁸ Pero el cameralista universal, para serlo, habrá de dedicar cuando menos dos años de su vida al aprendizaje de estas tres ciencias camerariales: economía, policía y cameralia (llamada “ciencia cameraria y financiera”).

Economia de Estado fue un libro exitoso, muy consultado por los contemporáneos de Justi. El mismo nos informa que la primera edición (1755) se agotó al primer año, lo que le obligó a una segunda impresión en el año de 1758. La edición de este año es la que consultamos y a la que enseguida prestamos nuestra atención.

²⁵ *Ibid.*, p. XXXVIII; 306.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. XL; 307-8.

"Economía de Estado"

Toca el turno a una de las obras de cameralia por excelencia: *Economía de Estado* de Justi. Ahora estudiaremos su contenido.²⁹

En un capítulo precedente hemos podido apreciar cómo, por medio de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, la primera y la última habían adquirido un estatus de semiautonomía en el seno más comprensivo de las ciencias camerales. Sin embargo, adquieren una legitimidad científica plena hasta que encuentran mayor autonomía a partir del trabajo académico de Juan Enrique von Justi. El paso preciso ocurre cuando Justi publica su *Staatswirtschaft oder Systematische Habbandlung aller Oeconomischen und Kameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordernt werden*, que en castellano lleva el título completo de *Economía de Estado o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales necesarias para el gobierno de un país*. Esta autonomía no es otra cosa que su diferenciación, con respecto a la ciencia de la policía.

El libro está dividido en dos partes. La primera es precedida por un opúsculo que Justi titula *Breve historia de las formas financieras y comerciales de los pueblos*. El contenido de la primera parte es sumamente interesante: trata del mantenimiento y la vigilancia de las facultades patrimoniales del Estado, como "función principal de la eficiencia de la policía del Estado y de la ciencia comercial, necesariamente relacionada a la economía". O sea, este gran apartado trata de la administración del patrimonio estatal, desde el ángulo de la capacidad y del éxito de la policía, el comercio y la economía, lo que nos remite a la idea que las ciencias camerales han sido divididas por Justi, pero no opuestas o dicotomizadas.

Tal como acostumbrará Justi a partir de la *Economía de Estado*, la exposición del tema a tratar estará precedido por una introducción aclaratoria sobre la materia en cuestión. Su método de exposición se sintetiza en tres palabras: orden, sistema y claridad.

La parte primera está dividida en libros, los libros en capítulos y los capítulos en secciones. Cada libro, en realidad, implica una propuesta de acción general que se puede ir instrumentando al través de los capítulos y precisando más en detalle en las secciones que los integran. Por tanto, la forma de organización de la obra es un programa de acción estatal muy bien proyectado.³⁰

²⁹ Small, *op. cit.*, pp. 315-393.

³⁰ Ver, especialmente, las págs. XLV-XLVIII de la *Economía de Estado*, versión de 1758.

La primera proposición de Justi habla de “los medios y normas del gobierno, y las facultades del Estado para mantener, aumentar y fomentar la felicidad del pueblo”. La felicidad es el objetivo y las normas y los medios sus instrumentos. Las normas y los medios son de dos tipos: exteriores e interiores. Los primeros se concretan en la seguridad exterior del Estado y se centra en el conocimiento de la conducta del gobierno con relación a la paz o la guerra, e incluye las formas de evitar la última; los segundos (la seguridad interior) tienen mecanismos más variados de acción, tales como: prevención de las acechanzas del enemigo; el cuidado de las condiciones de moralidad de los súbditos, en particular con relación a la religión y las costumbres; la administración de justicia y, finalmente, la vigilancia de las actividades mercantiles.

Como la conjugación de actividades entre la policía, el comercio y la economía son la base de la acción estatal, esas actividades por tanto se encaminan a la expansión de las “fuerzas del Estado”. Ello es posible gracias al concurso de otras normas y medios: incremento de la riqueza, aumento de la población, difusión de las relaciones comerciales con otras naciones. Con relación a este último punto, Justi hace algunas reflexiones que precisan su importancia. En primer lugar destaca la exigencia de conocer su naturaleza, luego tomar nota de su forma de organización y en las condiciones en que opera y, finalmente, establecer el grado de importancia que tiene para el país. Luego toma en consideración lo relevante que es ampliar la producción minera y mejorar los almacenes, como condiciones necesarias para poderse incrementar la riqueza del país. Finalmente, destaca la exigencia de que se auspicie la expansión de la producción de alimentos, se distribuya el crédito más ampliamente, se incrementen las manufacturas y se elimine el ocio y la mendicidad. Todos estos medios y normas de acción no pueden ser soslayadas si se pretende enriquecer al país, para hacer feliz al pueblo.

El otro libro que integra la primera parte trata “De las responsabilidades en los negocios del gobierno, con relación a las normas y medios necesarios para mantener y aumentar las fuerzas del Estado, así como del cuidado y protección que requieren”. Esta sugerencia, o sea, la realización de los negocios gubernamentales en su relación con la expansión de las fuerzas estatales, puede ser instrumentada por medio del cumplimiento de las obligaciones que los súbditos tienen hacia el Estado. Más en lo particular, esto supone la sumisión a la institución estatal, la fiducia que le deben y la colaboración necesaria que deben prestarle para asegurar su bienestar, que Justi juzga ser una condición indispensable para que él les puede proveer la felicidad. En lo relativo al bienestar del Estado, nuestro autor invita a los súbditos a empeñarse con ahínco

en su trabajo para participar en las tareas productivas y sufragar los gastos del Estado por la vía del pago de impuestos.

También se contribuye a la expansión del poderío del Estado, colaborando directamente en los negocios gubernamentales, cada cual en su condición y fortuna, aclara Justi. En este apartado el profesor alemán aborda materias relativas a la ciencia política. En especial muestra interés por los problemas relativos a la conducción del Estado, de sus facultades en general, del modo de adquirirlas e incrementarlas, y del uso razonable de esas facultades. Por "facultad" Justi entiende una forma de expresión del poder estatal, que puede estar formalizada o normada; lo importante del concepto es, sin embargo, que se refiere a una modalidad de las fuerzas estatales que puede ser adquirida, aumentada o perdida. Entre las facultades estatales se encuentran las responsabilidades gubernamentales propiamente políticas, tales como el regimiento del país y la administración de las ciudades. Con respecto a lo primero, Justi puntualiza las responsabilidades gubernamentales encaminadas a mantener la continuidad del ciclo económico, las construcciones públicas y la ganadería.

La segunda parte explora los problemas relativos al "uso razonable de las facultades del Estado y por tanto de la única cameralística en sí comprendida". En su introducción explica el sentido que atribuye a ese uso razonable de las facultades estatales, a saber, su empleo inteligente, calculado y prudente. Aquí tenemos a uno de los más antiguos y mejores tratamientos de racionalidad inherente a la actividad estatal, como lo podremos ir observando.

El uso razonable de las facultades del Estado es la materia propia de la cameralística. El raciocinio estatal se desdobra de la manera siguiente. Primero, sugiere el levantamiento de un censo para fincar las bases de las tasas impositivas, lo que a su vez comprende la ampliación de las facultades del Estado y la continuidad del asiento de las rentas del mismo. Le incumbe también las rentas regulares del Estado y las regalías del soberano. A estas últimas, que constituyen uno de los temas más importantes para la comprensión del Estado de policía, las clasifica conforme la siguiente distribución: tributos y aduanas, ingresos postales, rentas por metales preciosos e ingresos adquiridos por vía de la explotación forestal.

Otro ramo fiscal importante son las contribuciones y los pagos de derechos de los súbditos, en especial los impuestos que gravan a los inmuebles, el pago de derechos personales y las tasas sobre bienes muebles. Finaliza este apartado examinando los beneficios que se obtienen gracias a una adecuada tributación.

El primer libro de esta segunda parte concluye con el capítulo correspondiente al levantamiento de censos extraordinarios, debidos a la necesidad de cubrir gastos nacidos de emergencias. Incluye a los impuestos extraordinarios y la recuperación de gastos efectuados en esos casos de contingencias.

Una vez que Justi a tocado de manera prolífica los ingresos estatales, pasa al examen del gasto público, en el que incluye el estudio de las providencias relativas a él y lo que llama una "división diestra de gastos o de la economía nacional". La división comprende dos grandes ramas: gastos militares y gastos civiles; éstos, a su vez, se ramifican en gastos de la realeza, "gastos camerales", pago de culpas y erogaciones gubernamentales. Este capítulo concluye con un apartado incumbente a la administración de las erogaciones del Estado.

El tercer y último libro de la segunda parte, y final por tanto de la *Economía de Estado*, se denomina "De la administración cameralista". Está integrado por temas que sobresalen: arreglo y continuidad de la cameralística, que concierne estrictamente a la organización del "Colegio" o unidad fundamental de la Cámara; y lo que Justi denomina "estancamiento" del desarrollo cameralista, y que no es sino una gran paradoja porque su *Economía de Estado* venía a hablar del repunte cameral, más precisamente de su momento cimero y más brillante.

No podríamos concluir este breve comentario sobre el contenido general de este notable libro de cameralística, sin insistir que se trata, además de una obra de gran valor científico, de un muy bien diseñado programa de acción estatal encaminado a nutrir, fortalecer y expandir el poderío del Estado absolutista. Al través de las páginas de la *Staatswirtschaft*, los funcionarios estatales se pueden preparar para asumir su principal responsabilidad de acrecentar el poder del Estado, del cual eran sus servidores.

La obra fue dedicada por Justi a la soberana de Austria, María Teresa, emperatriz interesada en promover en todo lo posible el poderío austriaco. Sin duda, el texto ofreció los mejores caminos para conseguirlo; pero, más importante que esto, es que el Estado en sí había sido estudiado en forma tal que el comprender su naturaleza racional acercaba a los gobernantes a entender más profundamente sus fuerzas y sus debilidades.

Schumpeter había comentado que, para el estudio de la producción literaria cameral de Justi, hubiera podido escoger la *Economía de Estado* en lugar de *Los fundamentos del poder y bienestar de los estados*. No cabe duda que hubiera sido la mejor elección, porque von Justi consideraba distintas a la economía y la policía. De ello toma nota Traian

Sofonea cuando dice que “el mérito principal de esta obra se encuentra en el hecho de que ella constituye el primer intento de una exposición sistemática de las disciplinas camerales, separadas de la ciencia de la policía”, referencia que ya citamos. Según este autor es importante, asimismo, porque en la *Economía de Estado* se encuentra el embrión de la moderna ciencia de la administración. Sofonea, bien informado, finaliza su intervención señalando que este notable trabajo es en su parte primera una magnífica exposición de la conservación e incremento del patrimonio estatal, en tanto que en la segunda un tratado de su uso; ambas, en fin, para conseguir la felicidad general de los súbditos.

Por su parte, nuestro conocido Pierangelo Schiera nos recuerda que Justi es el gran sistematizador de las ciencias camerales, el creador del Cameralismo científico, su máximo exponente. Es más, asegura que el tránsito del absolutismo patriarcal al despotismo ilustrado se refleja en el paso de Gasser y Dithmar, hacia Justi. Su obra cameralista, agrega, es sin duda la *Economía de Estado*.

El centro de su argumentación –continúa Schiera– se da en torno del concepto de *Staatwirtschaft* o economía de Estado, que es la rama estatal cuyo propósito es “aportar el más alto grado de relación y coordinación” a sus actividades, según palabras del propio Justi. Esa coordinación se centra en las actividades económicas, a las que unifica y organiza, teniendo en mente la consecución de la felicidad de los súbditos. Y, comenta Schiera, aunque Justi dedicó dos obras al análisis político, de las cuales hemos dado cuenta, aquí se encuentran grandes aportes a la teoría del Estado.

El estudioso italiano, en contraste a Sofonea, considera que la primera parte de la *Economía de Estado* acentúa su atención en la policía, en tanto que la segunda lo hace sobre las finanzas. Es su idea que el punto central de análisis descansa en el tema del patrimonio estatal, al que Schiera dice que von Justi lo define como la suma de los medios necesarios para conseguir los fines esenciales del Estado, a saber, la seguridad y el bienestar. El ámbito de acción del Estado es la economía, considerada en sentido amplio, de la cual los súbditos satisfacen los fines por los cuales instituyeron al Estado. Schiera comenta, no sin razón, que estas consideraciones de Justi le hacen tributario de Jorge Enrique Zincke.

Justi, como Darjes, asocia las ciencias camerales con la teoría del Estado, según lo aprecia Schiera, aunque las considera disciplinas autónomas matizadas por su función técnica e instrumental. Concordamos con el estudioso italiano cuando dice, citando a Justi, que “todas las ciencias económicas y camerales” descansan en la actividad vital de

la policía, no en la de las finanzas, como lo sostienen otros pensadores camerales. "Por tanto, la ciencia de la policía es la creatura predilecta de Justi: a través de ella tiene una completa realización la economía de Estado".³¹ Esto, que fue un camino trazado por Darjes y Zineke, es la magna culminación de Justi. Por tanto, Schiera concluye su intervención diciendo que el más grande teórico del Estado alemán en el siglo XVIII es, sin duda, Juan Enrique von Justi. En ello tiene absoluta razón.

Como lo hemos podido constatar, la *Economía de Estado* no sólo es un texto polémico, sino muy atractivo. Es la obra estrictamente camerála, atendiendo la idea justiana de la especialización de las ciencias. Albion Small, otro gran conocedor del pensamiento de Justi, considera que el libro puede ser muy apreciado sin entrar en detalles, con un mero estudio general. Tiene mucha razón: atendiendo su opinión, una vez que describimos con cierta precisión el contenido del libro, y escuchando el parecer de algunos estudiosos modernos, lo analizaremos en sus generalidades.

La exposición de Justi comienza con la definición precisa e inequívoca de las categorías que formulará: "llamamos a las ciencias de la administración estatal indistintamente como ciencia económica o cameraria, o ciencias económicas y ciencias camerales. Economía o *Haushaltungskunst* tiene como propósito enseñar cómo los medios de las personas pueden ser preservados, incrementados y razonablemente aplicados. Lo que la economía intenta hacer en relación con los bienes de las personas, la ciencia del gobierno hace con los bienes del Estado. De aquí que ellas tomen propiamente el nombre de ciencias económicas. Asimismo damos a ellas la denominación de ciencias camerales, porque el alto colegio (*Collegia*) que los gobiernos tienen establecido, dirige la preservación, expansión y uso de los medios de la República, y son usualmente llamados *Cammermern* o *Cammercollegia* [del colegio o relativos al colegio camerála]".³²

Ha dicho Justi que las ciencias económicas son ciencias camerales porque son relativas a la administración pública cameraria, o sea, que la materia económica es camerála porque se observa desde el ángulo de la administración estatal. Esto corrobora planteamientos anteriores, en los cuales hemos resaltado esta condición de las ciencias camerales.

Como otros cameristas, Justi recurre a las categorías de bienestar y

³¹ Schiera, *op. cit.*, p. 438.

³² Se ha cotejado la *Economía de Estado* de Justi y la obra citada de Small, que usa la versión de 1758, misma que hemos consultado nosotros; el primer número de las citas corresponde a Justi, el segundo a Small: p. 32; 316.

felicidad para situar, al través de ellas, la definición del concepto de medio. Del mismo modo, el significado de esta categoría la relaciona a otra no menos importante que es la de Estado. Diseñado así su esquema de explicación, Justi se pregunta qué es el Estado y cuáles son sus propósitos: “Una República o Estado es la unificación de una multitud de personas, bajo un poder supremo, y para el propósito superior de alcanzar su felicidad; o, en otras palabras, una República consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y de ciertas instituciones para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad común”.³³

Considera que la República debe ser distinguida de la “sociedad (*Gesellschaften o Societaten*)”, la cual también se encamina a la búsqueda de la felicidad de los súbditos, “pero nunca tiene a las personas subordinadas a un poder supremo”. Tocó a Justi, por tanto, haber formulado la distinción entre el Estado y la sociedad para abordar las materias relativas al estudio de la administración pública. Finalmente, para concluir sus argumentos sobre el Estado, afirma que el poder supremo no tiene otra fuente que el pueblo. Aquí formula la versión original de la fuente popular de la soberanía, cuestión que abordará luego en sus obras varias, y que ya tuvimos ocasión de tratar.

Von Justi privilegia a la idea de poder supremo, del que dice que es “el uso de los medios y poderes totales del Estado para con ello lograr el objetivo superior del mismo, es decir, la felicidad común”.³⁴ De considerarse al poder supremo plasmado en leyes y ordenanzas, dice Justi que sería estrecharlo extraordinariamente. Conviene extenderlo a los bienes muebles e inmuebles del país, así como a “los talentos y habilidades de las personas que residen en él. El uso razonable de todas estas cosas, entonces, y la prerrogativa de su uso, es el poder supremo”.³⁵

El poder soberano encarna en el monarca, cuyos asuntos Justi clasifica en dos ordenes: 1) preservación y expansión de los medios del Estado y 2) aplicación sabia de los mismos para su beneficio y el de los súbditos. “De aquí —comenta Justi— que las ciencias relacionadas con la administración de un Estado, son de dos clases: las primeras se refieren al arte del gobierno, la policía y la ciencia del comercio, así como la economía, y cuyo objetivo en sí es preservar e incrementar los medios del Estado. La segunda comprende a la cameralística propiamente dicha, que enseña cómo usar estos medios sabiamente y para la promoción de

³³ *Ibid.*, pp. 34; 317-18.

³⁴ *Ibid.*, p. 48; 325.

³⁵ *Ibid.*, p. 48; 326.

la felicidad del Estado'.³⁶ Sin embargo, estas ciencias no meramente se enfilan a producir la felicidad estatal, sino también la de los súbditos, con lo que dice Justi que se asegura la "fuerza efectiva del Estado". Esta fuerza consiste, principalmente, en la confianza y amor mutuos entre lo que nuestro autor define como un rey sabio y un pueblo venturoso, y de cuyo esfuerzo compartido se preservan e incrementan los recursos del Estado.

Juan Enrique von Justi continúa el examen de las ciencias camerales: "el propósito principal del arte del gobierno (*Staatskunst*), es garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos. La razón inmediata de este propósito es que estos peligros dañan el bienestar común y perjudican a los recursos y poderes del Estado. El arte del gobierno, obviamente, tiende a preservar e incrementar los recursos del Estado. La ciencia de la policía está principalmente relacionada con la conducta y sostenimientos 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. La ciencia comercial se refiere a dos disciplinas diferentes: una enseña las formas y medios de conducir el comercio, y la composición de los bienes con los que el comercio se realiza. La otra trata de las medidas por medio, de las cuales pueden ser establecidas las empresas comerciales y hechas florecer, lo que da por resultado que el sostenimiento de los súbditos pueda ser ampliado y los recursos del país incrementados". Esta última, a la que Justi denomina ciencia comercial estatal (*Staats-commerciengewissenschaft*), es materia propia de los servidores del Estado. Está subordinada a la policía y tiene también como propósito incrementar los recursos del Estado. Finalmente, "la dirección (*Haushaltungskunst*) está particularmente inclinada a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados".³⁷

Esta última, que von Justi alega está en estrecha relación con la agricultura y por tanto está interesada en el cultivo de la tierra, debe ser sin embargo considerada como una ciencia cameral y por tanto como "tributaria" del objetivo de preservar e incrementar los recursos del Estado.

La felicidad, concepto tan socorrido entre los cameralistas, es en el esquema teórico de Justi el objetivo hacia el cual se mueve el arte del gobierno. Pero no habla de ella en sentido filosófico, es decir, como "la perfección de nuestra condición moral", sino como el mejoramiento de las condiciones externas del hombre. Se refiere a la felicidad materiali-

³⁶ *Ibid.*, pp. 49-50; 326.

³⁷ *Ibid.*, pp. 60-62; 328-29.

zada en la libertad para hacer algo útil en beneficio de la comunidad, ya sea, por ejemplo, la propiedad industrial, ya lo sea el comercio. La libertad asegura, asimismo, la vida, el trabajo y los bienes.

Con la idea de analizar los deberes de los súbditos, von Justi examina “como un todo el arte del gobierno”, desde su doble perspectiva del incremento de los recursos y de la enseñanza que el propio arte implica. Comenta que la economía es parte de las ciencias enfiladas al mantenimiento y crecimiento de los recursos del Estado. Así ocurre con otras disciplinas camerales: “es evidente que todas las ciencias pertenecientes al gobierno y a la gran dirección (*Wirtschaft*) del Estado, están unidas exactamente en único sistema”. Llega el momento en que Justi hace una aclaración conceptual: “la palabra *Haushaltungskunst Oekonomie* puede aplicar indistintamente a dos disciplinas: cuando hablamos de *Oekonomie* del país, o de la gran dirección (*Wirtschaft*) del Estado, las ciencias mencionadas están involucradas con la materia del libro. Cuando hablamos de *Oekonomie* o *Haushaltungskunst* alternativamente, significa la ciencia que ahora vamos a explicar y que está relacionada con los bienes y ocupaciones de las personas privadas”.³⁸ Y deja el tema para el volumen segundo.

En el volumen primero von Justi abordó el tema del incremento de los medios del Estado, en el segundo tratará su uso razonablemente, es decir, a la cameralia en sentido estricto. Ya en el volumen anterior había definido el concepto de medio; en sus palabras, “medio significa cualquier cosa que esté dentro de nuestro poder... generalmente significa todos los bienes y aptitudes que poseemos y que podemos aplicar para proveernos de lo necesario y conveniente para la vida. En sentido estricto, entendemos por medios la posesión de suficientes bienes muebles e inmuebles, que ponemos en nuestras manos, de acuerdo a la posición social que ocupamos y para todas las conveniencias de la vida. Cuando aquí hacemos uso del término medio, es en los dos últimos sentidos, principalmente el segundo”.³⁹

Ya no en su sentido individual, sino estatal, von Justi señala que “los medios del Estado consisten meramente en toda suerte de bienes muebles, poseídos por los súbditos o por el Estado mismo; son también los talentos y destrezas de las personas que forman al Estado. Por tanto, las personas deben en cierto sentido ser incluidas, y el uso general de estos medios del Estado constituye el poder supremo. Todas las orde-

³⁸ *Ibid.*, p. 435; 366.

³⁹ *Ibid.*, p. 437; 367.

nanzas del poder supremo tienen por objeto usar sabiamente los medios y fuerzas del Estado para la realización de la felicidad común”.⁴⁰

No es necesario insistir en que los medios constituyen la espina dorsal de la formulación conceptual de la acción estatal. Por eso, cuando el Estado dispone de sus medios al actuar, el soberano debe tener un “adequado conocimiento de ellos”. Los medios están en manos de los particulares, motivo por el cual la adquisición que el Estado haga de ellos debe cuidar de no atentar contra las condiciones de existencia de los individuos que forman a la sociedad. Asimismo, en todo tiempo esos medios deben tener la forma del dinero para facilitar su uso. En esta condición, asumen la denominación de lo que Justi llama “medios de lectura del Estado”. Estos medios son la materia propia de la ciencia cameral y financiera, por lo que esta ciencia puede ser definida como “el conocimiento adecuado y facilidades” en las transacciones de los medios de lectura del Estado, cuya finalidad no es otra que la felicidad general. Por tanto, la ciencia cameral y financiera enseña que no sólo los medios del Estado son fundados, preservados y aumentados por el arte del gobierno, la policía, el comercio y la economía, “sino cómo la gran dirección del Estado se conduce”. Es una ciencia que se refiere, por tanto, a la dirección interna del Estado, a una “administración eficiente” que esté a cargo de esta dirección.

La teoría de la cameralística es dividida por Justi en tres partes. Como el volumen segundo tiene tres grandes secciones, a saber, ingresos, gastos y administración cameral, la teoría cameral se clasifica de manera que le corresponde: 1) medios de “lección”, 2) ingresos regulares, y 3) fondos extraordinarios. En esta clasificación, Justi sigue de cerca otras similares de cameralistas que le antecedieron.

Y ya que hablamos de cameralistas, para finalizar, diremos que Justi los define como los miembros de la Cámara. Más en lo particular, se refiere al “cameralista razonable”, es decir, a aquel que sigue dos reglas: dirección recta de los negocios camerales y cuidado del buen manejo de los fondos públicos. En suma, “un cameralista debe ser al mismo tiempo un experto en policía y un economista”.⁴¹

LA CIENCIA DE LA POLICIA

Las dos obras de Justi sobre la policía son los *Principios de ciencia de la policía* y *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de toda la ciencia de la policía*.

⁴⁰ *Ibid.*, tomo I, p. 5; 372.

⁴¹ *Ibid.*, p. 63; 379.

"Principios de ciencia de la policía"

Esta es la obra policial por excelencia de Juan Enrique von Justi. Su prestigio en suelo alemán fue engrandecido merced a las traducciones francesa y española, de las cuales ya hemos hecho mención, pero de las que conviene agregar que la primera sirvió de base a la segunda. Del cotejo de ambas se desprende que la traducción castellana de Puig y Gelabert es magnífica, por lo cual la escogimos para desarrollar este apartado, toda vez que la edición original alemana nos fue inaccesible. Todavía más, que los *Elementos generales de police*, título francés de los *Principios*, que atesora la Biblioteca Nacional de Madrid, parece ser el ejemplar usado por el traductor español para elaborar la versión castellana. También hacemos uso de la traducción francesa. En sus márgenes hay muchas anotaciones manuscritas iguales a las que aparecen impresas en los *Elementos generales de policía*, título con el que Puig y Gelabert tradujo los *Principios*.* La versión alemana lleva el título de *Grundsätze der Polizeiwissenschaft*.

Una vez que hemos consignado lo anterior, es tiempo de que entremos en materia, analizando este gran documento administrativo elaborado por Juan Enrique von Justi.

La policía es una potencia constructora. Por este motivo sus doctrinarios ven en ella un principio aplicado, la finalidad última de llevarse a la práctica. No es accidental por tanto que en sus inicios la policía fuera plasmada en manuales ejecutivos o formara la parte operativa de los tratados explicativos de policía. Esta última idea está presente en la *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla, precisamente en el tomo II, donde trata el problema de abasto de alimento, la limpieza de las calles, la provisión de pan y las obras públicas. Pero, como antes lo constatamos, conciliamos plenamente con la opinión de Foucault en el sentido que los *Principios de ciencia de la policía* de Juan Enrique von Justi es la obra magna de la ciencia de la policía. La escribió su autor en el año de 1756 y con ella llega a la cúspide la disciplina de la policía. Redactada originalmente en alemán, es luego traducida al francés, de cuyo idioma la vierte al español Antonio Francisco Puig y Gelabert en 1784. El traductor hispano estuvo inspirado por el deseo de llenar debidamente el contenido de las cátedras para los abogados de la Real Audiencia de Cataluña, más precisamente la asignatura relativa a la ciencia del gobierno. Esta materia se integraba por los ramos de policía,

* Cuando citamos a ambas versiones, el primer número corresponde a la española, el segundo a la francesa.

política y economía, nos dice Puig y Gelabert, y era insuficiente y raquíta la enseñanza de la primera. En especial le interesaba que los abogados no se limiten a la materia jurídica y emprendan el camino del conocimiento sobre la ciencia del gobierno económico-político de los pueblos, los principios de la agricultura, el comercio y los demás ramos, que juzga tan importantes para el manejo de los negocios públicos.

Los *Principios*, aunque altamente revolucionarios como teoría de la policía, no se apartan sin embargo de la tradición establecida antaño. Está integrado por tres libros y éstos por varios capítulos, conforme la siguiente distribución:

- I. De la cultura de las tierras.
 1. Agricultura
 2. Las ciudades
 3. La población
 4. La sanidad
- II. De las reglas que se deben observar para hacer florecer la agricultura.
 1. Mercaderías
 2. Manufacturas
 2. Oficios y profesiones
 4. Comercio y crédito
 5. Orden económico
- III. De las costumbres de los súbditos, y del orden y la disciplina que debe establecerse entre ellos.
 1. De las costumbres de los súbditos.
 2. Del cuidado que el gobierno debe tener de la educación de los súbditos, si quiere que se hagan útiles a la sociedad.
 3. De la seguridad interior.

Ciertamente la ciencia de la policía no siempre ha limitado sus fronteras, de las correspondientes a la política y a la economía; fue Justi quien aplicó en toda su profundidad estos deslindamientos intelectuales tan importantes. Aquí uno de sus más grandes méritos: la distinción entre policía y política.

Justi señaló en su libro *Economía de Estado*, que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía. Así distinguiría ambas materias. Pero además de su inquietud en torno a la mutua definición de los campos académicos de la policía y la economía, a él preocupaba la ignorancia habida aún acerca de la policía y toma la decisión de poner remedio al mal. "La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo os lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado

sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la haya tratado a fondo e independientemente de todas las otras ciencias que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la *policía* con la *política*".⁴² Agrega que en la "infinidad" de libros de política que ha consultado, las materias que contienen luego se confundieron con las "cosas relativas a la policía". Por tanto, el gran problema científico cameral no consiste en separar a la policía y la economía, sino en distinguir a la policía y la política, sobre todo para un notable cameralista como era el propio Juan Enrique von Justi.

"La *política* tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas".⁴³

"Al contrario, el fin de la *policía* es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplee y se ocupa aun a provocar la seguridad interior del Estado, sin embargo en ello no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado".⁴⁴

He aquí la clave de la ciencia de la policía y, por extensión de la ciencia política. Toca a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que, situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el bienestar de los ciudadanos. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas o bien de las conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza activa

⁴² *Elementos generales de policía*, p. XI; p. 2. Delamare proclama, años antes, ser él el fundador de la ciencia de la policía: "nadie hasta ahora se había cuidado de escribir sobre ella, nadie había reunido sus leyes para procurar su conocimiento o facilitar su estudio". Citado por Jordana de Pozas, *op. cit.*, pp. XI-XII.

⁴³ Justi, *op. cit.*, pp. XI-XII, p. 3. Subrayado nuestro.

⁴⁴ *Ibid.*, p. XII; p. 3.

pronta a prevenir las guerras con los estados extranjeros o las sediciones intestinas, o bien lanzar medidas represivas contra los mismos. Foucault ha explicado esta distinción de Justi, diciendo que la política asume una tarea fundamental negativa, defender al Estado de sus enemigos, en tanto que la policía se atribuye la función positiva de "nutrir por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado".⁴⁵

Lleido más allá de esta distinción tan necesaria, hay que declarar sin embargo que la separación entre la policía y la política no implica sin embargo que sean opuestas, sino por lo contrario, que marchan de la mano. En tanto que la política crea las condiciones de seguridad apropiadas para la activación de la policía, ésta produce las condiciones materiales, morales e intelectuales que posibilitan la acción de la política. No se pueden concebir sino juntas, unidas al propósito común de velar por la existencia del Estado absolutista.

La policía en sí misma conserva una paradoja: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Sobre esto Foucault ha dicho lo siguiente: "la policía, expresa él [Justi], es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como *supervivencia, vida y vivir mejor*. Define perfectamente lo que creo es el propósito del arte moderno del gobierno, o racionalidad estatal: es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de modo tal que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".⁴⁶ Así, en tanto la política se refiere en esencia al Estado, que se encuentra separado de la sociedad civil, de la cual lo defiende, la policía relaciona al Estado y la sociedad en el entendido que la prosperidad de la sociedad es al mismo tiempo el progreso del Estado.

Pero no basta la distinción entre policía y política, y Justi se propone diferenciar a la primera de la hacienda, materia con la que dice que muchos autores confunden. Ciertamente ambas están muy relacionadas, "la policía es el fundamento y la base de la ciencia de la hacienda" y le toca calcular hasta qué punto puede incrementarla "sin vejación del público". Pero ambas ciencias son diferentes. "La policía trabaja en conservar y aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está encargado de la hacienda se ocupa en descubrir medios para emplearlos del modo más ventajoso para poder en tiempo

⁴⁵ Foucault, "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado", Revista Siempre!, oct. 1982, p. IX.

⁴⁶ *Ibid.*

de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer".⁴⁷

Hay, como antes lo dijo, otra confusión con la economía. En este caso está el señor Zincke, consejero del Tribunal de Hacienda, que deduce los principios de la policía a partir de los correspondientes a los de economía, siendo que la policía es de mayor amplitud, dice Justi. Ocurre igual con el difunto canciller Wolff, quien confunde la policía y la moral, por lo que su libro no pueda ser mirado "como un tratado completo de policía". De Wolff, como de Zincke, ya tuvimos la ocasión de tratar.

Pero todavía inconforme, no bastándole el haber sido tan preciso en la distinción entre la policía y la política, la economía y la hacienda, Juan Enrique von Justi va a distinguir las obras de policía equívocas, erráticas, insuficientes e incompletas, de la única cierta, sistemática y plena, la suya; y esto, que podría sentirse como ausencia de modestia, como mera presunción, tiene mucho de verdad. Al respecto señala que en el siglo XVI se escribió la obra de Boters, en tanto que en el XVII las Schrammens y Reikinger, de las cuales no hace juicio. Sí lo hace en cambio cuando trata de los libros de policía del siglo XVIII, de los que dice que dan una idea "justa y completa", pero que son defectuosos y asistemáticos; en su lista están los trabajos de Better y Langemak.

Vanidad de Justi, sí; talento y altura indisputables en él, también. Todo estuvo presente cuando Juan Enrique von Justi tomó la trascendental decisión de cimentar, en la ciencia, el estudio de la policía.

Juan Enrique von Justi creó una ciencia fundada en principios generales y cuya aplicación deja a los funcionarios públicos. Es su tarea la de establecer las bases globales, las categorías abstractas y de índole universal en Europa y en su tiempo, para el establecimiento efectivo de la policía. Como dice: "no debe esperarse en fin, que yo trate en esta obra de las diferentes especies de policía, que se observan en tal o cual país, ni que aplique los principios generales que doy, a tal o cual Estado particular".⁴⁸

Policía, agrega Justi, significa "el orden y la disciplina que reinan entre los ciudadanos que la componen". Los griegos y romanos entendieron por ella —continúa— lo concerniente al orden, las comodidades y la hermosura, que son las bases de los reinos y las repúblicas. "Se toma en el día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de poli-

⁴⁷ Justi, *op. cit.*, p. XIII; p. 13.

⁴⁸ *Ibid.*, p. XVII; p. 16.

cía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques etc., atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas".⁴⁹

"La palabra policía tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir".⁵⁰

La policía por tanto, es una potencia activa orientada a contribuir al fin de toda República, que es el "bien de toda la sociedad", y en ello está lo "que hace propiamente su eficiencia". En ello está un uso sagaz e inteligente de los fondos públicos, su prudente utilización en beneficio de la República: este "es el fundamento de la economía y la hacienda. El objeto de la policía es afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos".⁵¹ Así, en tanto la hacienda debe manejar los fondos para costear las acciones de los responsables del Estado y la policía, ésta debe tender a incrementar y conservar los fondos públicos hasta donde la constitución interior del Estado lo permite.

"Se ve pues que el objeto de la policía es afirmar y aumentar la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder interior consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue que ella debe enteramente ocuparse de estos medios, y hacerles servir para la pública felicidad".⁵²

La idea de Justi es clara, brillante y audaz: el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable. Para conseguirse lo posible de lo primero y evitarse los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. No se trata sin embargo de un ejercicio especulativo ni retórico, sino operativo; de lo que se trata es que, una vez conocidos los defectos del Estado y estimado con precisión sus potencias, éstas puedan incrementarse de modo tal que sean superiores a las de los estados vecinos y, a la vez, produzcan bondadosas

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1; pp. 17-18.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 2; p. 18.

⁵¹ *Ibid.*, p. 2; pp. 18-19. Sobre esas ideas, ver Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. XII.

⁵² Justi, *op. cit.*, p. 3; pp. 19-20.

repercusiones entre sus propios habitantes. “Todas sus máximas pues, deben estar fundadas en el conocimiento que ella [la policía] tiene de las facultades del público, tanto en general como en particular”.⁵³

Pero nos engañaríamos si pensamos que la policía es una simple gama de técnicas gubernamentales. Se trata también de un *logos*, un campo de conocimiento, de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado absolutista, de sus precariedades y sus facultades, de sus imposibilidades y sus posibilidades. Tal explicación sin embargo, como hemos dicho, no se reserva a la contemplación filosofal sino que se convierte en un programa de acción viable, calculado y racional que actualice la fuerza del Estado por la vía de la superación de la vida de la sociedad. “La ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado preferentemente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla, y portarse de suerte que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen”.⁵⁴ Es una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado, por el camino del mejoramiento de las condiciones de existencia de la sociedad sometida a él.

La doctrina de la policía está situada en un punto opuesto al liberalismo. No es la ciencia del individuo, sino de la colectividad entendida como encarnada en el Estado. Por ello “la policía debe proponerse por regla fundamental, el hacer servir todo lo que compone el Estado, a la firmeza y acrecentamiento de su poder, igualmente que a la felicidad pública”.⁵⁵ Pero la firmeza y acrecentamiento de su poder dependen del contenido de este poder, es decir, de los “bienes” que pertenecen a la República en general y a sus miembros en lo particular. Estos bienes, dice Justi, son el territorio y el cultivo que provea a la sociedad. El cultivo depende de dos factores: la labor agrícola y el número de los habitantes. El territorio es cultivable con mayor extensión si está debidamente poblado, lo cual se consigue atrayendo la colonización extranjera, multiplicando a los habitantes y previniendo las causas de las enfermedades y la mortalidad.

El triángulo del poder del Estado absolutista, los bienes de la sociedad y sus miembros, implica la relación estrecha entre el territorio, la producción agrícola y el número y distribución de la población. Estos elementos, que deben ser conocidos, evaluad. : y cuantificados, permiten medir las posibilidades efectivas del Estado para convertirse en una

⁵³ *Ibid.*, p. 3; p. 20.

⁵⁴ *Ibid. Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 20-21.

potencia actuante. La territorialidad es la base física sobre la cual debe asentarse una población numerosa y sana, activa y productiva, bien alimentada por la vía de la producción agrícola.

Pero el Estado absolutista que tiene en consideración von Justi no es el mismo que, en el siglo XVI, ya había anulado las bases del poder feudal y que en el XVII se encontraba en el cenit; el Estado absolutista que estudia está en una etapa de transición hacia el Estado burgués de derecho en su fase de capitalismo liberal, y ya ha comenzado con firmeza el proceso de transformación de las manufacturas en industrias. Por tanto, agrega don Juan Enrique: "el poder de un Estado consiste aún en los bienes muebles de los súbditos que lo componen" y que son producto "del trabajo de la industria de los hombres.⁵⁶" Así, al aumentar los súbditos su mobiliario mercantil, el Estado incrementa su riqueza.

Von Justi está preocupado, por extensión, de la producción agrícola, manufacturera e industrial, así como por la artesanal, legado del medio-evo. Incluye también los mecanismos de circulación mercantil: el comercio, "circulación de las especies", el crédito nacional, los precios de las mercaderías y los reglamentos que previenen la carestía. "Lo que más contribuye al poder del Estado es la industria y talentos de los diferentes miembros que la componen. Se sigue pues, que para mantenerle, aumentarle y hacerle servir para la felicidad pública, se debe obligar a los súbditos a adquirir los talentos y conocimientos necesarios para los diferentes empleos a que pueda destinarseles, mantener entre sí el orden y la disciplina que mira al bien general de la sociedad".^{56 bis} Dicho de otro modo, los bienes son importantes, pero no tanto como los propios hombres que con sus talentos y trabajo son quienes los producen.

Los súbditos pueden contribuir al bien público potenciando sus talentos y trabajo, si la policía puede procurar por sus costumbres para que cumplan con sus deberes hacia la sociedad. "Ellos deben como ciudadanos aplicarse a hacerse útiles al Estado". Pero como no todos son buenos y virtuosos, considera Justi, la policía debe velar mediante buenas leyes por la seguridad pública y por ellas castigar a todos los infractores. En consecuencia, la policía debe velar por el mantenimiento de las costumbres de los súbditos, su conducta y la seguridad pública.

Con relación a las costumbres, el gobierno debe atender lo relativo al culto religioso y las creencias de los súbditos; que no se dañe ni las leyes ni la disciplina establecida. Sobre la conducta de los súbditos, la policía debe procurar que ellos aprendan las ciencias, artes y oficios; debe repre-

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 5-6; pp. 22-23.

^{56 bis} *Ibid.*, *Ibid.*

mir el lujo, la disipación y la prodigalidad; y desterrara la ociosidad, mendicidad y demás abusos. Respecto a la seguridad interior del Estado, la policía debe velar de que cada quien cumpla con lo que exige la probidad, evitar que surgan pasiones que desacrediten a los ciudadanos, evitar el uso de pesos y medidas falseadas; asimismo, impedir conmociones, alborotos y sediciones, prevenir robos, cuidar calles y caminos, y evitar el ruido y las confusiones. La policía, empero, hay que recalcarlo, no es un mecanismo represivo, sino una fuerza constructora; en su idea y espíritu está procurar el fomento de las fuerzas materiales, morales e intelectuales del Estado, lo mismo que el prevenir los males que puedan lesionar su existencia. Debemos recordar que en ello está su distinción con la política.

"Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados"

Los *Principios de ciencia de la policía*, pues, constituyen el trabajo más avanzado, más profundo, mejor elaborado, que haya sido escrito sobre la materia que contiene. Nadie, ni antes ni después, pudo superar su contenido, a excepción del propio Justi por medio de su libro monumental *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de toda la ciencia de la policía*.

Su título original es: *Die Grundfeste zu der macht und Glückseligkeit der Staaten oder Ausführliche Vorstellung der Gesamten Polizeiwissenschaft*.

Este tratado es una magna ampliación de los *Principios de la ciencia de la policía*, en sentido tanto cuantitativo como cualitativo. Obra colosal, está dividida en dos volúmenes y comprende estrictamente lo que Justi consideraba en su título como "toda la ciencia de la policía".

El primer volumen consta de dos partes, ocho libros y 33 capítulos. La parte primera se refiere a la relación entre el suelo y las mercancías inmuebles dentro del país, con miras al bienestar colectivo. Los cuatro libros en que se divide desarrollan en lo general esta idea y, más en lo particular, los 18 capítulos que están incluidos en ellos la especifican con toda precisión.⁵⁷

Justi estudia a la cultura de las tierras y analiza la distribución de las aguas en el país, la situación de los ríos y los arroyos, las presas y el

⁵⁷ Ver, Justi: *Los fundamentos del poder y bienestar de los estados*, especialmente las páginas no numeradas situadas entre el prefacio y el inicio de la primera parte, versión princepe de 1760-1761.

deseñado de lagos y pantanos. Continúa con todo lo relativo a los bosques que deben ser conservados en el país, materia en la cual trata la situación general de los mismos, la producción de madera, las medidas de protección de los bosques, los seguros madereros. Lo anterior lo relaciona al cultivo de suelo, pero no sin vincularlo a la ganadería y actividades económicas conexas. Precisa en especial el aprovechamiento de las tierras, la recuperación de suelos, uso no agrícola de ellos y control por parte de la policía del uso de la propiedad privada rural. Luego se refiere a los beneficios que el país espera del uso del suelo, primero en atención a la situación geográfica, segundo en lo relativo a las lluvias. Examina también lo que incumbe a la administración justa de las propiedades inmuebles, particularmente en la división de la propiedad inmobiliaria y a la distribución de las partes sembradas.

El incremento de la población es materia de análisis. Justi estudia el delicado tema del número de maleantes que pueden infestar un país; detalla asuntos tales como el de la conveniencia de llevar registro de los delincuentes muertos y el número exacto de los que se sospecha están en activo. Luego examina el importante tópico de los nacimientos en el país, asunto qué desahoga en tres partes: los principios originales de la población, el estímulo al crecimiento demográfico y el establecimiento de casas de asistencia para mujeres indigentes. También trata del fomento y la expansión de la población por la vía de la colonización mediante extranjeros. Enseguida Justi aborda los problemas relativos a las causas de la despoblación, que sintetiza con la proposición de remedios tales como el fomento de la medicina y el conocimiento de la utilidad de las medidas migratorias. Asimismo se refiere a las formas de subsistencia de la población: cuidados acerca de su alimentación, el combate a la carestía y la prohibición de la exportación de granos, en tiempos de escasez alimentaria.

El desarrollo de ciudades y villas es tema de su reflexión. Se refiere a la clasificación de las ciudades, al cultivo en la periferia citadina, en fin, desarrolla y profundiza todo aquello que se relaciona con la formación y el crecimiento de las ciudades.

Establecimiento de lugares e instalaciones para el esparcimiento de la población, y lo que incumbe al ornato ciudadano, son materia importantes. Las calles de la ciudad corresponden a esta función, lo mismo que el correo. Adelante, Justi se refiere a las comodidades que se desprenden del uso de ríos y canales, así como a la distribución de agua y apertura de los pozos. Cierra con lo que se relaciona a la higiene urbana y el ornato de la ciudad.

La segunda parte se refiere a las mercancías muebles o, como lo dice

Justi, a la situación de los alimentos en el país en función del beneficio común. Hace una evaluación del estado que guardan los alimentos en el país, dando por tanto bases generales para su manejo. Particularmente toca el tema de las manufacturas y de las fábricas, cuestión que desarrolla conforme el siguiente orden: "de la institución de la policía para el establecimiento, constitución y promoción de manufacturas y fábricas" y "de las providencias a las manufacturas y las fábricas". Aborda lo relacionado con los trabajos de producción de arena, en lo que incluye la "dirección y división de los trabajos de arena", la eliminación de los charlatanes en estos negocios y la supresión de los gremios que se oponen al funcionamiento de los trabajos de arena. Concluye con lo relativo al comercio y la "industria nacional".

Nuestro autor se refiere a la "situación de los cultivos del país" y toca el tema de los mercados, las ferias y las exposiciones, en fin, todo aquello que contribuye a la venta de las mercaderías. Enseguida pasa a estudiar la circulación del dinero y las mercancías, más específicamente, "la naturaleza y esencia del dinero, y la mejor relación frente a las mercancías"; la necesaria circulación del dinero, con relación a la producción manufacturera y fabril; y, finalmente, el proceso de la circulación. El crédito es también materia de estudio, tanto en lo que se refiere a su función económica, como a su necesaria distribución con justicia.

"La promoción de los medios para el florecimiento del estado de los alimentos", el "genio y laboriosidad del pueblo", "la libertad de comercio e industria" y "los precios baratos de los alimentos", son los temas examinados ampliamente. Lo último se divide a su vez en el cuidado que la policía debe tener los alimentos y las tareas generales de ella sobre esta materia. Incluye también lo relativo a los bancos, las casas de empeño y los lugares de préstamo.

El último libro del primer volumen continúa el sistema alimentario, pero teniendo como base la promoción de su florecimiento. "Las malas especies de alimentos" son analizados junto con el papel negativo de los comerciantes, con relación a los alimentos; incluye a los monopolios y los acaparadores. Los capítulos finales se relacionan con las instituciones y medidas contra las desgracias, el papel de las aseguradoras con respecto a ellas y las deficiencias alimentarias nacida de la desorganización y fallas del gobierno.

Esta abreviada relación de materias, que nos hemos tomado la libertad de reproducir casi literalmente de la obra en examen, llenan plenamente ocho páginas no numeradas y que se sitúan luego del prefacio de la obra. Muestran, como se ha podido observar, una similitud estrecha

con las materias contenidas en los *Principios*; pero, no cabe duda, extendidas en forma extraordinaria.

Sin embargo, es el momento de dejar la versión original alemana del *Grundfeste* y, en su lugar, proceder al estudio de un valioso resumen en castellano contenido en la *Historia del análisis económico* de Schumpeter, resumen que precisamente glosa el primer volumen reseñado por medio de su contenido de materias.

Schumpeter califica a von Justi como un hombre destacado en la vida intelectual, un buen conocedor de las teorías del derecho natural y un practicante de la administración pública que hizo empleo adecuado de sus experiencias para su trabajo académico. Aclarando que el segundo volumen del *Los fundamentos* no se apega a su propósito de explicar los aportes camerales de Justi, por referirse más bien al “espíritu de la ciencia de la administración”, Schumpeter elige el primero. Sin embargo, agrega, para tales propósitos también hubiera podido allegarse a la *Economía de Estado*. De esta decisión, ya emitimos opinión.

“El objeto de la investigación de Justi consiste en lo que los historiadores alemanes llaman el Estado de bienestar (*Wohlfahrtsstaat*) en su individualidad histórica y en todos sus aspectos. Es decir: se ocupa de los problemas económicos desde el punto de vista de un gobierno que se responsabiliza de las condiciones morales y económicas de la vida —en la misma forma que lo hacen los gobiernos de nuestra época—, particularmente en lo que se refiere a las oportunidades de empleo y a los medios de subsistencia de cada ciudadano, al perfeccionamiento de los métodos de producción y de la organización de la misma, al aprovisionamiento suficiente de materias primas y de productos alimenticios, y a otra larga serie de cuestiones que incluye el embellecimiento de las ciudades, los servicios contra incendios, la educación, la sanidad y todas las demás cosas imaginables”.⁵⁸

Así —prosigue Schumpeter—, Justi estudia a las manufacturas, el comercio, la moneda, los bancos, etc., dando a ellos atención tanto en lo organizativo como en lo tecnológico. Hay en su idea un sentido de planeación, que comparte con autores que le antecedieron y sucedieron, entre ellos Seckendorff, pero que en opinión de Schumpeter no tiene posibilidades aplicadas. El concepto de economía que yace en el texto implica su conocimiento de los fenómenos económicos, tal como el de los precios, que Justi sabe que el gobierno debe fijar siempre que ello sea realmente posible. El funcionamiento económico, en sustancia, tiene como base la libertad y seguridad para la producción mercantil.

58 Schumpeter, *Historia del análisis económico*, tomo I, pp. 169-70.

En cuanto a los gremios, Justi considera que conviene mantenerlos trabajando por las ventajas que todavía reportan. Todo esto, como lo afirmó Schumpeter, son materias económicas que en *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados* tienen sin embargo una implicación no económica, sino gubernamental; a saber, como el propio Schumpeter lo señaló, una naturaleza gubernamental porque atañen a las responsabilidades del Estado.

Schumpeter, con el afán de destacar la visión justiana del libre cambio, alega a favor de su concepción administrativa no burocrática. Esto hay que hacerlo resaltar, porque la ciencia de la policía concibe un mundo administrativo no burocrático, ni burocratizado. La policía actúa por medio de funcionarios colegiados, cuya vocación es el fomento; ella auspicia y promueve. Una versión administrativa burocratizada contribuiría a entorpecer este aspecto sustancial de la policía, y ello está muy lejos, creemos, del programa intelectual de von Justi. Por tanto, lo que Schumpeter entiende por libre empresa, es para Justi una condición necesaria del desenvolvimiento económico de la sociedad de su tiempo y, por tanto, una responsabilidad del gobierno asumida por medio de la función de vigilancia y apoyo de la policía.

Observado *Los fundamentos* en la forma que lo hace Schumpeter, es decir, como el producto de las reflexiones intelectuales de un "consejero administrativo", la obra tiene mayor importancia para el estudioso de la ciencia de la administración, que para el economista. Para nosotros es, en sustancia, uno de los grandes documentos teóricos de la ciencia de la policía.

Antes habíamos mencionado que a Schumpeter le interesaba más el primer volumen de este tratado, porque, en sus palabras, "el segundo, dentro del espíritu de la ciencia de la administración, contiene disertaciones relativas a la religión, la ciencia, el gobierno del hogar, las virtudes cívicas, el servicio contra incendios, los seguros (de los que Justi era un decidido defensor), la reglamentación del vestido, etc.". ⁵⁹ Sin embargo, aunque a nosotros concierne la ciencia de la administración, no la economía, nos interesan por igual ambos volúmenes. El segundo, como ya lo hemos mencionado, apareció un año después que el primero, o sea 1761. Nosotros pensamos que ambos volúmenes son igualmente importantes para las ciencias de la administración en el siglo XVIII, que son el objeto de estudio de esta obra. La forma de abordar el segundo volumen no será distinta a la manera como lo hicimos con el primero; a saber, un compendio de la obra.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 169.

El segundo volumen también está enunciado por un título general: “El mejor terreno para el bienestar del Estado o Función de la ciencia de la policía en general”. En él están contenidas las partes tres y cuatro de la obra. La tercera se refiere al “estado moral de la felicidad y mejor relación en la comunidad, y la bonanza de la familia”.

Justi estudia la relación existente entre la religión y el Estado, y la relación entre éste y la ciencia, con miras del bien colectivo. Especialmente está interesado en el auspicio estatal de la religión, pero cuando ello ocurre en el “mejor Estado”. Igual perspectiva acompaña las relaciones entre el Estado y la ciencia, relación que caracteriza como una responsabilidad gubernamental para el mejoramiento colectivo, la utilidad pública y la fijación de deberes estatales para su cultivo.

Tema no tratado en los *Principios de ciencia de la policía*, la autoridad hogareña en la familia y su relación con el beneficio colectivo, reclama a Justi la redacción de un libro en lo particular. En él se estudia la ganadería y su relación con el beneficio colectivo y la naturaleza de la autoridad hogareña; sobre esto último en particular, Justi se extiende averiguando el tipo particular de autoridad paternal en cada familia y el ejercicio de la misma en el Reino de Prusia. En este libro nuestro autor agrega un tema singular: el mantenimiento de la paz.

Pasa luego abordar la seguridad y la promoción del bienestar social. Aquí incluye lo relativo a la conservación de la vida civil, los cuidados de la policía para evitar los fraudes en los pesos y las medidas, y el mantenimiento de la seguridad, tanto en el campo como en las ciudades. Luego se refiere “al mantenimiento del nivel de vida de cada familia, para el beneficio de todos”, a lo que agrega los deberes de la policía contra el combate y la prevención de incendios (con el caso particular de Berlín, capital de Prusia), la opulencia y el lujo y el orden en el vestir; en lo último, Justi comprende la reglamentación de las bodas, los banquetes y otras ceremonias relativas a la opulencia, además de los derechos y obligaciones del pueblo con relación a ellas. Le incumbe asimismo las medidas necesarias contra la mendicidad y todo lo relativo al establecimiento de hospicios para pobres, tema que desglosa en la ayuda a ancianos y enfermos, la lucha contra la ociosidad y el trabajo hogareño.

Termina con el tema “Del ejercicio y administración de una buena policía”, que se refiere a la policía en general y, dentro de ella, lo concerniente a los fundamentos de la autoridad en las cosas relativas a la propia policía; a la relación entre la naturaleza de la policía y la naturaleza del Estado y del pueblo; a la prudencia en los negocios de policía; a los vínculos entre la policía y los negocios financieros, así como con otros

asuntos y organismos del Estado; y a las cualidades de los medios de acción de la policía y su corrección en caso de falla.

Adelante Justi examina las disposiciones de policía en lo relativo al uso de la fuerza; publicación de las ordenanzas policiales y las formas de ser observadas; la administración de justicia, cuyo estudio divide en administración de justicia en general y esta misma con relación a la policía; finalmente, la aplicación de penas.

En él Justi, para concluir, precisa la "dirección y administración de la policía". Toca en su contenido a la continuidad de las funciones de la policía dentro de todo el territorio del país; "los colegios de dirección y administración de la policía, y su establecimiento"; policía citadina y policía de los empleados domésticos; y de las finanzas, la economía y la justicia de los empleados domésticos, con relación a la policía.

Como lo ha podido constatar el lector, los temas que contienen este tratado son una magna ampliación cualitativa y cuantitativa de las materias desarrolladas en los *Principios de ciencia de la policía*, además de la incorporación de temas no desarrollados con anterioridad. Ambas obras, pues, son los documentos más significativos sobre la ciencia de la policía elaborados en todo tiempo.

CAPITULO 7

LA CIENCIA DE LA POLICIA EN EUROPA	193
Difusión de la Ciencia de la Policía	193
La Ciencia de la Policía en Alemania	195
El Barón de Biefeld	195
Huhenthal y Willebrandt	197
La Ciencia de la Policía en Francia	197
Turquet de Mayerne	197
Nicolás Delamare	200
La Ciencia de la Policía en España	207
Francisco Romá y Rossell	208
Valentín de Foronda	209
Otros estudiosos hispánicos	211

Capítulo 7

LA CIENCIA DE LA POLICIA EN EUROPA

Se comprende bajo el nombre de policía las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas.

Juan Enrique von Justi, 1756

DIFUSION DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

La doctrina de la policía fue, en su origen y desarrollo, una disciplina europea. En Francia, con Delamare y Mayerne, hay un gran desenvolvimiento, pero aislado. Fue en Alemania donde la ciencia de la policía forjó cauda de prosélitos y un ambiente académico en torno a ella, sobre todo durante el siglo XVIII.

Como lo hemos podido apreciar antes, la ciencia de la policía se desarrolló óptimamente en el seno del Cameralismo. Sin embargo, hubieron progresos significativos no camerales que serán examinados aquí. En realidad el concepto de policía era de uso común desde el siglo XVI, tal como se puede apreciar en una gran cantidad de textos, sobre todo

aquellos cuya materia era el estudio de la política. Pero el uso en esta literatura no le daba un lugar principal. El empleo y desarrollo de la policía ocurrió, más bien, en textos que la consideraban en sí como su objeto de estudio o exposición. En su origen, estos libros eran esencialmente compilaciones sistemáticas de las disposiciones de policía decretadas para organizar y normar la vida social en el Estado absolutista; luego, con el paso del tiempo, la nueva literatura sobre policía se fue convirtiendo en tratados sobre la materia, cuyo propósito era el de establecer una teoría sobre el tema de la policía. Pasemos a analizar estos trabajos.

Hemos dicho que la ciencia de la policía fue una doctrina europea, como ocurrió efectivamente. Ahora hablaremos del *Tratado de la policía* de Delamare (1705), de Jean Le Blond, francés, y de Francisco Patrizzi, italiano. Este escribió en latín una obra titulada *De la institución republicana* (París, 1534), que se tradujo al italiano y al francés; la versión francesa, de Le Blond, apareció también en París en 1549 con el sugestivo título de *Los nueve libros de la policía humana*.¹ Pero como sólo lo conocemos por referencia, se puede únicamente conjeturar acerca de que se trata probablemente de un tratado de policía, si bien sirve al canato para corroborar el uso frecuente de la palabra e idea de policía en el sentido en que la estamos estudiando.

En Italia, Juan Botero, uno de los fundadores de la doctrina de la razón de Estado, también trató a la ciencia de la policía en su obra *Policía regia*, de la que desconocemos fecha de publicación. Turquet de Mayerne, francés, publicó su *Monarquía aristodemocrática* en 1617, obra sustanciada en las ideas de la policía de su época.

Finalmente debemos mencionar las obras españolas de policía: Francisco Romá y Rossell, *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces* (1768); Manuel Nicolás Marín, *Discurso sobre la policía* (1792); Valentín de Foronda, *Cartas sobre la policía* (1792); Tomás de Valeriola, *Idea general de policía* (1798-1805); y Fermín Abella, *Manual de policía urbana* (1877). Sin embargo, hay que aclarar que la obra de Romá y Rossell no es estrictamente un tratado de policía, aunque está cerca de serlo, sino más bien una obra neutra entre la economía y la propia policía. En realidad, y esto hay que enfatizarlo, el primer libro español sobre policía no es peninsular, sino novohispano: lo escribió el mexicano Hipólito Villaroel en 1787: “Tratado de varios ramos de policía”.

¹ J. Ferrari, *Histoire de la raison de'etat*, pp. 429 y 447.

LA CIENCIA DE LA POLICIA EN ALEMANIA

La doctrina de la policía es una ciencia fundamentalmente europea, pero fueron los alemanes sus principales cultivadores. La primera obra alemana, *Aviso importante para establecer una buena policía* de Boters, publicada en Leipzig en 1596, apareció un año antes que la *Política para corregidores* del español Jerónimo Castillo de Bovadilla, quien tuvo que lidiar dos años, antes que el Santo Oficio aprobara la edición. Como veremos, a partir de Castillo de Bovadilla, en España la palabra "política" adquiere un significado idéntico al de *politeia*, "policía", o bien se emparentan frecuentemente para encaminarse al mismo fin: fortalecer al Estado por la vía de la sociedad. Volviendo a los doctrinarios alemanes, debemos completar un listado de sus obras: *Politia histórica* de Schrammens (Leipzig, 1605); *La policía en la Biblia* de Reikinger (editada en el siglo XVII).² Sin embargo, los tratados del siglo XVIII son los más importantes:

Lau, *Proyecto de reglamento para establecer una buena policía** y de M.C.D. de L. (Justi sólo da sus iniciales) *Proyecto para establecer una buena policía*, este último de 1739. *Retrato de una buena policía* de Lucas Federico Langemak (Berlín, 1747). Better, un alto funcionario alemán, que dice Justi escribió varias obras sobre policía, fue autor de estas dos: *Reflexiones sobre el establecimiento de una buena policía* (1736) e *Instrucción útil sobre la policía más ventajosa al gobierno* (1753).³

Hay que agregar a Jacobo Federico (Barón de) Biefeld, cuyas *Instituciones políticas* no se escribieron en alemán, sino en francés, durante 1760 y en la ciudad de París; a Willebrandt, *Introducción a la policía* (Hamburgo, 1765); y a Huhenthal, *Liber de politia*, del que desconocemos fecha de edición. Daremos comienzo con Biefeld, a quien analizaremos brevemente. También examinaremos a Willebrandt y Huhenthal, aunque más resumidamente.

El Barón de Biefeld

Jacobo Federico, Barón von Biefeld (1716-1770), alemán, no escribe su libro *Instituciones políticas* en su idioma natal, sino en francés (1760) como lo hemos hecho notar. En este idioma fue editado nuevamente en

² Juan Enrique von Justi, *Elementos generales de policía*, pp. XIII-XV.

* Lau no es mencionado en la versión española, sí en la francesa.

³ *Ibid.*

París en 1761 y 1762, además de las publicaciones de Leyde, Leipzig y Lieja. En alemán hubieron asimismo varias ediciones.⁴ En realidad lo que nos interesa es llamar la atención del lector sobre la gran difusión de esta obra, por lo que hay que consignar las ediciones castellanas de 1767 y de 1781.

Las *Instituciones políticas*, que comprenden dos tomos, dedican a la policía la mitad del primero y todo el segundo, además de que tratan, como se señala en el subtítulo, de "la sociedad civil; de las leyes. . . , de la real hacienda; del comercio; y fuerzas de un Estado".

Biefeld mantiene una idea más estrecha de la policía, que la elaborada por von Justi. Cree que la policía se integra por tres ramos, a saber, seguridad, limpieza y abasto de víveres; en sus palabras, . . ."seguridad, limpieza y baratos los comestibles. En efecto, éstos son los tres artículos que comprenden la policía, que forma el tercer gran objeto de la política para el interior del Estado".⁵ Esta división, a la que juzga como "simple y natural", es incoincidente con la versión de Juan Enrique von Justi, no por cuanto a las materias de la policía, materias que Justi considera en su obra entre otras más, sino porque Biefeld concibe a la policía como uno de los tantos ramos de la política.

Sin embargo, en lo esencial la idea de policía de Biefeld se apega a la de Justi.⁶ Para reforzar su definición de policía, Biefeld señala que los sabios dividen la policía en "agoronomía, que es la intendencia de mercados, y en atrynomía, que consiste en el cuidado de los edificios, y de la pequeña policía".⁷ Esto es un error, agrega, porque es confundir los ramos del gobierno y "extender los oficios de los magistrados de policía" en materias ajenas a la naturaleza de sus cargos.

Finalmente, Biefeld considera que la policía de la ciudad y la policía del campo deben ser distinguidas, si bien es cierto que en el cuerpo de su disertación se puede observar con toda claridad la identidad de materias en uno y otros casos, aunque imprimiendo en cada cual el matiz de su respectiva circunstancia. Estas consideraciones serán tratadas más adelante.

⁴ Jordana de Pozas, *Introducción a la Idea general de policía* de Tomás Valeriola, p. XIII.

⁵ *Instituciones políticas*, p. 195.

⁶ Justi, *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados*, pp. 4-5, hace una breve referencia a Biefeld.

⁷ *Ibid.*

Hubenthal y Willebrandt

Por su parte, Huhenthal y Willebrandt no aportan mucho más a lo dicho por Biefeld, aunque siguen una tradición intelectual muy bien cimentada. Pero no deja de ser interesante la forma en que ambos distribuyen las materias que comprende el estudio de la policía. Por su parte, Huhenthal menciona el número de los habitantes; la religión y la moral; la salud; los alimentos; seguridad de las personas y los bienes, especialmente en lo relativo a catástr fes tales como incendios e inundaciones; administración de justicia; las comodidades y los placeres; ríos, bosques, minas, salinas, vivienda, agricultura, industria y comercio. Willebrandt habla de la moral, el comercio, los oficios, salud, seguridad, construcciones y planeación urbana. En nuestras palabras, las ya bien conocidas materias que la mayoría de los doctores de la policía consideran como importantes para sus reflexiones.

Los tres pensadores, Biefeld, Huhenthal y Willebrandt, representan el desarrollo de la vía no cameral de la ciencia de la policía en Alemania. Pero, como se desprende de las materias contenidas en sus obras, su versión de la policía no se aparta casi nada de la concepción cameral de la misma, si bien esta última repunta por el vigor y fuerza que considera debe la policía propiciar en el Estado. Agregamos que, en todo caso, aunque la ciencia de la policía procedía de vías distintas, su contenido era fundamentalmente el mismo.

LA CIENCIA DE LA POLICIA EN FRANCIA

La ciencia de la policía francesa tiene una enorme importancia, tanto dentro del conjunto de la doctrina de la policía no cameral, como de la ciencia de la policía considerada en general. Sin duda el francés Nicolás Delamare, uno de los grandes teóricos de la materia, es el más distinguido cultivador no cameral. Otro notable pensador, Turquet de Mayerne, había editado su célebre obra *Monarquía aristodemocrática* 40 años antes que apareciera el *Principado alemán* de Luis von Seckendorff (1656). Fue precisamente Mayerne quien introdujo en la noción de policía las ideas de la racionalidad estatal, una de las grandes contribuciones a esta disciplina. Comencemos con él.

Turquet de Mayerne

Creator de lo que Foucault define como un programa-utopía, Mayerne es uno de los autores más profundamente enterados de la idea

más fiel de la policía. Su *Monarquía aristodemocrática* es un proyecto político posible y como tal lo pone a consideración de los estados generales franceses. Lo importante para Mayerne no es la forma de gobierno, ni su combinación, lo que considera secundario, sino el conjunto mayor del Estado al que denomina por igual "la Ciudad, la República, o simplemente, la Policía".⁸ El Estado se encuentra organizado conforme cuatro ramas, cada una a cargo de un funcionario: justicia, guerra, tesorería y policía. Esta cuatripartición evoca a las cuatro causas españolas: justicia, guerra, hacienda y gobierno.

La organización estatal establecida supone asimismo la función de varias juntas dedicadas a los quehaceres administrativos; dos de ellas se dedican a las "gentes" y otras dos a las "cosas". La primera junta para la gente se esfuerza en la vigilancia de los aspectos "positivos, activos y productivos de la vida", es decir, educación y oficios, que distinguen a las personas provechosas y a la "escoria de la sociedad". La segunda tiene relación con los aspectos "negativos" de la vida: pobres, viudas, huérfanos, desempleados, asistencia pública, salud, accidentes y calamidades.⁹

Por cuanto a las juntas administrativas que actúan sobre las cosas, la primera se relaciona con las mercaderías y los bienes manufacturados, marca lo que debe producirse y regula los mercados. La segunda tiene incumbencia con los dominios, los territorios, ventas en subastas, derechos señoriales, ríos, caminos, edificios públicos y buques.¹⁰

En realidad, aunque la policía es la cuarta rama del Estado, Mayerne hace que lo comprenda todo. A ella toca promover la caridad, la modestia, la cooperación y la honestidad, es decir, tiene un papel moral, pero no sólo eso: "se extiende dentro de todas las condiciones de la gente, de todo lo que hacen o emprenden. Su campo abarca la justicia, las finanzas y el ejército", dice el propio Mayerne.¹¹ Foucault agrega: "la policía incluye todo, pero desde un punto de vista extremadamente particular. Los hombres y las cosas son visualizados tanto como sus relaciones: los hombres que coexisten en un territorio; sus relaciones con la propiedad, lo que producen, lo que intercambian en el mercado. Considera además cómo viven; las enfermedades y accidentes que pueden sobrevenirles. Lo que busca vigilar la policía es un hombre vivo, activo, pro-

⁸ Foucault, "Dioses, Pastores y hombres", p. VII.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Citado por Foucault, *op. cit.*, p. VIII.

ductivo. Turquet emplea una expresión notable: 'el verdadero objeto de la policía es el hombre' ".¹²

A la policía le interesa todo y no todo, esto es, le incumbe todo lo que se relaciona con el hombre en comunidad, todo aquello que tiene que ver en sus relaciones o aquello que siendo un objeto privado, v.g. la enfermedad de un individuo afecta por propagación epidémica a los demás. En otras palabras, lo público y aquello de lo privado que afecta a lo público. La materia de la policía, el hombre, no es el hombre privado, sino el ciudadano considerado en el sentido de miembro de la *Politeia*. Por tanto, para entender el sentido exacto y fiel de la policía, los dominios y campos de la sociedad donde actúa, hay que saber que en ella son vitales los conceptos de comunicación y publicidad, en los sentidos originales que tuvieron.

Foucault, al que regresamos, agrega todavía más: la policía es una intervención totalitaria en el sentido en que la emplea Mayerne; pero una intervención totalitaria del Estado en la vida del hombre en el sentido que se preocupa por la potenciación de su talento y fuerzas productivas. Por eso, hasta el ornato, que se podía considerar lujo superfluo, es en realidad un factor imprescindible para la buena policía porque tiene mucho más que un mero significado estético: se refiere, en su "forma y esplendor", a la expresión estética de la fuerza y el vigor del Estado. Pero ésta es la fachada de la estructura, en la cual Foucault encuentra la acción decisiva de la policía, que tiene como función el fomento del trabajo, las relaciones laborales y la cooperación entre los hombres, o sea, lo que Mayerne llama apropiadamente la "comunicación", y que ha de ser asegurada por la policía para evitar que la vida del hombre se empobreza y se haga precaria.

Toca pues a la policía estimular las relaciones productivas, intelectuales y morales de los hombres dentro del marco de su comunidad de intereses vitales y hasta meramente ornamentales. La policía no crea el espacio público, ya que éste es su condición existencial; se haya creado por la eliminación gradual del feudalismo y la separación del Estado, lo público, y la sociedad, lo privado. Actúa sobre él procurando las condiciones de su progreso, perfeccionamiento y perpetuación. La policía es la actividad del Estado desde el ángulo específico de la re-creación de las condiciones que garantizan su dominio político y la dirección administrativa de la sociedad.

Foucault refuerza esta idea cuando, al concluir su estudio sobre Mayerne, señala que la policía es una fuerza racional de la acción del Estado.

¹² Foucault, *op. cit.*, p. VIII.

do que administra el poder político de los hombres, que proporciona a ellos vida adicional, que potencia las fuerzas del Estado, porque controla la "comunicación", lo público, es decir, lo incumbente al trabajo, la producción y el intercambio, además de todo aquello que da comodidad, esparcimiento y tranquilidad a los hombres en la vida común. Para concluir con Turquet de Mayerne, baste con anotarse que en él no cabía duda alguna con relación a la policía y su interés con lo público, lo mismo que con todo aquello que lo vinculara con lo privado.

Nicolás Delamare

Su *Tratado de la policía* es uno de los más famosos libros sobre la materia, al mismo tiempo que el más asistemático y difícil de digerir. De esta obra ha dicho con razón Juan Enrique von Justi "que contiene cantidad de casos útiles, excepto que le falta trazón, y sus principios no están fundados sobre la naturaleza de la cosa que trata".¹³ De las ediciones que se conocen, 1705, 1713, 1729 y 1738, la tercera consta de cuatro tomos que suman la friolera de 3 141 páginas de 40 por 25 centímetros.¹⁴

Delamare (1639-1723) alto funcionario que gozó de la confianza de Luis XIV y la protección de Colbert, consideró que París merecía un código de policía y para ello dispuso de toda la información pertinente habida en archivos y bibliotecas. Tal era su idea como secuela del *Tratado*, que pensaba completar y perfeccionar con aquella información según su plan original estructurada en doce libros, de los cuales pudo publicar seis, quedando por tanto la obra incompleta. Sin embargo, los rótulos de estos capítulos definen con toda claridad la *publicidad* de la policía:¹⁵ De la policía en general y de sus magistrados y oficiales; De la religión; de las costumbres; De la sanidad; De los víveres, y De los caminos. Pero los otros seis, no elaborados, complementan esta visión pública: De la tranquilidad pública; De las ciencias y las artes liberales; Del comercio y cuanto depende de él; De las manufacturas y artes mecánicas; De los servidores domésticos y obreros, y De la pobreza.

Don Luis Jordana de Pozas, en la Introducción a la *Idea general de policía* de Valeriola, nos ha informado de la existencia de tres ediciones

¹³ Elementos generales de policía, p. XVI. "Voluminosa, y también la más indigesta" la llama Valentín de Foronda. *Cartas sobre la policía*, p. 3.

¹⁴ Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. X.

¹⁵ Usamos el término *publicidad* en su sentido original: "vida social pública". Advertencia del traductor, Antoni Demenech, a la obra *Historia y crítica de la opinión pública* de Jürgen Habermas, p. 9.

de Delamare: 1705, 1713 y 1738, aclarando que la última consta de cuatro volúmenes muy grandes y abundantes. Con relación a estos datos, queremos agregar que, efectivamente, el *Tratado* de Delamare es un enorme desafío para el lector. Tuvimos la oportunidad de consultar dos ediciones, la de 1738, mencionada por Jordana de Pozas, así como otra de 1729. Ambas están atesoradas entre los incunables de la Biblioteca Nacional de Madrid (registros números 3/ 38.263-6 y 2/ 28.416-9) y están a disposición de investigadores y catedráticos únicamente.

La primera de las versiones mencionadas fue editada en París, la segunda en Amsterdam. Dato curioso es que las dos aparecen como "segunda edición". Con respecto a que son un desafío para el lector, hay que aclarar que se debe al tamaño colosal de cada volumen, que como se ha dicho, es cada cual de 40 por 25 centímetros, así como a las 3 141 páginas que suman los cuatro volúmenes. Sin embargo, debemos mencionar que los grandes folios de la obra están numerados por una cara, lo que dobla por tanto el número de hojas.

En este apartado, hemos hecho uso de la edición de 1738, particularmente el Prefacio, que hemos cotejado con la versión del mismo traducida por Tomás de Valeriola, traducción de la que en su momento hablaremos.

Hay una gran similitud en la definición del campo de actividad de la policía, entre Delamare y Mayerne. Este, según vimos, había previsto la existencia de cuatro juntas para atender a los hombres tanto en lo positivo y productivo, como en lo negativo e improductivo, en suma, en sus relaciones en comunidad: el espacio público. Asimismo, otras juntas se encargaban de las cosas: mercaderías, manufacturas, transacciones económicas, los caminos, los edificios públicos, es decir, los objetos materiales o los servicios que producidos por el empeño particular tienen sin embargo un impacto en lo común o son producidos para lo común: relaciones materiales y sociales entre lo público y lo privado. Ocurre igual con Delamare, aunque sin clasificación: en la hilación del capítulo de su *Tratado* se intercala lo público y las relaciones entre lo público y lo privado.

Foucault encuentra otro paralelo entre los libros de Mayerne y Delamare: ambos, siendo escritos durante la existencia de una monarquía absolutista consolidada, señalan que ésta ha depuesto al feudalismo por medio de la fuerza armada, los tribunales judiciales y la administración fiscal, es decir, los "modos mediante los cuales se manejó tradicionalmente el poder".¹⁶ Delamare acredita a la policía un amplio

¹⁶ Foucault, *op. cit.*, p. VIII.

poder contralor sobre la sociedad: "la policía vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre... la policía vigila todo para regular la sociedad, (las relaciones sociales) ejercidas entre los hombres".¹⁷ Dentro del capitulado del *Tratado* se consigna uno dedicado a la religión; aquí debemos recordar que a la ciencia de la policía le interesa todo, pero no todo: le incumbe la religión no como materia teológica ni como culto interno. Le interesa por cuanto, como culto externo que trasciende la conciencia individual, afecta a las relaciones sociales. Por tanto, la religión no es parte del espacio público, sino del espacio privado, pero como impacta en la conducta colectiva de los hombres como culto externo, es materia de la policía porque se halla entre ambos espacios. De este modo, externamente, la religión se alza como un magnífico estimulante para la vida moral de los hombres, que es lo que le interesa a la policía.

Ocurre igual con otros campos de la vida social. La policía se relaciona con lo general, y con lo general de lo particular. Si se trata de la salud y la alimentación, no preocupan ambas a la policía por cuanto problema sustantivo de la medicina y la agricultura, sino como materia de prevención de daños a la población y garantía de abasto de los víveres. Como dice Foucault, cuando la policía procura el comercio, las manufacturas, los trabajadores, los pobres y el orden público, está cuidando la utilidad de la vida; cuando vigila el teatro, la literatura y las diversiones, su objeto son los placeres de la vida. "En suma, la vida es el objeto de la policía: lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Que el pueblo sobreviva, viva e incluso haga mejor lo que hace: eso es lo que la policía tiene que asegurar":¹⁸

En fin, la ciencia de la policía tiene también como finalidad, agrega Delamare, "conducir al hombre hacia la felicidad más perfecta que puede gozarse en esta vida".¹⁹ Nunca disciplina social alguna se había hecho un propósito semejante.

Delamare fue traducido al castellano, pero sin darse el crédito ni con la intención de que fuera de tal modo. Este plagio, tan útil por sus consecuencias actuales, debe ser explicado y justificado. Ello lo hace Jordana de Pozas, quien descubrió el hecho en la pluma de Tomás Valeriola.

Jordana señala que el título de la obra de Valeriola, *Idea general de policía*, y el subtítulo, *Tratado de policía*, eran los mismos que en Delamare, pero puestos a la inversa. Pero no se trata de una traducción

¹⁷ Citado por Foucault, *op. cit.* p. VIII.

¹⁸ Foucault, *op. cit.*, p. VIII.

¹⁹ Citado por Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. XII.

integra, ya que los diez cuadernos de Valeriola únicamente comprenden los libros I y II del tomo I de Delamare y no completos, sino párrafos seleccionados. "Conviene justificar este aserto con algún detalle. Valeriola silenció el nombre del autor y el título de la obra traducida, así como el criterio seguido en la selección de los textos de la misma, vertidos al castellano. Consistió claramente este criterio en prescindir de aquellos extremos de la obra de Delamare referidos concretamente a Francia y traducir literalmente los párrafos de contenido histórico (principalmente clásico) o general. Es así como omite por entero los extensos e interesantes capítulos que el mencionado jurista dedica a la descripción y desarrollo de la ciudad de París y a exponer las leyes y reglamentos sobre la organización y funciones de los magistrados y autoridades de la policía".²⁰ Esto, que dicho por Jordana explica y justifica virtualmente el plagio hecho a Delamare por Valeriola, ha servido, sin embargo, para contar en castellano de aquella época con una parte importante de aquella gran obra, llena del espíritu y la cultura de entonces.

Pero la obra de Valeriola es más que la traducción de Delamare. Un colaborador anónimo le proporcionó los materiales del *Tratado de inoculación*, que incorpora en el Cuaderno II. Además, Valeriola agregó disposiciones legales concernientes a España, que no hacen sino corroborar, dice Jordana, las propuestas de Delamare. "Así pues, la valoración que estimamos justa de la obra de Valeriola consiste en la difusión de parte del *Tratado de la policía* de Delamare y en las adiciones en que reflejó la medida en que las enseñanzas del mismo habían encarnado en la legislación española y en las realidades administrativas de la Valencia de su tiempo".²¹ Hay entonces que conceder un mérito a don Tomás, en lugar de hallar en su conducta un acto deshonesto.

Y, una vez aclarado este punto, pasaremos a la exposición de una de las más brillantes aportaciones a la ciencia de la policía: la teoría de la policía de Nicolás Delamare, expuesta por la traducción de Valeriola.

La indigesta y harto difícil obra de Delamare, compensa al lector paciente y cuidadoso con una magna introducción en la cual el pensador francés plantea su idea de la policía. Comienza señalando que las ciencias tienen principios generales. "Los de una administración tan vasta, complicada y expuesta a tantos acontecimientos y mudanzas como la *policía*, no pueden simplificarse para ofrecer a los que la ejercen ideas claras. Presentar una idea general de ella, merece reconoci-

²⁰ Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. XVIII.

²¹ *Ibid.*, p. XIX.

miento. Esta introducción prepará al lector al estudio de sus leyes, manifestándole su encadenamiento y objeto".²²

Delamare cumple su promesa y la introducción es una bella exposición de la teoría de la policía. Dice que "la policía es la ciencia de gobernar a los hombres, contribuyendo a sus prosperidades; y el arte de llenarle de felicidades, en cuanto es posible, y deben serlo según el interés general de la sociedad".²³ Por extensión, la policía, "considerada en sus operaciones ordinarias", consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar las provisiones que eviten la pérdida de la paz y la tranquilidad; prescribir las reglas a seguir; observar a quienes por su conducta infractora perjudiquen a los demás; contener, corregir y reprimir abusos y desórdenes; prevenir los delitos; ser diligente para que los culpables no escapen del castigo; apartar a las personas dañosas a la sociedad; dar justicia por igual, sin consideración de empleo, estado o fortuna; conceder auxilios, protección y alivio a quienes lo necesitan. "Tal es la pintura general de las operaciones y efectos de la policía".²⁴

Una policía concebida de modo tal, exige de sus funciones las mejores luces, los más grandes talentos, la sagacidad más probada y la actividad infatigable. "Las materias de la policía son cosas de cada instante, y por lo ordinario de poco, por lo que no son precisas muchas formalidades. Sus acciones son prontas y se ejercen sobre asuntos que se repiten todos los días. . . más bien tiene reglamentos que leyes".²⁵ En comparación con un juez, la "administración de la policía" es un amigo y un protector de los ciudadanos. En una ciudad, sujeta a los más variados males y defectos, toca a la policía enfrentarse a ellos y procurar la tranquilidad, la salud, el aseo y la abundancia.

"Todos los pueblos tanto antiguos como modernos han conocido la necesidad de una sabia policía; y en efecto, sin ella es imposible que una sociedad numerosa de individuos, agitados por pasiones diferentes, y movidos por diversos intereses, pueda subsistir con armonía".²⁶ Por tanto, sigue diciendo Delamare, en todo tiempo las naciones civilizadas han requerido la existencia de una "administración particular" encargada de la tranquilidad pública y la seguridad de los ciudadanos. Hay leyes que atañen al bien general y común, y leyes que miran por los intereses

²² *Idea general de policía*, p. 9. Para efecto de las referencias, conservamos el título dado por Valeriola al *Tratado de la policía* de Delamare.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 10.

²⁶ *Ibid.*, p. 11.

particulares, distinción que soporta otra distinción: entre derecho público y derecho privado. Delamare dice que fueron los griegos quienes dieron el nombre “de policía a este derecho público, nombre derivado de la palabra primitiva que significa entre ellos ciudad”.²⁷ Su idea era la de señalar que la ejecución de las leyes que contiene el derecho público “y la conservación de la sociedad civil que constituye y forma cada ciudad, eran dos cosas inseparables”.

El nombre y la idea de policía pasó de los griegos a los romanos, comenta Delamare, conservando la misma significación, tal como ocurre en su día, el siglo XVIII. Debido a que la policía implica diferentes formas de gobierno, es entonces polivalente; sin embargo, por lo general cuando se refieren los autores a la policía lo hacen en el sentido de “orden público de cada ciudad”. Así, continúa su exposición Delamare, Platón dice que la policía es “la vida, arreglo y ley por excelencia que mantiene a la ciudad”, en tanto que Aristóteles la define como “el buen orden, gobierno de la ciudad, apoyo del pueblo, el primero y más grande de todos los bienes”.²⁸

Delamare extiende su exposición y agrega que la policía tiene también otros sentidos: algunos pensadores “llaman policía, las leyes y decretos publicados en todos los tiempos en los estados instruidos, para arreglar la economía de los víveres; privar los abusos y monopolios del comercio y artes; impedir la corrupción de las costumbres; cortar el lujo; desterrar los juegos ilícitos de las ciudades. . .”.²⁹ Unos más consideran a la policía como el “ejercicio que contiene en sí cuanto es necesario para la conservación y mantenimiento de los habitantes de la ciudad”. Y otros como “un derecho por el cual es permitido hacer de oficio, y sin instancia de parte, por sólo el interés público, reglamentos que empeñen y лиen los ciudadanos de una ciudad, por su bien y utilidad común”.

Un punto interesante en esta disertación de Delamare consiste en explicar el uso actual del nombre de policía, habida cuenta su remoto origen: “que el nombre de policía de los griegos haya llegado a nosotros, como es evidente, no es extraño; pues los primeros elementos de la cosa que significa, y la mayor parte de las reglas que seguimos, han hecho el mismo progreso”.³⁰ Y uno se pregunta qué, si es así, éporqué la palabra sufrió luego tal deterioro que ha llegado a significar lo que es hoy día, empobreciéndose, estigmatisándose? La respuesta es difícil y sólo pode-

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 12.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 13.

mos decir que ocurrió, en parte, debido a que la palabra administración la fue sustituyendo mayormente por todas partes.

Mirando al pasado, Delamare relata que entre los hebreos la policía comprendía en sus materias a la religión, costumbres, víveres, salud, seguridad, tránsito público, comercio, artes, pobres y hospitalidad. Pero fueron los griegos, recalca, quienes la llevaron a la perfección: "los primeros legisladores de estas célebres repúblicas [griegas], considerando que la vida es el apoyo de todos los demás bienes que hacen del objeto de la policía y que la vida misma, si no está acompañada de una buena y sabia conducta, y de todos los auxilios exteriores que le son necesarios, no es sino un beneficio imperfecto; dividieron toda la policía en estas tres partes, la conservación, bondad y agregados de la vida".³¹ Debemos recordar que Mayerne consideraba que es el hombre el objeto de la policía. Los griegos, asimismo, separaron cada uno de estas tres materias vitales y les dieron contenidos específicos. La salud la clasificaron en sanidad del aire, pureza del agua, bondad de los alimentos y remedios, y capacidad e integridad de los médicos.

Así establecida la policía por los griegos, los modernos, sigue Delamare, la hemos conservado, pero con la variación siguiente: en Grecia hicieron de la vida natural el objeto de la policía, en tanto que "nosotros hemos propuesto esto a los que la pueden hacer buena, ya que la dividimos asimismo en dos puntos, la religión y las costumbres".³² Por tanto, la variación entre la antigua y nueva policía consiste en el nivel de calidad de la vida, que los modernos han querido mejorarla, hacerla más buena mediante lo que juzgan es importante: la religión y las costumbres. Por tanto, el primer objeto de la policía para Delamare es la bondad de la vida por la vía de la religión y las costumbres.

El segundo objeto de la policía es la conservación de la vida natural, que se divide en salud y subsistencia de los ciudadanos. El tercer objeto de la policía es la comodidad y ésta se divide en tranquilidad pública; cuidado de los edificios; calles, plazas públicas y caminos; ciencias y artes liberales; comercio; manufacturas; artes mecánicas; y criados y jornaleros. "En fin, se ha imitado a estas antiguas repúblicas en los ciudadanos que se tomaron a esta porción de policía que concierne a lo agradable de la vida".³³

Originalmente la materia de pobres pertenecía, desde el advenimiento del cristianismo, a la comodidad de la vida. Pero con el tiempo han pa-

³¹ *Ibid.*, p. 14. Subrayado nuestro.

³² *Ibid.*, p. 15. Subrayado nuestro.

³³ *Ibid.*

sado ha integrar el primer objeto de la policía, en lo particular de la religión, si bien ha sido considerada asimismo parte de la disciplina y las costumbres, la conservación de la salud y otros ramos de la policía, aunque finalmente ha venido a constituir un título particular.

Delamare concluye su exposición así: "está pues contenida la policía en estas once partes que acabamos de correr: la religión, disciplina de costumbres; salud; víveres; seguridad y tranquilidad pública; caminos; ciencias y artes liberales, comercio, manufacturas y artes mecánicas; criados domésticos; jornaleros y pobres".³⁴

LA CIENCIA DE LA POLICIA EN ESPAÑA

Comenzaremos con la obra que no hemos podido consultar, sino merced a las referencias de Jordana de Pozas. Nos referimos al *Discurso sobre la policía* de Manuel Nicolás Marín, publicada en Granada en 1792. Este libro, encaminado a "exaltar la importancia e interés de la ciencia de la policía", dice Jordana de Pozas, fue nutrido por múltiples obras sobre la materia, entre ellas las de Delamare y Castillo de Bovadilla. Marín considera que son dos los "ramos en que consisten el bien y la felicidad de los pueblos": la justicia y la policía. Su definición de policía, con la que concluimos esta brevíssima reseña de su obra, es fiel a la tradición: "una ciencia que tiene por objeto el procurar al hombre toda la comodidad que puede gozar sobre la tierra".³⁵

La ciencia de la policía fue extraordinariamente cultivada en España. La obra de Marín es un botón de los aportes hispánicos. El cultivo fue extraordinario porque incluyó la traducción al castellano de los mejores trabajos conocidos: los de Justi, Delamare y Biefeld. Juan Enrique von Justi fue traducido no del original de los *Principios* en alemán (*Grundsatze der Polizeiwissenschaft*), sino del francés al que se había vertido en 1769. La versión española es del catalán Antonio Francisco Puig y Gelabert, y fue realizada en 1784; a ambas las hemos empleado en este trabajo. Biefeld fue asimismo traducido del francés al castellano en 1767 por Domingo de la Torre y Mollinedo, y parcialmente por Valentín de Foronda en 1781.³⁶ Nosotros utilizamos la versión de De la Torre y Mollinedo. Ya hemos tratado la traducción de Valeriola.

Pero los españoles no meramente fueron magníficos traductores, sino también dignos cultivadores de la ciencia de la policía. Además de

³⁴ *Ibid.*, p. 16.

³⁵ Citado por Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. XVI.

³⁶ *Ibid.*

Marín, destacan Francisco Romá y Rossell, y Valentín de Foronda. Sin embargo, hubieron otros pensadores que desarrollaron la materia y que serán considerados en esta sección, pero no antes que demos comienzo con Romá y Rossell.

Francisco Romá y Rossell

Es tiempo de entrar de lleno a la ciencia de la policía española, comenzando por *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*, del catalán Francisco Romá y Rossell, trabajo que como antes dijimos fue publicado en 1768. Aunque no se trata propiamente de un documento relativo a la policía, está de hecho muy emparentado con la materia; no es, ya antes lo mencionamos, una obra de economía ni tampoco de policía, sino un género neutro, quizás una hibridación muy justificable en dos disciplinas tan emparentadas. Como bien lo explica Jordana, es “la primera obra publicada en España que conocemos entre las que reflejan las ideas inspiradoras de dicha ciencia de la policía...”.³⁷ Romá y Rossell leyó el tomo I de las *Instituciones* de von Biefeld, versión de De la Torre y Mollinedo, al que cita en el prefacio. La influencia del alemán en el español puede, por lo dicho, ser sospechada certeramente por el lector. El mismo autor define a su obra como una “especie de catecismo para gobernantes”, que juzga útil para establecer las normas básicas para contener y remediar la decadencia de un Estado.

Su relación con la ciencia de la policía es tan próxima como su vinculación temática a otros géneros de discurso administrativo, tales como la razón de Estado, los consejos de príncipes musulmanes y cristianos y, todavía más estrechamente, con los tratados financieros otomanos dedicados al estudio del eclipse económico, político y social del Sultanato. Tal es la razón por la cual situamos el texto de Romá como pariente de los libros de policía, pero no como pertenecientes estrictamente a los mismos. Esto justifica que sólo abordemos lateralmente la obra de Romá y Rossell.

El autor catalán, que como ya se observó, ha destinado su estudio a establecer las causas de la decadencia de los estados y a proponer los medios para darle solución, dice entonces que “la ciencia del gobierno mantiene a los grandes Imperios, y eleva a los pequeños”.³⁸ Ella enseña

³⁷ *Ibid.*, p. XV.

³⁸ Romá y Rossell, *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*, p. 2.

a remediar los errores cuando se han cometido, y mejor todavía, a prevenir la ruina de los países. La ciencia del gobierno debe ser aprendida durante la juventud y estudiarse toda la vida. Así, el gobierno que tenga los mejores hombres de Estado, será el más poderoso. Pero el estudio de la ciencia del gobierno debe extenderse al análisis de la agricultura, las fábricas y el comercio, lo que le emparenta con la ciencia de la policía. El libro está integrado por cinco capítulos: 1) De la población; 2) De la agricultura; 3) De las fábricas y manufacturas; 4) Del comercio interior, 5) Del comercio exterior. En las conclusiones hace seis proposiciones relativas al progreso de los estados o bien para evitar su declive, y que son las relativas a la idea de lo que es el progreso mismo; la educación pública; el premio a los méritos; la integración nacional de las provincias; la integración en general y el patrocinio público. Estas propuestas, obviamente, tratan en especial del Estado español que estaba precisamente indicando la proximidad de una situación acelerada de descomposición.

Valentín de Foronda

En contraste al libro de Francisco Romá y Rossell, *Cartas sobre la policía* es una obra típica de la materia que estamos tratando. Su autor, Valentín de Foronda, fue un pensador prolífico que elaboró otros documentos que, como dice Jordana, tienen alguna vinculación con la ciencia de la policía: *Cartas sobre el Banco de San Carlos* (Madrid, 1787); *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la economía política y sobre las leyes criminales*, en dos volúmenes (Madrid, 1787-94); y *Miscelánea o colección de varios discursos* (Madrid; 1787 y 1793). Debemos recordar su traducción parcial de las *Instituciones* de von Biefeld, que comprenden los señalamientos del Barón sobre España y Portugal.³⁹

Entre las cosas dignas de mencionarse de la persona de Foronda, es que participó en la guerra de independencia de Estados Unidos y que era un hombre de vocación progresista, lo que le acarreó ser detenido en varias ocasiones. Sus *Cartas*, elaboradas entre 1793 y 1800, fueron víctimas de la Inquisición cuando se publicaron originalmente en 1801, y de lo cual da constancia en la página 5 de la versión de 1820, que consultamos. Dato curioso es que de las ocho epístolas que comprende la obra, la séptima está puesta hasta el final. Don Valentín explica como motivo, en la p. 281, la pérdida de la misma ocurrida durante las persecuciones de que fue objeto en el año de 1814.

³⁹ Jordana de Pozas, *op. cit.*, pp. XVI.

Foronda comienza su obra con una reflexión: "no basta para labrar la felicidad de los habitantes de un país, edificar una constitución sabia, sobre los sólidos fundamentos de la propiedad, la seguridad, la libertad ordenada, e igualdad ante la ley; ni el ser gobernados, por los corolarios, que se deducen de unos principios tan respetables; sino que es preciso también en cuanto sea posible, la periferia de las comodidades, y de los goces lícitos entre todos los coasociados del pacto constitucional; esto es, los ciudadanos, para cuya verificación se requiere el establecimiento de una buena *policía*; sin embargo, se han dedicado pocos a escribir sobre tan importante asunto".⁴⁰ Cita entonces a Delamare, del cual ya dijimos la opinión que tenía, al Presidente Vitri, al que llama "poco interesante" y no señala título; la obra de Biefeld, "que tiene algún mérito"; y la Enciclopedia metódica, en la que ha encontrado cosas excelentes que ha copiado.

Agrega que no es asunto de vanidad en él, hablar de todos los ramos de la policía, ni el haberlo hecho con acierto. "Mi vanidad, si se puede llamar tal, se ciñe a la complacencia de pensar en que tal vez lograré la dulce satisfacción de excitar los deseos de algunas personas laboriosas a que se empeñen en el importante estudio de la policía. . .".⁴¹ En esto, Foronda logró su propósito; aunque somos pocos, estamos ciertamente muy interesados en el estudio de la ciencia de la policía.

El autor de las *Cartas* considera a su libro apto para los responsables de los ayuntamientos constitucionales, los jefes políticos y las juntas provinciales, bajo la Constitución de Cádiz a la que dedica fervorosas alabanzas. En 1801, continúa hablando, menciona que sintetizó sus *Cartas* para que sirvieran de guía a los intendentes, corregidores y alcaldes, tomando en consideración que éstos, por sus ocupaciones, no tenían tiempo de recordar lo que antes habían aprendido en los libros; es decir, formula un manual administrativo para el ejercicio práctico de la policía; Sus *Cartas* tienen ese espíritu: exponer consejos prácticos que ayudarán a recuperar la memoria sobre cosas sabidas por los funcionarios públicos; "en una palabra, de una especie de señales que los condujeren, siempre que se tratara de proveer a los pueblos de víveres, de salud en general; de las comodidades y adornos de las ciudades; de algunas providencias favorables a la agricultura, industria y comercio, y a la seguridad y propiedad de los bienes de mis compatriotas".⁴²

La obra de Foronda es la más moderna de las viejas obras de la

⁴⁰ Foronda, *Cartas sobre la policía*, p. 3.

⁴¹ *Ibid.*, p. 4.

⁴² *Ibid.*, p. 8.

ciencia de la policía; hay en ella un espíritu de progreso, como dijimos, pero también de sentido de libertad frente al absolutismo decadente. En las *Cartas* hay ya el espíritu constitucional que encierra la esencia de la ciencia de la administración del moderno Estado burgués de derecho.

Otros estudiosos bispánicos

Pero la ciencia de la policía en España tiene otras vías de desarrollo, si no tan conspicuas como las de la propia ciencia de la policía. Nos referimos al derecho público y a otras líneas de estudio de la administración pública.

Comenzaremos con Juan Esteban Putter y sus *Instituciones jurídicas públicas alemanas*, cuya tercera edición en Gotinga apareció en 1782. Este autor alemán es importante para España, dice Baena del Alcázar, porque si bien es cierto que no ha sido probado que su obra se consultara en España, si es al menos de relevancia para compararla con los estudios españoles, particularmente por su aporte al análisis de las regalías y a la policía. Putter trata con profundidad las regalías de los principes, a las que divide en generales y particulares, si bien las considera asimismo plasmadas en la justicia, la regalía criminal y la policía. Por cuanto a la policía, ésta es concebida como la capacidad de restringir la libertad por medio de la prohibición de actos contrarios al orden y la imposición de obligaciones de hacer, dice Baena del Alcázar sobre Putter.⁴³

El jurista francés Domat sí influyó positivamente el pensamiento español. Su *Derecho público* fue traducido al castellano en 1784 por el doctor Trespalacios, si bien nuestro conocido Puig y Gelabert también se había propuesto hacerlo, lo que no ocurrió. Nos interesa hacer énfasis en lo relativo a policía, a la cual Domat la concibe de manera amplia, incluyendo la soberanía, los empleos, la hacienda y en general las diferentes manifestaciones del poder del Estado, nociones que forma en paralelo a las materias del derecho público.⁴⁴

Veamos ahora a los estudiosos españoles. Comenzaremos con Olmeda y León, y sus *Elementos de derecho público de la paz y la guerra*, publicados en Madrid en 1771. Parte de la idea de elaborar un texto introductorio en el cual se registren los aportes del pasado, entre los que Baena del Alcázar piensa que Olmeda y León ha considerado la *Política*

⁴³ Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, p. 46.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 47-48.

de Castillo de Bovadilla. Centra su análisis Olmeda y León en las regalías de la majestad y de allí estudia lo que llama el buen gobierno, entre lo que considera la religión, justicia, policía, agricultura, comercio, moneda, cambio, comunicaciones y emigración, así como todo aquello que se relaciona con los medios por los cuales se logra el poder y la gloria de la nación.⁴⁵

La Verdadera idea de un príncipe formada de las leyes que tienen relación al derecho público de López de Olivier, escrita en 1786, a la que Baena del Alcázar encuentra tan emparentada con los Consejos de Príncipes, aporta al estudio de la policía en España. López de Olivier comienza por decir que es derecho del rey gobernar, de los que se derivan sus regalías sobre las funciones del Estado. Entre éstas está la policía o arreglo de los lugares públicos, tales como mares, ríos, navegación, pesca y caminos públicos. "La policía comprende aquellas cosas que miran al gobierno o buen orden y al castigo de los delitos".⁴⁶ Asimismo, propone el establecimiento de tribunales de policía para la procuración de la seguridad, limpieza y precio de los comestibles; de los medios y precauciones para evitar incendios, inundaciones, alborotos, compañías y asambleas secretas; limpieza del pueblo, buena dirección de las calles, alumbrado, empedrado, paseos públicos, bancos y asientos.⁴⁷

Ramón Lázaro Dou y Bassols fue, sin embargo, el más grande estudioso español de derecho público del siglo XVIII, si bien su *Derecho público interno* se editó en nueve tomos entre 1800 y 1804. Para Dou y Bassols la policía tiene una doble acepción; la primera, genérica, se refiere al orden del Estado; la otra, específica, para referirse al aseo, limpieza, curiosidad, buena crianza y urbanidad, en fin, aquellas providencias que miran al bienestar, la comodidad y la seguridad de las personas. La policía, por extensión, se refiere a la seguridad, a saber, la vigilancia de los caminos y despoblados, prohibición del uso de armas, vigilancia de mesones y tabernas, etc.; salud: contagios, epidemias, venenos, etc.; conservación de bienes: vigilancia de fuegos artificiales y extinción de incendios; aseo: ornato y obras públicas; y comodidad: reglamentación del trabajo de artífices de oficios ruidosos o que generan malos olores, uso de aguas, así como diversiones tales como los conciertos, teatros y carnavales.⁴⁸

⁴⁵ *Ibid.*, p. 52.

⁴⁶ Citado por Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 55.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 56-70.

Una obra de título interesante, *Resolución universal sobre el sistema económico y político más conveniente a España*, publicado en 1789 por Francisco Javier de Peñaranda y Castallena, dice algunas cosas sobre la policía, por ejemplo, que se refieren a la salud, quietud y hermosura de los pueblos, y cita en su trabajo a nuestro conocido Barón de Biefeld. Baena del Alcázar es de la idea que Peñaranda y Castallena es sobre todo un arbitrista tardío.⁴⁹

Toca el turno a Pereyra y su *Ensayos sobre la ciencia del buen gobierno* (Cádiz, 1811). Trata a la policía con mayor profundidad que Peñaranda y Castallena. Pereyra dice que la policía es al punto más interesante de la ciencia del gobierno y sobre el cual existe gran ignorancia. Divide a la policía en policía civil y policía política, tocando a ésta lo relativo a la seguridad del Estado. Por su objeto, la policía se relaciona por la seguridad de los ciudadanos, la libertad, la industria, el recreo, la persecución de delincuentes, etc. Define a la policía de la siguiente manera: "comprende el conocimiento de los recursos, impedir la ociosidad, velar por la seguridad, conocer la opinión, vigilar las diversiones, cuidar de los hospicios y de las cárceles".⁵⁰

Finalizamos la exposición de este apartado con el trabajo titulado *Tratado de policía en general* (Barcelona, 1833), cuyo autor sólo deja sus iniciales: A.F. de Z. y W. Baena del Alcázar lo considera carente de interés, pero agrega que el concepto de policía que se desarrolla es en un principio el que se sustentaba en el siglo XVIII, si bien luego lo restringe al sentido de policía de seguridad.

El año de 1833 es un hito en la historia del pensamiento español e hispanoamericano, porque en él aparece el último tratado de policía y a su vez el precursor de la ciencia de la administración hispánica ha comenzado sus actividades académicas: Javier de Burgos. "Como afirma Jordana de Pozas, Javier de Burgos y Oliván, vueltos ya de espaldas a todo lo español, no continúan la tradición de una ciencia, sino la que introducen, por lo que ignoran a los autores anteriores".⁵¹ Baena del Alcázar dice que su estudio debe terminar aquí porque ha nacido un nuevo periodo. Nosotros creemos que tiene toda la razón; y sin embargo se trata de la renovación de un viejo proceso que dio comienzo en el siglo XVI y que, implicando la defunción de las ciencias camerales y de la doctrina de la policía, es asimismo el acta de nacimiento de la moderna ciencia de la administración.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 108.

⁵⁰ Citado por Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 109.

⁵¹ Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 111.

CAPITULO 8

CONTENIDO DE LA CIENCIA DE LA POLICIA	215
Contenido General	215
Cultura y Tierra	218
Territorio y habitación	218
Las ciudades	221
El ornato en el campo y la ciudad	228
Cultura Interior y Población	230
Colonización mediante extranjeros	230
Colonización mediante nacionales	231
Salud Pública	234
Agricultura: Las Mercaderías	242
Economía rural	242
Manufacturas y fábricas	246
Oficios y profesiones	248
Agricultura y Otros Ordenes Económicos	249
Comercio y tráfico	249
Circulación del dinero	250
El crédito	251
Otros medios para hacer florecer el orden económico	251
Reglamentos necesarios para hacer florecer la economía	251
Las Costumbres de los Súbditos	252
Religión	252
Disciplina de los súbditos	254
Educación en General	255
Educación de la juventud	255
Luxo y desperdicio	257
Combate a la ociosidad y la mendicidad	258
Seguridad Interior del Estado	258
Administración de justicia	258
Administración de justicia y policía	259
Orden público	259
Represión del hurto y la rapiña	260

Capítulo 8

CONTENIDO DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

La policía es la vida y el alma del Estado.

Justo Cristóbal Dithmar, 1731

CONTENIDO GENERAL

Hemos establecido con antelación que el carácter de la ciencia de la policía es la acción; en la aplicación está la naturaleza de la policía, su ciencia es aplicada. La policía es el Estado actuando en el seno de la sociedad civil, para nutrir el desarrollo de la sociedad y robustecer la propia fuerza del Estado.

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 desviaciones en las costumbres de ellos o para erradicar las faltas menores que perturban su vida pacífica. Mayerne había previsto en su *Monarquía aristodemocrática*, como ya lo pudimos constatar, la organización de dos juntas administrativas dedicadas al cuidado de las personas y dos más para atender las cosas necesarias para las personas. Estas cuatro juntas tendrían relación con toda la sociedad civil: educación, trabajo,

profesiones, desempleo, pobreza, horfandad, ancianidad, salubridad, accidentes y calamidades; todo, lo positivo y lo negativo, lo productivo y lo improductivo. Otros pensadores, como Castillo de Bovadilla, Delamare, Justi, Biefeld y Foronda perfeccionaron la clasificación de las áreas de acción de la policía en el seno de la sociedad civil, delineando con mayor precisión las rutas de comunicación establecidas entre el Estado y la sociedad, establecidas por la policía. Por extensión, el impacto de la policía en la sociedad civil fue precisado y por tanto se posibilitó el mesurarlo y evaluarlo, tomando en consideración la expansión o contracción de las fuerzas del Estado nutridas por la prosperidad de la sociedad. Asimismo, los campos de acción de la policía, así precisados, fueron sistematizados y sintetizados, lográndose por efecto una virtual unificación de criterios entre los doctrinarios con relación a esos campos.

Esta unificación de criterios se puede observar en los comunes denominadores de las diferentes materias tratadas por los teóricos de la policía. La religión es estudiada por Delamare y von Justi; manufacturas, fábricas y comercio por ambos, más Biefeld y Foronda; obras públicas y urbanización, todos; seguridad, Justi, Delamare, Biefeld y Foronda; víveres, todos; salud, todos, incluso Castillo de Bovadilla; Agricultura, Justi, Delamare y Foronda. Las materias de la policía son, como veremos, más variadas y cada estudioso les da pesos e importancias distintas. Lo que hay que recalcar es que la policía no conoce ámbito alguno de la sociedad civil, que no fuera lugar para su actividad, ya sea para mejorarlo, organizarlo o extirpar de él sus males. La idea de un Estado absolutista dominante, autocrático, es la correcta; Marx y Tocqueville nos lo han descrito magistralmente.¹ Se trata de una monarquía que, una vez destruido en lo fundamental el feudalismo, ha logrado someter bajo su control a una sociedad civil que está ayudando a fraguar.

Un pensador alemán del siglo XIX, Gaspar Blunschli, ha propuesto una interesante clasificación de los ramos de la policía:

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 Ver respectivamente *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* y *El antiguo régimen y la revolución*.

- 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; ya a domicilio.
 - 1.2.2.5. Combatir las enfermedades de animales, epizootias, etc.
- 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, guardia de los mismos, etc.
 - 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, etc.
 - 1.3.2. La normalidad de la vida social del pueblo, diversiones, espectáculos, etc.
 - 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".²

Esta clasificación, que tanto contribuye a esclarecer las esferas de acción de la policía, agrega denominaciones específicas para las diferentes divisiones y subdivisiones de la policía. La distribución de las materias, que podría atraer la inconformidad de algunos pensadores, como ocurrió con Abella, a quien debemos el haberla citado en su libro, no desacredita la calidad de la tipología de Blunschli, ni tampoco la calificación de algunas de las policías, como la última referida a la policía de Estado y economía social, que hubiera merecido un título mejor, quizás como el de policía urbana que utiliza el propio Abella. En fin, la clasificación es valiosa y en ese sentido la consideraremos en adelante.

De hecho, como antes mencionamos, cada pensador ha desarrollado una clasificación de las materias de la policía y ha hecho en ella una jerarquización, como ocurrió con Delamare cuando invirtió la importancia de la vida y las comodidades entre los griegos, poniendo en su lugar

² Citado por Fermín Abella, *Manual de policía urbana*, p. 11.

las comodidades y la vida. Pero fue von Justi quien no sólo logró la clasificación de las materias de la policía más pertinente, sino asimismo con mayor lógica para conseguirse su objetivo doble: acrecentar las fuerzas del Estado y dar felicidad al pueblo.

Juan Enrique von Justi pensaba que la policía era una potencia constructora, una fuerza constructiva que primero debía procurar establecer con sus medidas una economía sana. Por ello su disertación comienza con el estudio del territorio, el cultivo agrícola, la urbanización y el ornato en el campo y las ciudades. Sobre el territorio se asienta una población sana, nutrita y próspera, a la que la policía, una vez que le dio los medios de subsistencia, casa y vestido, debe ahora regularla por vía de una colonización tanto interna como externa bien pensada e inteligente, así como al través de medidas sanitarias que prevengan enfermedades y mortandad. Sigue luego el tratamiento de la incipiente economía de manufacturas, comercio, industria, así como de los oficios y las profesiones, que siguen siendo de utilidad; Justi agrega el tráfico, la circulación del dinero, el crédito y el precio de las mercancías. Una vez que la estructura económica y las relaciones de producción han sido estudiadas, Juan Enrique von Justi analiza las relaciones sociales que se vinculan a las costumbres, la educación, el lujo, la ociosidad y mendicidad, rematando con el orden público en el que caben la administración de justicia y la prevención de los robos. Tal es la sociedad que estudia Justi y tal la policía que actúa en ella. Este será el esquema que seguiremos para explicar a la policía actuando en el seno de la sociedad civil.

CULTURA Y TIERRA

Antes de comenzar a tratar esta materia, hay que decir nuevamente, porque conviene hacerlo, que las distintas esferas de acción de la policía, tales como la agricultura, no interesan a la policía como problema sustantivo, ello es campo de la agronomía. Ocurre igual con la ganadería, que corresponde su estudio a la veterinaria y la zootecnia. Lo que incumbe a la policía de la agricultura y la ganadería es su papel para abastecer de alimento al hombre, beneficiar en fin a los ciudadanos mediante su nutrición. Es igual con todas las materias de la policía, ya se trate la salud o la industria, ya lo sea la educación o las obras públicas.

Territorio y habitación

Von Justi profesa como principio primero de la policía el que el país de un Estado debe ser cultivado para servir de asiento a sus habitantes

y ser fuente de su subsistencia. Debe entonces barbecharse el suelo, tomar nota de su naturaleza y cualidades, y arreglar el recinto urbano de la manera más ventajosa para el público. Al efecto, se talarán los árboles útiles, se desecarán pantanos, se tomarán providencias contra inundaciones. Con relación a estas últimas, el Baron von Biefeld señaló que las medidas preventivas son específicas, pero inciertas, porque el tipo de paisaje es determinante, tanto orográfica como hidrográficamente. Las inundaciones, por tanto, son menos previsibles que otras catástrofes naturales que la policía debe prever, pero que no impide que se hagan obras hidráulicas que cuando menos hagan su efecto menos dramático, si bien "es imposible prescribir reglas fijas".³

La construcción del recinto urbano, la edificación de obras hidráulicas preventivas y de servicio de agua potable, deben combinarse con medidas tendentes a evitar el desperdicio. Por tanto, los árboles serán derribados cuando obstruyan el cultivo o se requieran sus maderas. Asimismo, la tierra será cultivada haciendo uso de fertilizantes y de las técnicas más adecuadas producidas por la "física y la química", dice Justi. El territorio, en fin, debe ser conocido completamente para, "en una palabra, sacar partido de todo".⁴

La potenciación del Estado comienza con la potenciación material del espacio físico. La cultura de la tierra, como la llama Justi, que comprende el aprovechamiento cabal de la naturaleza y a la vez la ausencia de la depredación, es la fuente primaria de la riqueza del Estado. Viene luego el comercio, que se expande haciendo uso de caminos y ríos navegables; "se debe hacer servir cada porción de tierra para usos a los cuales parece haberseles destinado la naturaleza".⁵ Así, agrega Justi, hasta las montañas son útiles porque en ellas se pueden plantar viñas. "En general, no debe haber en un país la menor porción de tierra inútil". La cultura de la tierra es, como se puede observar, un ejercicio racional y calculado de la policía; por ello, debe asistirse con mapas de las ciudades, villas y lugares habitados, así como de zonas aptas para la forestación y la agricultura. Así, el sustrato territorial del Estado se convierte en la fuente primaria de la prosperidad material del Estado.

El uso y explotación de la tierra plantean sin embargo la subsistencia de los habitantes y la propiedad de la tierra, problemas que la policía debe prevenir mediante reglamentos adecuados. Incluye, asimismo, la

³ Biefeld, *Instituciones políticas*, tomo I, p. 219.

⁴ *Elementos generales de policía*, p. 13 (En este capítulo sólo usamos la versión castellana de esta obra).

⁵ *Ibid.*, p. 14.

colonización y formación de nuevos poblados. Aquí los *Elementos* de von Justi muestran que el Estado absolutista, que ya ha pasado por sus mejores años, está dando cabida a un hecho trascendental: el alumbramiento próximo de una nueva sociedad que se ha estado gestando en su seno: la burguesa. Para entonces, la propiedad privada de la tierra era un elemento fundamental. Von Justi es de la idea que, con excepción de las tierras del soberano, el resto debe pertenecer a los particulares. La razón que esgrime es de mucho peso: "cuanto más súbditos tiene un Estado que se aplique a la agricultura, más se multiplican las mercaderías y más aumentan las rentas del soberano".⁶ La idea se complementa con un argumento más de Justi: no cultiva igual la tierra un arrendatario, que un propietario. Por tanto, los antiguos grandes latifundios no deben ser eliminados del todo, sino conservarse en justa proporción con los propietarios parcelarios porque, agrega, unos y otros se necesitan; pero Justi hace una advertencia: no se debe exagerar la parcelación de la tierra. Vemos aquí una formación social en tránsito, una formación social en la cual la vieja sociedad del absolutismo está conviviendo temporalmente con los indicios de la nueva sociedad del capitalismo burgués.

Sería erróneo enlistar a von Justi entre los defensores del feudalismo; también lo sería hacerlo dentro de los ideólogos del absolutismo a ultranza. Es más bien un científico de la administración pública que, comprendiendo la imposibilidad de perpetuación de la vieja sociedad, vislumbra en su obra el cambio que se avecina, haciendo por extensión de la policía una fuerza mutable en sí y mutadora de una sociedad que desaparece. En el proceso de cambio entre la vieja y la nueva sociedad, es la policía la que juega el papel de puente, porque es capaz de cambiar ella misma y hacer cambiar por ella las condiciones reinantes. Así, la policía debe oponerse a la tributación exagerada sobre la agricultura y a la conservación de la "servidumbre" feudal, que únicamente mantiene vicios del pasado y daña por igual a la agricultura y a los propietarios. Tan observa Justi el inevitable trastorno de la vieja sociedad, que persiste el paso decisivo de la vida social del campo a la ciudad, por lo que propone que junto a la parcelación de la tierra se tomen medidas tendentes al establecimiento de nuevos centros de población, que benefician por igual al labrador y a la policía, porque uniforma a la sociedad de cultivadores y unifica los procedimientos de la policía. Justi finalmente, no es inclinado a pensar que la tierra comunal es más productiva que la particular, sino al revés, lo que conforma nuestro aserto: presente

⁶ *Ibid.*, p. 15.

la proximidad del cambio en la estructura de la propiedad agraria y en las relaciones sociales en el campo.

Las ciudades

Juan Enrique von Justi advierte que el cultivo de la tierra es inútil sin la construcción de ciudades, porque es en ellas donde, agrega, el hombre vive en sociedad. "Una ciudad considerada desde este punto de vista, es un cuerpo moral, que semejante a las arterias del cuerpo humano, facilita la circulación de las especias y entretiene la unión de los diferentes miembros de que está compuesto el Estado".⁷ Pero hay una estrecha relación entre la ciudad y el campo. Al efecto, la policía debe reglar la dimensión y ubicuidad de las ciudades, planeándolas conforme la extensión del territorio, porque cuando son muy grandes dañan a la agricultura, cuando son muchas entran en desproporción con las mercaderías producidas. Asimismo, el tamaño de una ciudad debe estar en proporción al comercio y la ganadería.

Por cuanto a las calles, puertas, plazas, mercados y demás lugares que comprenden el espacio público urbano, von Justi aconseja que deben ser proporcionados a la extensión de la ciudad. En lo particular, las calles tienen no sólo la finalidad de facilitar el camino de los transeúntes, sino también el de procurar una adecuada circulación de las mercaderías y del aire, evitando las "malas exhalaciones". Así, las calles no meramente las concibe Justi en un sentido puramente urbano, sino también económico y sanitario. La ciudad debe ser bien construida en un sentido arquitectónico y de ingeniería civil, y también ser cómodas para sus habitantes, y todavía más en lo particular, los edificios en donde se congrega el público tales como los de los tribunales, iglesias, mercados, almacenes y escuelas. Asimismo, la ciudad debe ser hermosa, por lo que se debe evitar que las "casas de plebeyos", dice Justi, sean construidas por "capricho", en lugar de atender los principios del arte de la construcción.

Von Justi toca también lo relativo a la prevención de incendios, aconsejando que no se levanten las casas y edificios con materiales flamables. Sin embargo, quien mejor ha tratado este problema es el Barón von Biefeld, quien estudia a los incendios como parte de la policía de seguridad, más en lo particular en lo relativo a la prevención de los daños a los bienes particulares. Biefeld sostiene que las mismas provisiones encaminadas a la comodidad y el ornato de la ciudad, son la base de las medi-

⁷ *Ibid.*, p. 17.

das precautorias de los incendios, a saber, calles amplias, casas sólidas. En los edificios públicos debe haber un aljibe anexo para ser usado en caso de incendio y ser situado de modo tal que, al ser abierto, apague de golpe el fuego. La policía debe prevenir que en las casas particulares no halla materiales flamables y pólvora, y hacer que sus moradores dispongan de recipientes para agua y materiales útiles para apagar el fuego. Biefeld, que reseña con gran detalle las medidas preventivas contra incendios, nos da con estas pocas luces una idea bien clara de las formas como la policía había previsto el combate del fuego, a lo que debemos agregar las causas asimismo previsibles. Según su propia impresión, los incendios comienzan por causa del mal estado de los hornos y chimeneas; en su caso, cuando los ciudadanos se enteren de la posibilidad de que ocurra un incendio, deben dar parte para que la policía ponga remedio inmediato. De mucha ayuda sería que en los campanarios de las iglesias y en las torres más altas hubieran vigías de día y de noche, atentos al comienzo de una conflagración. Y más todavía, como en las ciudades civilizadas, establecerse "cajas de fuego", o sea, asociaciones de vecinos que con base en un fondo común sean capaces de combatir eficientemente el fuego, cuando se presenta.

En la ciudad se centra, en sustancia, la actividad de la policía atendiendo a los habitantes concentrados en ella. Por tanto, como lo establece Justi, las calzadas y puentes, los canales y acueductos, las murallas y las demás construcciones de servicio público son competencia de la policía. Asimismo debe velar que "de ningún modo la desfiguren". También debe procurar por el proceso de construcción de la ciudad y fijar el precio de los materiales usados en su edificación, lo mismo que el salario pagado a los operarios empleados en ese proceso de construcción. Una ciudad bien edificada favorece la circulación de capitales, el uso de crédito, el progreso de la agricultura y la prosperidad del comercio. En ella se debe auspiciar los préstamos, montepíos, bancos y seguros, para que "los ciudadanos estén en estado de sostenerse del comercio".⁸

La vida urbana, continúa Justi, se enriquece si se logra atraer a extranjeros industrioso que establezcan manufacturas, si mediante exenciones a fabricantes y comerciantes se incrementa la producción y circulación de mercaderías. En fin, "el medio para acertar en lo que acabo de decir, es inspirar al pueblo el amor al comercio, al trabajo y a la probidad".⁹ Pero, concluye Justi, la reglamentación de la vida urbana en su conjunto debe hacerla la policía para cada ciudad en lo particular, evitan-

⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁹ *Ibid.*

do toda generalización; "puede decirse en general, que una ciudad no puede subsistir sin policía, ella es la que contribuye a hacerla florecer".¹⁰

El lector ha podido observar como la ciudad es centro importante de la preocupación de la policía; es así, y de aquí que buena parte del desarrollo municipal, como de los manuales que sintetizan sus materias, han sido inspirados en la policía y por extensión en la ciencia de la policía. Por tanto, puede adelantarse que uno de los elementos que sobreviven con más vigor a la desaparición de la ciencia de la policía, son las disposiciones y manuales municipales de los siglos XIX y XX. También es cierto, sin embargo, que en un principio los trabajos de policía originales del siglo XVI eran en gran medida manuales o contenían, respecto a la administración urbana, un carácter marcadamente señalado de manual de policía. El mejor ejemplo es la *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla.

Dentro de la extensa y abundante *Política* de Castillo de Bovadilla, hay dos capítulos dedicados a la policía urbana.¹¹ En el primero, que comprende las obras públicas, Castillo de Bovadilla comienza con una buena advertencia: "una de las cosas que más ennoblecen a los pueblos son los suntuosos y magníficos edificios, cuya memoria, aun después de sus ruinas, permanece en los futuros siglos y hacen a los fabricadores de ellos dignos de fama eterna".¹² El corregidor debe tener cuidado del "ornamento, lustre y aspecto de la ciudad", continúa Castillo de Bovadilla, lo mismo que de las obras públicas y privadas, reparando donde halla que hacerlo, edificando donde halla lugar. El ornato, como hemos visto antes, es la expresión estética del vigor material del Estado. Por tanto, en él no deberá buscarse la utilidad, sino la belleza, o como lo dice Castillo de Bovadilla, "las obras y cosas magníficas más se encienden por el ornato público, que por la utilidad de ellas".

El corregidor debe estar asistido por un maestro de obras expensado en el corregimiento, "porque es oficio público y muy necesario", y a ellos recurrirá para consejo cuando de obras públicas se trate. Asimismo, el maestro de obras servirá para mantener un buen estado los edificios y las instalaciones de uso colectivo.

Volviendo al ornato, Castillo de Bovadilla no se detiene en sub-

¹⁰ *Ibid.*, p. 26.

¹¹ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*, tomo II, libro III, caps. V y VI, respectivamente: "Cómo ha de proceder el Corregidor en reparar y hacer obras públicas" y "Del cuidado que debe tener el Corregidor de la limpieza de las calles".

¹² *Ibid.*, p. 71.

rayar, por importante, que “. . . la magnificencia y suntuosidad de los edificios públicos convenía al esplendor de la República, los cuales a costa de ella y de los particulares debían hacer, y que sean útiles y honrosos a todos en general y en particular; porque los mercaderes ganaban en proveer los materiales, los arrieros y marineros en traerlos y los oficiales en hacer las obras”.¹³ Así, las obras públicas de ornato embellecen y, sin ser su finalidad mayor, contribuyen a la vez a la prosperidad económica de la sociedad. Pero las obras deben calcularse para dar el mayor provecho al público y construirse con el menor costo posible. El corregidor está facultado para reparar, sin permiso especial, aquellas obras públicas “que son útiles a la República”, sobre todo sin parar mientras en que esas obras hayan sido comenzadas y no concluidas por aquellos que le precedieron en el corregimiento; es tan honroso acabar una obra comenzada por otro, como iniciar y terminar la propia.

El mantenimiento de los edificios públicos debe extenderse a las instalaciones de servicio colectivo, como los acueductos, albercas y acequias que riegan los cultivos, y las riberas de los ríos; desaguar los campos inundados; reparar caminos reales, puertos, cárceles, alhóndigas, casas del cabildo, carnicerías, pescaderías y panaderías; mejorar los caminos que llegan a la ciudad, limpiar los escombros que sirven de guardia a los ladrones. “Que mayor utilidad que ensanchar, si es posible, las calles, las plazas, según la grandeza y riqueza de la ciudad”.¹⁴ En fin, terminar los edificios públicos inconclusos, cuyo inicio fue posible por la aportación de todos.

Los caminos deben ser mejorados porque su mal estado perjudica el comercio, daña a los carroajes e incomodan a los viajeros. Castillo de Bovadilla insiste en la facultad que tiene el corregidor para emprender obras públicas tales como pósitos o iglesias, ya que están dotados por una atribución especial “y la principal consideración de ello es porque conviene que los edificios de las ciudades sean hermosos y autorizados, pues que el ornato y hermosura de los edificios públicos y particulares es adorno e interés de la ciudad”.¹⁵ Asimismo, el corregidor está atribuido para compelir a algunas personas para que aprendan el oficio de la arquitectura y derrumbar incluso casas particulares cuando los dueños nieguen el permiso para la construcción de alguna plaza o mercado; en especial están atribuidos para reparar edificios públicos o casas de particulares que, por su estado ruinoso, deformen la simetría y ornato

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 76.

¹⁵ *Ibid.*, p. 72.

de la ciudad. También pueden compeler a los propietarios o inquilinos de casas vecinas, a empedrar las calles y a que reparen los inmuebles en estado de deterioro. Luego de una catástrofe, el corregidor está autorizado a forzar a los habitantes de la ciudad a reparar un edificio público o privado dañado, sea por efecto de fuego o por cualquier otra causa. Como lo puede observar el lector, el oficio del corregidor corresponde plenamente a la función de policía urbana; toca a él la conservación, en materia de obras e instalaciones del Estado, mantener el patrimonio urbano de la ciudad. El puede ordenar que se hagan "reparar los edificios particulares, así para evitar el daño y la deformidad particular y común, como para acrecentar la autoridad particular y común".¹⁶

En la *Política* de Castillo de Bovadilla ha sido definido con nítida precisión el espacio público urbano, en el seno del cual se haya la autoridad del corregidor, quien está facultado para hacer respetar ese espacio prohibiendo la edificación de casas particulares en él, o bien derribar las que obstruyan las calles y caminos reales, en fin, las construcciones situadas indebidamente "en lo público y lo consejil"; esta prerrogativa se extiende a las casas particulares que se encuentran cerca de los edificios públicos, cuando por su situación sean un peligro para la sofocación de los incendios. El corregidor puede también impedir que los adornos de la ciudad sean deteriorados, "si de allí se ha de seguir deformidad de la ciudad". Puede compeler a los ciudadanos ricos ha realizar erogaciones para el beneficio de las obras públicas, sin contraparte alguna o, de haberla, cuando sea posible darla en su momento; tomar madera contra la voluntad de los dueños, pagándola cuando sea posible.

La identificación del espacio público por parte de Castillo de Bovadilla queda corroborada, cuando al referirse al empédrado de las calles, dice que el corregidor debe forzar en su arreglo a todos los moradores de la calle, porque el agua de lluvia que corre por ellas fluye por igual, ya se trate de una casa cercana, ya lo sea en una lejana. El arreglo de la calle es un bien común.

Jerónimo Castillo de Bovadilla entra luego a tratar el caso de las fuentes públicas, que juzga importantes por la necesidad que las ciudades tienen de ella. Pero las fuentes deben estar acompañadas de albercas para los ganados y lavaderos de ropa, que no meramente sirven para el suministro de agua potable y la limpieza, sino también para extinguir incendios. Los baños públicos son un complemento adecuado a las instalaciones mencionadas, porque complementan su función. Cita aquí Castillo de Bovadilla a Julio Frontino, el célebre funcionario romano a

¹⁶ *Ibid.*

quien la Ciudad de Roma debió el mejoramiento de su red de agua potable.¹⁷

Nuestro autor termina su exposición recomendando al corregidor que evite hacer obras públicas atendiendo una intención de gloria personal o por la vanidad de construir por simplemente hacerlo, evitando con ello el dispendio y el desperdicio al convertir "el pan en piedras". Para la república, concluye, es más importante la alimentación del pueblo que la construcción de edificios. Las ideas de Castillo de Bovadilla sobre la policía urbana terminan aquí; antes sin embargo hay que decir que fue él, quien fundó este importante ramo de la policía. Después tendremos la oportunidad de observar otras apreciaciones de Castillo de Bovadilla sobre la policía.

Otros pensadores, aunque menos prolíficos que Castillo de Bovadilla, no estuvieron menos interesados en el recinto urbano y en especial en lo relativo al ornato de las ciudades. Es el caso de von Biefeld, quien profesa que son los paseos públicos los que redondean el adorno de las metrópolis, a las que embellecen con sus árboles, bancas y botillerías. "Es un defecto clásico de la policía el que la ciudad carezca de paseos, o que no estén con la limpieza y aseo correspondiente".¹⁸ Valentín de Foronda es algo más abundante. En la cuarta carta comienza con una expresión transparente del autor con referencia a la policía urbana: "no basta amigo mío, que los hombres coman ni que estén sanos, es necesario también que gocen de comodidades; así voy a hablar a usted de calles, caminos, paseos, teatros, cafés, etc.". ¹⁹ Evocándonos los planteamientos de Castillo de Bovadilla, Foronda también recomienda que las calles sean rectas y como von Justi considera que deben permitir la fluidez del aire y colaborar con el ornato. Asimismo, deben ser seguras para impedir el atropellamiento de los peatones. El empedrado debe ser sólido y formarse con declive suficiente para que las aguas de lluvia fluyan sin dificultad. Como es esencial el aseo de las calles, los vecinos son quienes deben dedicarse a él los días sábados.

Foronda juzga como una previsión debida el que se destine lugar suficiente para el mercado de alimentos, los caminos se construyan con solidez para favorecer el flujo de las mercancías por ellos y, para protegerlos, impedirse que los carruajes de mercaderías estén sobre pesados y dañen los empedrados. Allí donde el país sea seco y caluroso, deben

17 Frontino es autor de la célebre obra *Les aqueducs de la ville de Rome (Los acueductos de la ciudad de Roma)*.

18 Biefeld, *Instituciones políticas*, p. 247.

19 Foronda, *Cartas sobre la policía*, p. 113.

plantarse árboles para hacer más cómodo la jornada de los viajeros, pero si son húmedos no deben plantarse en el camino porque precisamente conservan la humedad.

"Las fuentes, las estatuas, los estanques, son los adornos que comprenden a los paseos".²⁰ El ornato, hay que volver a insistir, es la manifestación estética del vigor y fuerza del Estado; Foronda no es ajeno a la idea, por lo que por extensión sugiere que los "oficios inmundos" que exalan mal olor sean confinados a los arrabales de la ciudad, porque dice con certeza que infectan el aire. Asimismo, la policía debe evitar que en las calles anden cerdos y gallinas, y se debe impedir que en la ciudad haya colmenas porque los habitantes corren el riesgo de ser picados por las abejas. También en los arrabales, junto a los oficios inmundos, tales como las tenerías, los hornos de fusión y fábricas de vidrio, deben ponerse a los "oficios ruidosos", como los de herreros, herradores y calderos. Tampoco se puede permitir que otros oficios se practiquen en las calles, porque entorpecen la circulación, afean su ornato y corrompen el ambiente.²¹

La policía debe prevenir accidentes a las personas, que provengan de rejas salientes, adornos de sillería que sobresalgan, etc. El hombre, en suma, debe ser cuidado en la integridad de su persona, que es fundamental por ser la conservación de la vida, como también en sus comodidades. Por ello, el agua de lluvia debe fluir desde los techos por medio de tuberías de plomo, evitándose así que se formen goteras que incomoden a los habitantes de las ciudades y se arruinen los edificios. Los caballos no deberán atarse de las rejas, las recuas no deberán impedir el paso de las personas, se colocarán letrinas aseadas en los lugares públicos, se multará a quien arroje objetos por las ventanas, se alumbrarán calles y plazas... "estas providencias son inseparables de la buena policía y de la comodidad recíproca de los habitantes".²³ A tal grado juzga Foronda importante que la policía provea lo necesario para la comodidad de los ciudadanos, que la hace responsable de la eliminación de plagas perjudiciales como los ratones, chinches, culebras y hasta jabalís y lobos, sin considerar, exagerando con estos dos, que se atenta contra la fauna silvestre, lo que evidentemente no es un propósito de la policía. Pero debemos justificar a Foronda: él lo único que desea es que la policía sirva con plenitud al hombre.

²⁰ *Ibid.*, p. 120.

²¹ *Ibid.*

²² (nota omitida)

²³ *Ibid.*, p. 123.

Y para el hombre, piensa Foronda en la necesidad que la policía le ayude, asista y acomode, porque "los hombres no son de bronce, son débiles" y para poder seguir con su trabajo deben reposar. Para este natural y necesario momento de recuperación de fuerzas, Foronda ha pensando en los cafés, mesas de trucos, juegos de pelota y de "bochas", botillerías, fondas, restaurantes, hosterías, paseos, bailes campestres, salones para fiestas, teatros, etc. La policía, por tanto, si ha de cuidar de la vida y la comodidad del hombre, también habrá de preocuparse de su distracción, recreo y esparcimiento; en fin, la policía, según se desprende de la idea de Foronda, no debe detenerse en esfuerzo alguno para tener contentos a los hombres.

Foronda es uno de los precursores de la defensa ecológica. En particular, muestra su desagrado contra los consumidores del tabaco porque dice que envician el aire, deterioran con el humo los muebles e incomodan a los que no tienen ese hábito. Esto lo lleva a sugerir que se prohíba el consumo de cigarrillos en los lugares públicos y destinar un lugar en lo particular para los fumadores.

Como otros doctrinarios de la policía, es de la idea de mantener el aseo en los locales de uso común, conservar el agua limpia en las fuentes y proveer con refrigerios los salones donde la gente se reúne para disfrutar algún espectáculo o simplemente para convivir. El saneo de las calles debe corresponderse con la limpieza de los ciudadanos, por lo que en las avenidas debe preverse el establecimiento de limpiabotas que atiendan a quienes requieran su servicio. Entre ciudad y ciudad conviene que se instalen coches que hagan el servicio de transportación rápida y cómoda, si bien al precio justo. Todo esto, como hemos dicho, para que los ciudadanos tengan una vida tranquila, segura y cómoda, por vía de lo que Foronda entiende ser una buena policía.

El ornato en el campo y la ciudad

Juan Enrique von Justi sostiene que la cultura exterior de las tierras tiene una relación estrecha con la hermosura del campo y la ciudad, así como con las comodidades que en ellas pueden ser establecidas. "Se entiende por comodidades todas las diferentes especies de cosas, que procuran a los ciudadanos todo aquello de que tienen necesidad cada uno en su profesión. Llámase hermosura todo lo que sin contribuir a la subsistencia de los habitantes, no deja de lisonjear la vista, y estas cosas son un efecto de la cultura de un país porque ellas hacen su mansión igualmente agradable a los ciudadanos y a los extranjeros".²⁴ Por tanto, la

²⁴ Von Justi, *op. cit.*, p. 26.

comodidad es útil y el ornato agradable, reconfortante, y así, con respecto a los caminos, éstos pueden ser útiles porque favorecen la comodidad del comercio y agradables porque en cuanto a su ornato agradan a quienes los transitan.

La comodidad y el ornato, observados así, representan la fuerza del Estado y hacen felices a sus ciudadanos. Esto, volviendo al tema de los caminos, es demostrado por von Justi cuando profesa la idea que el cobro por su uso proporciona ingresos al Estado que sobrepasan los costos de su construcción, toda vez que potencian el comercio porque las bestias se cansan menos y rinden más. Las comodidades citadinas incluyen las fuentes, estanques, pozos y acueductos, ya que por ellos los pobladores consumen agua pura y sana, que la policía debe velar que se conserven en forma tal; procurará asimismo que las instalaciones hidráulicas sean hermosas para ornamentar aún más a las ciudades.

Con respecto a la policía urbana, como lo puede constatar el lector, von Justi no hace sino ratificar lo que hemos examinado en el apartado anterior, si bien en su argumento el pensador alemán nos muestra el mecanismo mediante el cual la comodidad y el ornato potencian el crecimiento de las fuerzas del Estado y, a la vez, ministran a los ciudadanos los elementos que los llevan a la felicidad. Tal es lo que distingue la obra de Justi y la de los doctrinarios que le antecedieron e, incluso, siguieron; en tanto aquéllos y éstos intuyen, dan por sentado o juzgan inherente a la cosa donde actúa la policía, don Juan Enrique explica, argumenta y extrae. El hace una teoría de la policía donde la mayoría de los pensadores observan medidas prontas, eficaces y gratificantes.

Por todo esto, no entrando en el detalle del actuar de la policía en los ámbitos de la sociedad, al tratar como ahora de las comodidades y el ornato, Justi tiende más a la simplificación explicativa de subrayar cómo la policía enriquece la materia que trata, toca o modifica. Así, al considerar a las linternas y faroles como asunto relativo al ornato, nos aclara que a la policía le preocupa este asunto como materia de seguridad y comodidad también, pero más todavía como elementos que en forma de energía, valga el término, acrecientan el poder del Estado y la felicidad de la sociedad al potenciar las condiciones óptimas de la vida de la ciudadanía. Así, habremos de obviar el profundizar el análisis de Justi con relación a los mercados, almacenes, lonjas, profesiones ruidosas, coches de alquiler, barcas de recreación, arquitectura de casas, calles, avenidas, plantación de árboles, murallas, caminos, estatuas ornamentales y conmemorativas, galerías de arte, bibliotecas, gabinetes de historia natural, festivales, bailes y otras formas del confort y el esparcimiento, porque todas y cada una de ellas no son sino los medios que, combina-

dos, sirven a la vez al fortalecimiento del Estado y la felicidad de la sociedad.

Agregaríamos la idea de felicidad de Justi, con la cual remata su exposición sobre el ornato en el campo y la ciudad. "Se juzga la felicidad de un país por su apariencia exterior, y penetra tan fuertemente que jamás se pierde de vista".²⁵

CULTURA INTERIOR Y POBLACION

Colonización mediante extranjeros

La materia relativa a la población, que es uno de los aspectos más importantes de la ciencia de la policía, es uno de los progresos más recientes. Fue Juan Enrique von Justi quien se preocupó, antes que nadie, de la relevancia de la progresión del poblamiento del país para desenvolver todavía más la fuerza interior del Estado. "Sería en vano haber barbechado un país, si no se trabaja en poblarle, en esto consiste la cultura interior y ella es la que da el alma y la vida a la primera".²⁶ El incremento demográfico, continúa Justi, permite el incremento de la producción y las mercaderías. Pero el poblamiento del país es posible si se logra atraer la colonización de los extranjeros.

El poblamiento por la vía de la colonización extranjera debe iniciarse mediante la implantación de alicientes. Ya en el país, los inmigrantes deben contar con absoluta libertad de conciencia, de modo que el Estado debe garantizar la tolerancia religiosa. La colonización extranjera, por tanto, supone un paso adelante en el progreso de la vida social, como lo observa Justi, particularmente porque ya debe existir la condición indispensable de la libertad de cultos; pero todavía más, a saber, la tolerancia de concepciones políticas, para que el Estado pueda ser hospitalario con individuos que, siendo perseguidos en su propio país, pero no delincuentes, tengan cabida en la colonización extranjera. Debe haber entonces tal grado de desarrollo político en el país que, inclusive, la tolerancia de convicciones políticas incluya la posibilidad que los propios nacionales puedan abandonar el país cuando así lo quieran.

Ya en el país, los extranjeros deben gozar de los mismos derechos que los nacionales; pero, de ser posible, se les debe naturalizar de inmediato. Dentro de las prioridades de migración, dice Justi, debe preferirse a extranjeros que establezcan en el país industrias y manufacturas, y

²⁵ *Ibid.*, p. 32.

²⁶ *Ibid.*, p. 33.

favorecer para ellos el flujo de créditos de los que se dispongan. No estaría de más, agrega nuestro autor, que se les exentara de impuestos cuando creen fuentes de trabajo para los nacionales.

Colonización mediante nacionales

El poblamiento del país debe hacerse también mediante nacionales, al través de dos medios: fomentando la reproducción de los habitantes y evitando la expatriación. El principio de ambas medidas descansa en la ausencia de la tiranía, que al empobrecer a los habitantes hace que la población disminuya; en contraste, profesa von Justi, la libertad crea las comodidades que hacen que se incremente. Las medidas tendentes a acrecentar la población nacional incluye el auspicio de los matrimonios, la represión de los excesos y el freno de los libertinajes. Asimismo, el Estado debe favorecer a las muchachas sin dote y obligar a los varones a matrimoniar a cierta edad, so pena de tributar mayores impuestos al gobierno; finalmente, no debe impedirse que los soldados puedan contraer nupcias.

Como el caso de la tolerancia religiosa y la libertad política, que suponen un Estado con un elevado desarrollo de la política en su seno, ocurre también con el asunto del matrimonio, porque el casamiento posibilita el incremento sano de la población. Por tal razón, el hecho que la policía favorezca el matrimonio y reprima los excesos y el libertinaje tiene aquí no únicamente una función de solidaridad moral, sino esencialmente la finalidad práctica de proveer el Estado de una población numerosa y saña. Es así que Justi incluye como medidas adicionales de la policía en esta materia el que se impida el casamiento de ancianos, decrepitos, enfermos y viciosos, que tendrían hijos débiles. La ciencia de la policía en Justi, hay que recalcarlo, es producto de una época de progreso que avisora el arribo de la nueva sociedad y la desaparición de la antigua; y es, en este ambiente, cuando se puede hablar ya del divorcio: el Estado, "de ningún modo, debe oponerse al divorcio de los que no estén contentos con su estado".²⁷ En un país políticamente desarrollado, en el cual la religión católica o cualquiera otra no es única ni oficial, donde las libertades políticas ya se empiezan a perfilar, puede adoptar medidas tan revolucionarias dentro del estado de cosas existentes en el absolutismo.

Así como a los varones se les debe obligar a casarse a cierta edad, así, ya matrimoniodos, pueden ser favorecidos con franquicias y e inmuni-

²⁷ *Ibid.*, p. 39.

dades si tienen muchos hijos. Estos hombres, así apartados de los excesos, han sido orientados hacia la vida productiva; de otro modo, presos del libertinaje, dice Justi, no estarían en disposición de matrimoniarse. Pero ocurre que hay hijos ilegítimos nacidos del comercio igualmente ilegítimo de sus padres, que deben ser atendidos por la policía. Se trata aquí de la expresión, como la diosa griega Jano de dos caras, por una de la cual ríe y la otra llora, de lo que Mayerne explicaba como las contrapartes de los aspectos positivo y negativo de la vida. La policía, que positivamente ha querido crear las condiciones óptimas de una reproducción biológica sana de la población, no siempre consigue su propósito; por tanto, debe en consecuencia desarrollar actividades encaminadas a hacer menos terrible la situación de los desgraciados, estableciendo hospitales de huérfanos y expósitos. Sin embargo, von Justi advierte contra la severidad extrema hacia los matrimonios, porque ello provoca los divorcios y por tanto la existencia inminente de niños desamparados; todo lo contrario, en cualquier situación en que se encuentre una mujer embarazada, debe ser socorrida por la policía.

Otro indicio de la próxima desaparición de la vieja sociedad absolutista, es el problema del clero católico. Von Justi alega a favor de eliminar el celibato eclesiástico en los países católicos, porque inhibe el poblamiento de esos países. Del mismo modo, debe disminuirse el número de conventos y por tanto de frailes y monjas. El punto de la tolerancia religiosa y el relativo al celibato y número de religiosos, es la línea de separación más radical entre los doctrinarios de la policía europeos en general y españoles en particular, y por tanto un índice superior de progreso de los primeros sobre los segundos, particularmente en el tema importantísimo de la progresión demográfica. Una población sana y próspera no puede admitir que muchos de sus talentos y potencialidades humanas se enclaustrén y permanezcan improductivas, por más que una vocación religiosa pueda interponerse como causa. La propuesta de eliminación del papel de la iglesia con relación a la población de un país, al cual mantiene dominado porque controla la vida civil de la sociedad, que por ejemplo en México fue un triunfo indiscutible del liberalismo durante la Reforma de mediados del siglo pasado, fue sin embargo un mérito de la ciencia de la policía, no del liberalismo.

Pudiera interpretarse que Justi, con las ideas anteriores, habla de la eliminación de los restos de los poderes feudales; es cierto, así lo considera: la policía supone la abolición del feudalismo como modo de producción dominante. Que la policía liquide también los "dañinos" derechos de primogenitura, el fideicomiso y el mayorazgo, que mantiene concentrada la riqueza y priva de la misma a los segundos hijos, es otra

forma de sugerir la eliminación de estos privilegios de raíz medieval. No debemos olvidar que el Estado absolutista liquidó el feudalismo económica y políticamente, pero que no abolió del todo ciertas prerrogativas de la nobleza terrateniente, hasta que lo hizo cabalmente la escoba de la revolución francesa, como lo dice Marx. Justi no hace sino intuir la desaparición de una condición social que impide el desarrollo social, hacia un estadio de mayor progreso histórico: el propiamente burgués. Por tanto, las leyes que mantienen el estado de cosas mencionado son contrarias tanto para la población como para la "servidumbre" y los "derechos de maestría", menciona Justi.

El fomento del poblamiento del país, concluye nuestro autor, se redondea si con medidas positivas se alienta a los habitantes a que no abandonen su tierra y su trabajo; si se evita que países extraños realicen levas entre nacionales, así sea como voluntarios; sí, de insistir en esto una potencia extranjera, el Estado defiende con el uso de las armas a sus habitantes. Es más, no se debe desterrar sino a criminales incorregibles, pero no a infractores menores que puedan ser recuperados por la sociedad. Lo importante es para la policía, hay que volverlo ha decir, el hombre vivo, activo y productivo, y por ello debe evitar la pérdida definitiva de alguien que, en un principio, haya errado en su camino.

Un contemporáneo de Juan Enrique von Justi, el español Romá y Rossell, es otro de los pocos estudiosos de la policía que aborda el tratamiento de la población. Romá y Rossell, como Justi, juzga que la población debe ser proporcional al territorio y los alimentos. En especial, el gobierno debe estimular el aumento de la población. El fin del cultivo de la tierra es alimentar al hombre, por lo que la sociedad entera debe velar porque se cultive, pero con respeto a la propiedad individual y al derecho del soberano, porque de otro modo la campiña se puede depoblar por causa de la inseguridad. Inclusive, si un propietario no quiere auspiciar el incremento de habitantes en sus predios, el gobierno debe obligarle a pagar mayores impuestos. Hay casos contrarios, continúa relatando Romá y Rossell, en los cuales familias numerosas habitan terrenos estériles. Toca al gobierno situarlos en tierras cultivables, porque así logra la doble finalidad de incrementar la producción de alimentos y aumentar el número de habitantes.

Al igual que Justi, Romá y Rossell se inclina por el aumento de los matrimonios para acrecentar, por su efecto, a la población. Sobre esto señala que las leyes españolas exentan temporalmente a quienes contraen nupcias y perpetuamente a los matrimonios que tienen hijos. Asimismo, los bienes mostrenicos se destinan a la promoción de matrimonios de mujeres huérfanas y pobres, y obliga a que en los testamentos se

les herede cierta cantidad. Las llamadas "causas pías" se destinan, igualmente, a esos menesteres, porque a decir de Romá y Rossell, ello está a favor del "bien público" y "la economía de Estado". Todo esto, dicho de otro modo, no quiere decir sino que la España que comenzaba la segunda mitad del siglo XVIII se hallaba en plena reforma borbónica social, económica, política y administrativa; comenzaba su proceso de transformación. Ya había, en 1768, llevado al cabo las propuestas de policía que Juan Enrique von Justi había hecho diez años antes.

Romás y Rossell toca el tema de la prostitución, a la cual juzga nociva porque muchachas bonitas y casaderas se desvían del matrimonio por dedicarse a ese oficio. Pero esto no sólo les perjudica a ellas, sino también a los hombres quienes, al verlas en esa condición, se abstienen de ofrecerles matrimonio. Por tanto, según nuestro autor, la causa de la prostitución es económica y se le debe combatir dando ocupación a quienes la ejercen, en actividades productivas para las que estén capacitadas. El problema, como lo observa Romá y Rossell,acerca a una visión distinta de la prostitución, no como tradicionalmente se analiza, a saber, como problema moral, sino más bien como una dolencia social que tiene como causa las condiciones materiales de existencia de la sociedad y, como tal, debe ser atendida. Así, como algunas veces las prostitutas ingresan a este oficio por ser expósitas o huérfanas, el gobierno debe procurar su existencia desde un principio para evitar que caigan en esa condición. La pobreza, señala nuestro autor, es la que las pierde.

Romá y Rossell emplea el término "policía" para referirse al problema de la población, más en especial cuando aborda a los servidores domésticos cuyo excesivo crecimiento juzga peligroso. Y con esto termina su exposición sobre el poblamiento del país.

Salud pública

Juan Enrique von Justi profesa la idea que la salud pública es la tercera rama de la cultura interior de un país, con relación al aumento de sus habitantes; más en lo particular, como lo menciona, se trata de los medios que la policía debe poner en juego para impedir la enfermedad y mortalidad de los súbditos. La salud pública es una de las materias originales de la policía, junto con la provisión de alimentos, el abasto y mantenimientos, y las obras públicas, según se puede encontrar en la *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla; él la trata en el capítulo relativo a la limpieza de las calles,²⁸ muy breve por cierto.

²⁸ Castillo de Bovadilla, *op. cit.*, tomo II, p. Cap. VI.

Comenzamos con Castillo de Bovadilla. Recuerda el autor que en época en la cual era corregidor en Badajoz, se instituyeron mediante ordenanzas ciertas "penas que llaman de la limpieza", contra vecinos que ensuciaban las calles: "y en verdad que es ésta muy buena policía, y que se debería usar de ella donde fuese a propósito, que casi lo es en todas partes para limpieza de las calles".²⁹ El corregidor, además de procurar que las calles estén libres de obstrucciones, debe vigilar que en ellas no haya nada que sea "causa del mal olor, y de la corrupción y la pestilencia". En el acto, habrá de obligar a los vecinos a retirar esos materiales infecciosos, so pena de proceder contra ellos por medio de castigos, aunque se trate de clérigos, que pueden ser compelidos a barrer a costa de su esfuerzo o hacienda.

Se debe impedir que las calles estén invadidas por zapateros remendones, herradores y bodegoneras que ensucian las calles, con "trapos y otros excrementos de sus oficios". Esto, que posteriormente otros doctrinarios estudiaron con profundidad como parte de la policía urbana, es asimismo materia sustancial de la policía sanitaria. Por ello, la materia sanitaria es un campo común para ambas y al tratarla ahora evocaremos constantemente a la policía urbana, como ocurre con los servicios municipales de recolección de basura. "Muchos pueblos he visto limpios de todos lodos y de otras inmundicias, y es gran parte para ello la curiosidad de la policía de los vecinos que se acostumbran cada vez más a barrer y en verano regar sus puertas y pertenencias".³⁰

La policía sanitaria es esencialmente preventiva. Castillo de Bovadilla sostiene que los malos olores se evitan removiendo materias estancadas en albañales públicos y privados, reparándolos y manteniéndolos aptos para el desagüe pluvial. Otras causas del mal olor que deben ser combatidas, son los lugares donde se fabrican velas, se expenden pescados, los muladeros, molinos de aceite, hornos de ladrillo, etc., que causan inmundicias y ruido. El remedio es obligar a los vecinos a evitar esos males que perjudican a otros vecinos. Los malos olores deben ser evitados desecando lagunas y arroyos que pasan cerca de poblados, lo mismo que las letrinas que deben ser limpiadas durante la noche. Aquí, entre un mar de citas, Castillo de Bovadilla invoca la obra de Francisco de Ripa, *Tratado de la peste* y la de Caepolla, *Tratado de servicios urbanos*, de fechas inciertas, y que son dos valiosos antecedentes de los estudios de la salud pública y la policía, respectivamente.

Citando otra obra, *República bien administrada* de Petrarca, Castillo

²⁹ *Ibid.*, p. 85.

³⁰ *Ibid.*, p. 86.

de Bovadilla sugiere al corregidor no olvidar que los cerdos cuando pasan por las calles las afean, ofenden la vista y “coinquinan el aire”, por lo que inclusive propone una medida draconiana: que cualquiera que los halle en las avenidas, les dé muerte; pero como juzga que pocos se atreverían a ello, cree más pertinente que se nombre a un “ministro particular” para cuidar que lo dicho no ocurra y los cerdos permanezcan en las zaurdas.

Tampoco los humanos están autorizados a ensuciar los ríos, pozos públicos y acueductos, por bañarse ellos, lavar sus ropas o introducir a los cerdos a sus aguas: “porque según santo Tomás (*Regimiento de principes*)... la cosa en que más la salud humana consiste, después del aire, es la limpieza y pureza de las aguas, mucho más que en la de los mantenimientos...”.³¹ Antes Castillo de Bovadilla había citado el célebre libro de Frontino, la *Administración de los acueductos de Roma*, obra cumbre no sólo de la ingeniería hidráulica romana municipal, sino también de policía municipal.

También, como gran precursor de la policía urbana y la policía municipal, Castillo de Bovadilla recuerda al corregidor que las entradas y salidas de la ciudad deben ser ajenas a las inmundicias. Ya vimos que otros doctrinarios han hecho énfasis en este aspecto. Debe impedir los charcos “de agua estancada y fétida que infeccionan el aire”. En fin, en el recinto urbano, los vecinos deben tener la responsabilidad de barrer sus aceras y con ello colaborar en la limpieza de la ciudad. “Y sepa el corregidor que de tener limpia la ciudad, él ganará mucha loa, y al pueblo causará salud y contentamiento”.³²

El lector ha podido apreciar la relevancia de la salud como materia del cuidado de la policía; su relevancia como medio de mantener la vitalidad de la población. Esto está perfilado, con claridad, en la *Política* de Castillo de Bovadilla; empero, Delamare lleva su análisis a un grado superlativo, como nadie, ni antes ni después lo hizo.

Como mera aclaración, debemos decir que una vez que hemos constatado que buena parte del *Tratado de la policía* de Nicolás Delamare fue traducido por Valeriola, traducción que incluye el tema de la salud, contamos afortunadamente con el mayor y más abundante estudio de esta materia, hecho por el doctrinario francés de la policía.

Delamare ha dicho que “el hombre siendo un compuesto de alma y cuerpo, cada una de estas partes tiene su vida y salud que conservar. La vida del alma consiste en su unión con Dios por la gracia; su salud en la

³¹ *Ibid.*, p. 87.

³² *Ibid.*, pp. 87-88.

tranquilidad de sus pasiones por el ejercicio de sus virtudes".³³ Esta expresión, digamos tan celestial y etérea, sin embargo tiene una aplicación práctica incuestionable. La salud, un bien tan precioso como frágil, está en posibilidad de ser perdida por el hombre. Toca a la policía prever estos peligros. "Cuanto se puede hacer a este respecto por la policía, consiste en tres puntos: prever las enfermedades antes de nacer; procurar la curación de las que se han encendido; y si son contagiosas tomar todas las medidas posibles para detener el progreso".³⁴ Los principales apoyos de la salud, insiste Delamare, es el aire que respiramos, la pureza del agua y la bondad de los alimentos. Es tarea de la policía cuidar que el aire, el agua y los alimentos no se corrompan, para con ello preservar al público. Asimismo toca a ella vigilar por la integridad moral de los médicos y boticarios, porque de su mano depende la curación de las enfermedades. Es la policía de la que debe impedir el contacto entre lugares contaminados y lugares sanos; ella debe hospedar a los enfermos en lazaretos.

El aire, como lo hemos podido observar, es la primera preocupación de la policía sanitaria. Puede ser corrompido el aire por los "vapores y las exalaciones" provenientes de cadáveres, así como de otros excrementos y estiércoles que perjudican la salud. Esto debe ser evitado. Se puede comenzar por la limpieza de las casas, calles y plazas, pero se debe incluir el aseo del interior de las primeras; una sola casa, dice Delamare, ha podido contaminar toda una ciudad. En el interior de las habitaciones de los particulares deben existir letrinas, retirar las basuras, no criar animales que "causen putrefacción" y no infectar el aire con exhalaciones de pudredumbre. Se puede garantizar la sanidad del aire, como antes lo propuso Castillo de Bovadilla, confinando en los arrabales a los oficios que producen materias degenerables; evitando que los cerdos recorran las calles y sean criados en las ciudades, y se prevengan los encarcamientos que se producen por las inundaciones de los ríos.

Por cuanto al agua, las medidas preventivas no deben ser menos estrictas que las relativas al aire. Hay incluso una clasificación sobre la pureza de las aguas, que sigue esta jerarquización: agua de las fuentes, de lluvia recogida y purificada en cisternas, de pozos y de ríos. "Siendo el uso del agua tan común y necesario para la vida y su bondad tan útil para mantener la salud, no debe extrañarse que la policía haga de ella uno de sus principales objetos".³⁵ Toca entonces a la policía el cuidado

³³ Delamare, *Idea general de la policía*, p. 316.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 322.

de las fuentes, pozos y ríos. Estos, los ríos, tienen una relación múltiple con la policía sanitaria: Delamare cree que sirven para apagar la sed de los hombres y ayudar a preparar sus alimentos, pero también para "adorno de nuestros jardines" o ser usada para fuentes públicas o particulares; aun más, son útiles para la navegación, el comercio y el regadío de los cultivos. Por tanto, debe evitarse que algunos oficios que requieren de situarse al margen de los ríos los conviertan en depósito de sus desechos; se debe impedir, insiste Delamare, que los ríos sean contaminados de cualquier manera.

Nuestro estudioso continúa, como lo enunció, con el examen de la policía sanitaria de los víveres, comenzando con lo que llama "policía del pan respecto a la salud", porque juzga que es el pan el alimento universal. Mas no le interesa el pan, sino desde el estricto ángulo alimenticio, es decir, de buena harina, que esté bien elaborado y debidamente cocido. Sigue con las carnicerías, de las que dice que la policía exigirá que los animales estén sanos, que sean sacrificados con la finalidad de servir de alimento y no se expendan muertos por enfermedad o ahogados; que se vendan en su oportunidad, ni antes ni después; que la preparación de las carnes se haga con aseo. Es más, enfatiza Delamare, que siendo de día, las carnes no deben ser alumbradas porque aquellas que estén amarillas y corruptas parecerán sanas y frescas. Finalmente, ni posaderos ni pasteleros deberán ser autorizados para matar reses en sus domicilios, porque la venta de carne cocida puede ocultar su mal estado. Estas medidas sanitarias precisadas por Delamare, que hace extensivas a la matanza de cerdos, aves y pescados, y que hemos detallado, señalan con fidelidad el notable grado de avance de la ciencia de la policía en materia sanitaria, tan importante para garantizar la nutrición plena de la población. La policía sanitaria incluye la manteca, leche, frutas y legumbres, el vino y la cerveza, es decir, todo el circuito alimenticio del hombre.

Una vez agotada la temática de la sanidad del aire, el agua y los alimentos, Delamare diserta sobre las enfermedades contagiosas. De estas dice que si las enfermedades ordinarias exigen medidas preventivas y curativas energicas, las contagiosas reclaman todavía "precauciones más grandes y más atentas de parte de la policía".³⁶ Toca al punto un mal terrible: la peste; ésta, que exige de la medicina los más poderosos remedios, demanda de la policía "detener los progresos". He aquí un lugar apropiado para puntualizar que a la policía no le interesa la enfermedad como problema médico y aún más la salubridad con relación a la medi-

³⁶ *Ibid.*, p. 347.

cina misma, sino más bien sus efectos sobre la morbilidad y el estado de la población, sea para prevenir las enfermedades contagiosas que la merman, sea para contener sus avances cuando ya se inició. "Así el primer cuidado de la policía en esta materia importante al bien público, consiste en saber puntualmente y a tiempo oportuno lo que pasa sobre el asunto, sea en las casas particulares, sea en las comunidades y hospitalares para facilitar por su parte todos los auxilios y remedios necesarios".³⁷ Acto seguido, Delamare detalla las providencias necesarias y generales para evitar el contagio: aseo del interior de las casas, limpieza en ellas, procuración de la sanidad del agua de los ríos, precauciones relativas a la venta o transporte de los muebles y pertenencias de los enfermos, precauciones con respecto a las colgaduras de luto en las iglesias, remedio para la infección causada por los mendigos y medios para purificar y refrescar el aire en tiempo de contagio. "Asimismo la policía debe mandar a todos los vecinos arrojar agua delante de sus puertas, y hacer fuego en las calles los días que se mande".³⁸

Las providencias tomadas por la policía en caso en que se deseate una enfermedad infecciosa, como la peste, incluye la cuarentena de los convalecientes de la enfermedad, el entierro inmediato de los muertos por contagio, purificación de las casas de los enfermos y los muertos, los gastos erogados para combatir los contagios. Toca aquí Delamare un tema curioso y relevante: los preventivos perfumados para purificar las casas infectadas. "Aunque esta materia sea más del resorte de la medicina que de la policía, sin embargo me parece permitido a los magistrados no ignorarla".³⁹ Hay dos tipos de perfumes, los preventivos y los purificativos, porque los primeros precavan y los segundos expulsan la infección. Con relación a los primeros, luego de relacionar una serie de providencias idénticas a las necesarias en casos de la salubridad ordinaria, agrega una que parece interesante mencionar: es la relativa al sahumar en la mañana y en la noche con vinagre las casas, vinagre al que se debe agregar sauce, enebro, clavilles, limón y naranja, que dice son muy buenos para el fin propuesto. Y da otras recetas para la perfumería de vestidos, casas y muebles, tanto para prevenir enfermedades, como para hacer cura de ellas. Llama en esto mucho la atención el que sugiera que en caso de contagio generalizado, las personas lleven ropas de seda o mellote, nunca de lana, porque dice que el aire lleva la enfermedad que se pega más fácilmente en ese material.

³⁷ *Ibid.*, p. 353.

³⁸ *Ibid.*, p. 358.

³⁹ *Ibid.*, p. 360.

Con igual detalle y cuidado con que trata las epidemias por peste, Delamare lo hace al estudiar las providencias conducentes para prevenir y combatir con éxito la lepra. Pero en esto no insistiremos, porque nuestro pensador ya nos ha dicho suficiente sobre la policía sanitaria.

Todo lo anterior confirma el aserto de Juan Enrique von Justi, en el sentido que la potenciación del territorio, la fundación de las ciudades, el ornato del campo y las ciudades, y la colonización del país, es inútil sin la acertada prevención de enfermedades y el decrecimiento de la mortalidad. Al lado de la Junta de Policía, Delamare había propuesto la fundación de una Junta de Sanidad; tal es también la proposición de von Justi. La Junta de Sanidad debe estar integrada por "personas versadas en la policía", así como por médicos famosos y experimentados. Luego de la exposición de la política sanitaria de Delamare, no se puede agregar más de lo dicho por Justi: prevenir enfermedades contagiosas, cerrar las fronteras; vigilar por el progreso de la medicina mediante el ejercicio honesto de los médicos; impedir la charlatanería; vigilar a los boticarios, drogueros y confiteros; establecer un médico en cada cuartel de las ciudades; hacer de los hospitales centros educativos para los estudiantes de medicina; en fin, nada de lo que Delamare ya nos haya ilustrado, a excepción de algo que repunta: evitarse el suicidio porque es un acto infame que arrastra una vida a su fin y priva al Estado de un ciudadano útil. Al descreditar al suicidio, se inhibe su generalización como un hecho que implica "grandeza de ánimo"; todo lo contrario: es algo inmoral e inútil.

Dice Justi que "en general pertenece a la prudencia del gobierno, no sólo prevenir todo lo que tira a despoblar al Estado, sino también a obviar las desgracias y calamidades que afligen a los hombres", tales como las guerras, que deben ser evitadas, las inundaciones y los incendios que deben ser prevenidos.⁴⁰ Pero esto rebasa a la policía sanitaria y será tratada en otro lugar.

La salud pública es la primera materia que trata Valentín de Foronda en sus *Cartas sobre la policía*. Comienza con una sentencia: los soberanos no tienen más "diversión" que hacer felices a los súbditos, pero éstos no pueden serlo sino disfrutando de una buena salud. Otra vez, luego de tratar a Delamare, no se puede decir algo más de lo que ya se expresó: mantener limpias las casas y las calles, confinar los oficios ruidosos e "inmundos" a las afueras de la ciudad; evitarse los encharcamientos, exigirse una matanza limpia de las reses y otros animales, procurar la no contaminación de aguas y del aire. Foronda recomienda también los

⁴⁰ Justi, *op. cit.*, p. 51.

perfumes, en especial los elaborados con vinagres, y el uso extensivo de la purificación del aire mediante los progresos de la química.

El Barón de Biefeld, pensador con el cual terminaremos el apartado de salud pública, también observa una estrecha relación entre ésta y la policía urbana. De hecho, ‘‘la limpieza y el asco forman el segundo ramo de la policía. Es un objeto esencial, respecto de que contribuye igualmente al adorno de una ciudad, a la comodidad de sus habitantes’’.⁴¹ Luego de considerar los aspectos propiamente arquitectónicos de las ciudades, entra al estudio propiamente de la salubridad pública. Al respecto juzga procedente castigar a todos aquellos que ensucien las calles; la basura de las casas particulares será concentrada en carros puestos ex profeso para ello, o bien los habitantes de ellas las tirarán en lugares adecuados. Biefeld, como otros autores, se opone a que en la vía pública se dejen a animales muertos o que en ella se desollén reses para su venta, porque en ambos casos se da pie a la difusión de las epidemias; asimismo, es de la idea que en la ciudad no haya cría de animales, sino en mínima proporción.

Nuestro autor no es original en sus planteamientos sobre la policía sanitaria, porque de hecho los progresos sobre la misma era materia común entre los pensadores de la policía. Sin embargo, Biefeld destaca por el énfasis que pone en las providencias preventivas, que abarcan el evitar la contaminación del aire, el agua y los alimentos, como antes lo propuso Delamare. En especial, resalta su idea de hacer que los muertos sean enterrados con rapidez para evitar que se propaguen enfermedades. ‘‘Es un abuso grande, introducido en casi toda Europa, el hacer sepulturas en las iglesias, y enterrar en ellas a los muertos’’.⁴² Las sepulturas exalan ‘‘vapores perjudiciales’’, pese a los perfumes usados en las ‘‘iglesias católicas’’. Por tanto, para Biefeld y los autores que le han precedido, la pureza del aire es un asunto de gran importancia; no menos el agua, a la cual dedica también su atención, especialmente como tarea de la policía para proveer de ella a los ciudadanos. En fin, el cuidado de ambos, aire y agua, son las mejores providencias que se pueden tomar para garantizar la salud de la población.

⁴¹ Biefeld, *op. cit.*, p. 233.

⁴² *Ibid.*, p. 241.

AGRICULTURA: LAS MERCADERIAS

Economía rural

Una vez que el suelo ha sido conquistado por el hombre, al hacer uso de la policía, cuando han sido edificadas las ciudades y el ornato está asegurado; estando el país asimismo poblado por colonos extranjeros y nacionales sanos, puede entonces la policía emprender el camino del fomento de la vida productiva, a la elaboración de las mercaderías, a partir de la economía rural.

“El objeto de la agricultura es proporcionar a un país la abundancia de mercaderías necesarias”,⁴³ ha sentenciado Juan Enrique von Justi. La economía rural comprende tanto a la agricultura, como a la minería. El estudioso alemán agrega que el país debe producir suficientes granos, pero no meramente para el consumo inmediato, sino también para almacenarse y usarse en caso de emergencia. Como Justi lo ha meditado, “el primer cuidado del gobierno debe ser el de los bienes del campo”.⁴⁴ Por ello, y debido a que la tierra produce los alimentos, nuestro autor es de la opinión que la vieja nobleza terrateniente debe ser conservada, ya que de ella se sustenta la pequeña propiedad; asimismo, la gran propiedad no será sobrecargada de tributos. La policía no debe descuidar, sin embargo, a los labradores e incluso les debe proporcionar tierra, pero en el entendido que no la pueden enajenar.

Por otra parte, sostiene Justi, la agricultura y la ganadería deben estar en íntima relación y no dañarse mutuamente. “El ministerio debe tener libros o mapas en donde se noten estas diferentes especies de tierras, sus cualidades, el número de fanegas que contienen, la extensión de los baldíos, para que se sepa lo que ha de cuidarse, y que las cosas jamás varién”.⁴⁵ Asimismo, von Justi piensa que la agricultura no florece cuando el paisano está agobiado por las tallas y los impuestos. Estos no deben abrumarlos, porque los desalientan en sus faenas productivas. Tampoco han de estar sujetos a trabajos públicos penosos. La policía tiene que tomar medidas pertinentes contra la extensión de la cacería en los bosques y evitar que los campesinos ejerzan el comercio más allá de la simple venta de sus productos, para impedir que abandonen la agricultura.

Cuando un labrador se supere como productor o introduzca innova-

⁴³ Justi, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁴⁵ *bis Ibid.*, p. 54.

ciones importantes en el proceso del trabajo agrícola, el Estado debe compensarle con bondad, pero, advierte Justi, sin que en ello vaya algo oneroso al erario. Para coadyuvar al mejoramiento de la agricultura se nombrarán Inspectores Económicos, los cuales tenderán a lograr una "unión perfecta" en los diferentes ramos de la misma, evitar que haya tierras ociosas y, finalmente, prevenir en lo posible las inundaciones. Con relación a los productos agrícolas, Justi prescribe la necesidad de que sea establecido un sistema único de pesos y medidas; del mismo modo, fijarse con precisión los salarios de los jornaleros, el castigo de los irresponsables en los trabajos agrícolas y las penas de los ladrones de los productos del campo.

La ganadería, como antes lo dijo Justi, tiene una estrecha relación con la agricultura, de lo que nuestro autor extiende su argumento en el sentido de que ella debe ser uno de los primeros cuidados de la policía, la que debe vigilar de la extensión del ganado y del mejoramiento de las crías, sin descuidar en ningún caso los pastos y praderas. También con íntima conexión con la agricultura están las huertas, así como los bosques. Estos proveen madera y materias primas que la industria requiere para sus actividades productivas.

La agricultura, en toda su extensión, es una de las materias privilegiadas por el estudio de la ciencia de la policía; pero muy en especial como origen de los víveres, tal como lo podemos observar en la obra pionera *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla, más en lo particular cuando trata los capítulos relativos al "cuidado que debe tener el corregidor con la provisión de los pósitos y del pan cocido", y "De los abastos y los mantenimientos".⁴⁵ Ambos capítulos densos y reiterativos, son sin embargo la exposición más exacta de lo que la policía de víveres debe atender.

Citando a un tal Esdras, Castillo de Bovadilla dice que cuando una ciudad se planta, lo primero que se construyen son los hornos, luego los muros y hasta el final los templos, "porque de poco servirían en ella las fuertes murallas, las santas leyes y el concierto político, si el pueblo estuviese hambriento, al cual ni las armas, ni los magistrados, ni el respeto divino, ni el humano, ni las leyes, ni la vergüenza podrán sujetar ni comprimir".⁴⁶ Al igual que los padres alimentan a los hijos, son los corregidores los que sustentan a los vecinos; ellos son los "padres de la República", según sentencia Castillo de Bovadilla. Hay tierras estériles

⁴⁵ Castillo de Bovadilla, *op. cit.*, tomo II, libro III, caps. III y IV.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 18.

donde la mano del corregidor, por su buen gobierno, se llenan de "cosas necesarias", y tierras fértiles abandonadas "por la mala administración" de sus gobernantes.

Es el pan el principal de los "mantenimientos del hombre", y "del buen o mal gobierno del pan" resulta la carestía o la baratura y toca al corregidor ver que no falte el pan en las ciudades. Puede incluso el corregidor, en caso de carestía, recoger el pan entre toda la gente y distribuirlo a discreción, como hizo el propio Castillo de Bovadilla cuando era corregidor de Guadalajara en el año de 1581. Pero, hay que entender que la confiscación de pan de manos de terceras personas debe hacerse en caso necesario y en el entendido que el corregidor deberá tomar todo tipo de precauciones para que la escasez no se presente y, por tanto, no se requiera proceder por aquella vía. Al analizar este problema, nuestro autor cita una obra anterior a la de él mismo: se trata del *Perfecto regidor* de Juan Aguayo de Castilla, trabajo trascendental que no queremos pasar desapercibido por ser un precedente no sólo de los estudios de la administración pública en general, sino de la policía de víveres en especial.

Entre las medidas preventivas que debe establecer el corregidor, se encuentra la construcción de graneros. Entre sus tareas está, asimismo, el vigilar a las panaderías, evitar que se saque el trigo y el pan cocido del país y estrechar sus cuidados sobre el precio del pan, para que no haya especulación en perjuicio de los habitantes. En fin, él debe procurar que el pan, alimento necesario de primer orden, siempre se encuentre en los mercados para ser comprado por los lugareños, si bien sus cuidados deben cubrir todos los alimentos en general.

"Como el intento principal de los hombres es la conservación de la vida, sus obras y acciones se enderezan primeramente a procurar el corporal sustento como cosa primera. . ." ⁴⁷ Luego se provee de vestido y de casa. "No sólo de pan vive el hombre sino también de las carnes, vinos, pescados y otras virtudades necesarias a la vida", agrega Castillo de Bovadilla. Como en el caso del pan, nuestro pensador explica que el corregidor debe combatir los monopolios de los alimentos, así como la escasez y otras formas de corrupción que perjudican a los habitantes de las ciudades. Pero hay un pasaje en el cual Castillo de Bovadilla concreta su exposición, más en lo particular con referencia a la policía. Dice que para que haya orden y concierto en la provisión y venta de alimentos, o como él los llama, mantenimientos, el corregidor debe organizar el mercado y destinar un lugar especial a cada vendedor, de modo que no exis-

⁴⁷ *Ibid.*, p. 42.

tan ni mezclas ni desorden. Así, los comerciantes de alimentos deben estar separados de aquellos otros que mercan con otros productos, tales como vidrio o carbón; "porque además que este orden y policía adorna y hermosea la ciudad, la tiene más limpia. . .".⁴⁸

Otro pensador, Nicolás Delamare, perfecciona hasta el detalle el tema de los víveres, que ya Castillo de Bovadilla había tratado con singular densidad. Nuevamente recurrimos a Valeriola para acercarnos a Delamare. El tratado de los granos o discurso relativo a los alimentos es prolífico, difícil y abundante en detalles. Delamare comienza con una definición: "bajo este título de víveres están comprendidos no solamente los alimentos necesarios al hombre para mantenerse, sino también todo lo que sirve, o para hacerles traer y facilitárseles suficientemente o para preparles para su salud. Así, el cultivo de las tierras, el cuidado de los pastos, el acopio de cuanto sirve para alimento de animales para el trabajo de todo género, provisiones de madera, troncos y carbón son otras tantas partes que entran en este objeto"⁴⁹ Los llama también *provisiones a providendo* y dice que son una preocupación primordial del príncipe hacia el Estado.

Según Delamare, la policía de víveres comprende las siguientes materias: agricultura, la conservación de granos desde que se siembran hasta que se cosechan, cosecha de los mismos, venta de granos a los labradores, comercio en general de los granos, reglamentación del comercio de granos, pesos y medidas para los mismos, molinos, pan, hornos, panaderías, asimismo, lo relativo a carnes de res, cerdo, pescado y aves, verduras, frutas y todo tipo de alimentos. Inútil sería abundar, porque redundaríamos en algo ya dicho. Baste con que digamos que los alimentos son, como lo puede observar el lector, un problema que Delamare considera en la justa relevancia que tiene.

Don Valentín de Foronda tiene una breve carta sobre los víveres,⁵⁰ a los cuales sitúa en el seno de la libertad de producción y comercio que debe existir en toda sociedad. Como Castillo de Bovadilla y Delamare, Foronda está preocupado por el peso y la calidad de pan, pero también por otros productos alimenticios como todo tipo de carnes, legumbres y vinos, si bien es cierto que no mucho se puede agregar a todo lo anterior, a excepción de la idea que en lo particular tiene Foronda en lo relativo a que es la libertad la base del desarrollo de la policía de víveres, como ocurre igualmente con otros productos nacidos de la actividad del hombre.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 56.

⁴⁹ Delamare, *op. cit.*, p. 431.

⁵⁰ Foronda, *op. cit.*, carta tercera, pp. 93-113.

Comenzamos con la agricultura y terminamos con ella, pero no con Justi, sino con Francisco Romá y Rossell, quien precisamente fue un distinguido catedrático de esta materia. Para nuestro pensador catalán, la agricultura es tan importante que sobran libros escritos sobre ella; es más, nos trasmite su pensamiento en el sentido que teme aburrir a sus lectores, lo cual luego se puede constatar como un acto de modestia de su persona.⁵¹

Romá y Rossell sugiere que, para que la agricultura prospere, se vea libre, como el comercio, toda vez que deben ser anuladas las tasas sobre el grano y dividir los terrenos consejiles. Por tanto, se deben prohibir los monopolios. El libre comercio debe incluir necesariamente a los víveres, porque ello beneficia al bien supremo del Estado, a saber, la "salud del pueblo". Al final de su disertación, Romá y Rossell expone imaginativas fórmulas para hacer florecer la agricultura, entre las que destaca la de establecer academias que enseñen a los labradores los mejores métodos para incrementar los rendimientos de los cultivos.

Con Romá y Rossell damos por concluida esta sección, referente a la economía rural.

Manufacturas y fábricas

La agricultura es la primera fuente de la riqueza de un país, ha dicho Juan Enrique von Justi; y agrega: "el segundo origen de las riquezas del Estado consiste en las manufacturas y las fábricas".⁵² Por su parte, Romá y Rossell dedica todo un capítulo⁵³ a las fábricas y las manufacturas, que comprende el sistema de circulación dentro de las provincias, las fábricas catalanas, la protección que necesitan las artes y los artifices, el lujo, la prosperidad de las fábricas por medio del patriotismo, el fomento del Estado para las manufacturas, los gremios y las prohibiciones de importación de artículos extranjeros. Valentín de Foronda dedica su carta VI al estudio de la agricultura, la industria y el comercio.

Debido a que en la sección precedente tratamos a la agricultura, comenzaremos con Foronda y sus preocupaciones acerca de la misma, cuestión que expondremos en forma muy breve, para dar paso a su estudio de las fábricas. Nuestro autor observa a la vida productiva de un país en estrecha relación, por lo que la agricultura, la industria y el co-

⁵¹ Romá y Rossell, *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*, especialmente capítulo II, "De la agricultura".

⁵² Von Justi, *op. cit.*, p. 64.

⁵³ Romá y Rossell, *op. cit.*, cap. III.

mercio son visualizadas de conjunto. Con respecto a la agricultura, Foronda no entra a la materia misma, sino que más bien propone acerca de la misma las medidas que considera conducentes para evitar la baja de la producción, tales como el procurar que las acequias se mantengan limpias, que los ganados no invadan las zonas cultivas y otras similares. Entrando a la materia de "la industria, la policía se debe emplear solamente en quitarle los estorbos que se oponen a que corra"⁵⁴, y que incluye el combate a la holgazanería, disminuir el número de días festivos y el generalizar y racionalizar el uso de avances tecnológicos para incrementar y mejorar la producción industrial. Don Valentín es claro, transparente; su libro, esencialmente con fines prácticos para el uso de los funcionarios públicos, responde con creces a su idea: aconsejar sobre el mejor uso de la policía para hacer prosperar a la sociedad y con ella al Estado.

Juan Enrique von Justi es también un autor de ideas transparentes, si bien no un productor de manuales prácticos, sino de un tratado de policía altamente teórico, pero de indudable finalidad operativa. Por eso su discurso es, más que retórico, explicativo. Considera que en las manufacturas y las fábricas se sigue un proceso iniciado en la agricultura, es decir, el maquilado de materias que provienen de ella. Justi dice que la diferencia entre las manufacturas y las fábricas consiste en que las segundas usan el martillo y el fuego, pero ambas producen los objetos de uso material para los países. Ambas, por cuanto más producen, más hacen prosperar al Estado y por tanto a los ciudadanos.

"Un ministro sabio y prudente debe por consiguiente tener siempre estas dos máximas a la vista. La primera de sacar del país todo lo que es necesario a la subsistencia y a las comodidades de sus habitantes, tanto cuanto a la naturaleza del clima y el terreno lo permitan; y la segunda de hacer manufacturar en su país, y lo mejor que sea posible, las mercaderías para el uso de los súbditos y el servicio del comercio".⁵⁵ Para llevar al cabo esta tarea, antes debe elaborar un registro exacto de los derechos y de los impuestos que pesan sobre todas las mercancías.

Pero no basta que un país produzca sus propias mercaderías, si en ellas no se incluyen las herramientas necesarias para su creación, en especial para las faenas agrícolas. Asimismo, se debe llevar un registro exacto de las manufacturas, fábricas, fabricantes, maestros, aprendices, cargadores, hiladores, naturaleza de las materias primas y secundarias, precios, herramientas, etc.; es decir, una cuantificación exacta del po-

⁵⁴ Foronda; *op. cit.*, p. 219.

⁵⁵ Von Justi, *op. cit.*, p. 65.

tencial industrial del país, el cual, para Justi, es la base de la medición del poderío actual y futuro del Estado. El autor alemán hace entonces nuevas sugerencias al ministerio: reglamentar el establecimiento de las manufacturas y las fábricas, definir la conducta a seguir en torno a las mismas y establecer un régimen de administración eficaz, lo que se complementa con una sana política tributaria que no ahogue las iniciativas de los industriales.

"Cuanto más medios tienen los súbditos para ganar y enriquecerse, cuanto más dinero está repartido entre un número crecido de personas, tanto florece más el Estado".⁵⁶ Entre más particulares establecen manufacturas y fábricas, más seguras y duraderas son; pero no conviene confiar a un solo particular empresas que implican gastos considerables, tales como las relativas al procesamiento del oro, plata o cristales. Pero el soberano, advierte Justi, no debe empeñarse en el ejercicio de actividades manufactureras ni las incumbe al comercio, con excepción de aquellas que corresponden al avituallamiento del ejército, pero que él debe confiar a la dirección de los particulares.

Actitud semejante debe tener frente al comercio, como lo ha dicho, comenzando por hacer que la corte real consuma en el mercado nacional, proposición que mucho tiempo antes había hecho Ibn Jaldún⁵⁷ al advertir sobre la necesidad de que el soberano hiciera fluir su riqueza hacia el comercio del país y no atesorar, para evitar el ocaso de la economía. Pero no bastan estas medidas: el soberano deberá prohibir la introducción de mercancías extranjeras que compitan con las nacionales; en cambio, los comerciantes que fomenten la exportación deberán ser premiados. El Estado deberá establecer un colegio de comercio y crear el cargo de inspector de comercio para cada una de las ciudades del país. Finalmente, instaurar un tribunal propio para arbitrar las disputas entre los comerciantes.

Una vez que hemos tocado los estudios de von Justi relativos a las manufacturas y las fábricas, hay que regresar a Foronda, con el que concluimos esta sección, y quien como el caso de la agricultura propone todas aquellas providencias que facilitan el incremento de la vida productiva y sobre las cuales no debemos insistir.

Oficios y profesiones

Así como las manufacturas y las fábricas preludian ya la era industrial capitalista, los oficios y las profesiones todavía evocan a los remantes:

⁵⁶ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁷ Ibn Jaldún, *Introducción a la historia universal*, pp. 507-09.

de la economía feudal durante la segunda mitad del siglo XVIII. Los oficios y las profesiones, relata Justi, se encuentran en las comunidades y los gremios, y son de origen antiquísimo; en ellos aún se disfruta de exenciones y privilegios.

Justi tiene la impresión que las manufacturas y las fábricas no deben mezclarse con los oficios y las profesiones, y sin embargo, las reglas generales de policía para las primeras son aplicables a los segundos, porque en resumen, la policía debe velar por su prosperidad y desarrollo. Justi no dice más sobre esta materia y aquí debemos dejar su exposición, para dar paso a lo que él llama "Otros medios para hacer florecer el orden económico".

AGRICULTURA Y OTROS ORDENES ECONOMICOS

Debemos recordar que Juan Enrique von Justi ha proyectado la prosperidad de un Estado por medio de la prosperidad de su sociedad, siguiendo esta vía: la policía debe encaminarse a fomentar la agricultura, a establecer las reglas que la hagan prosperar y a vigilar las costumbres de los súbditos. El fomento de la agricultura principia con la cultura de las tierras, es decir, la posesión del suelo como asiento urbano, la fundación de ciudades y el ornato del campo y las zonas urbanas; y la cultura interior del país y el aumento de los habitantes, a saber: atracción de extranjeros para colonizar el país, incrementar la población nacional y prevenir las enfermedades y la mortalidad de los habitantes. Las reglas para hacer florecer a la agricultura tiene dos partes: la primera, las mercaderías, se divide a su vez en economía rural, manufacturas y fábricas, y oficios y profesiones; la segunda, medios necesarios para hacer florecer otros órdenes de la economía, se refiere al comercio y tráfico, circulación del dinero, crédito, precios de las mercancías y reglamentación del orden económico. Como puede observarlo el lector, no hay duda, estamos ante el caso de una economía agrícola, de una sociedad basada en la producción del campo, pero en vías de industrialización acelerada; pero en todo caso, y esto no hay que olvidarlo, el resto de los órdenes económicos obedece al único impulso de auspiciar la prosperidad de la agricultura, si bien ello no va su propio perjuicio, sino todo lo contrario: su progreso.

Comercio y tráfico

La preocupación de la ciencia de la policía por la industria, el comercio y el tráfico, incluye a pensadores como von Justi, von Biefeld, Fo-

ronda, Romá y Rossell; con esto queremos decir que siendo la sociedad absolutista del siglo XVIII de economía agrícola, ya en ella se perfilaba la inminencia de la industrialización en gran escala. Sin embargo, la forma en que los doctrinarios de la policía observan aquellas materias es variada, más en lo particular en lo relativo a las materias en sí, que los llevan a estudiarlas con profundidad, casi como lo haría el economista, dejando por tanto de lado a la ciencia de la policía; esto ocurre, de algún modo, con Biefeld, Romá y Rossell, cuyos aportes a la economía no serían despreciables para los especialistas de esta disciplina. Pero éste no es el fin de la ciencia de la policía, que debe atenerse a las providencias pertinentes para fomentar el desenvolvimiento material de la sociedad y el Estado. Esta es la posición inequívoca de Justi y Foronda.

Con relación al progreso económico, Justi asegura que le resta tratar lo correspondiente al comercio, que es el "alma del orden económico". El fin del comercio, agrega, es poder cambiar las cosas superfluas, las que dan comodidades y las indispensables para la vida. Ni el comercio interior ni el exterior, formas que asume el intercambio mercantil, deben ser gravados excesivamente, porque se tiende a entorpecerlos. Pero el gobierno no debe oprimir a los comerciantes con "dificultades y dilaciones", y sí en cambio beneficiarlo por medio de promoción de ferias y mercados, construcción y mantenimiento de caminos, carreajes y vías acuáticas navegables.

"La libertad es el alma del comercio. Debe ser permitido a cualquiera ejercer aquel que juzgue convenirle más a sus intereses. . .".⁵⁸ El comercio prosperará, agrega Justi, si las mercaderías son buenas, porque en ello está su calidad. Es más, prosperará si cuenta con un banco que pueda financiarlo, porque el crédito es la base del comercio, así como de una junta o tribunal relativo al propio comercio que vele por su desenvolvimiento.

Circulación del dinero

El comercio y el dinero se necesitan mutuamente, ambos subsisten por su relación; es, por tanto, una materia que interesa al Estado. Dentro del dinero, o más bien como dinero, el oro y la plata tienen la función de "fijar el valor de las cosas o al menos pagarlo", dice von Justi. El flujo del dinero impacta directamente en el comercio, aumentando o disminuyendo su potencial. Un comercio próspero fomenta el progreso del Estado y a la inversa; para evitar lo segundo, Justi sugiere que se inhiba

⁵⁸ Von Justi, *op. cit.*, p. 88.

la desconfianza acerca de la igualdad de proporciones entre el dinero y las mercaderías, por lo que se hacen necesarios los seguros. La mencionada desconfianza nace de las guerras, la piratería, los impuestos excesivos y la administración de la justicia deficiente. Daña, asimismo, las ganancias obtenidas al margen del comercio, por medio de loterías y la usura; también lo perjudica la fuga de capitales al exterior. En suma, el soberano no debe recurrir al exterior en busca de dinero, porque en ello va la ruina del Estado, "porque la nación se hace más dependiente de otra".

Justi, recordándonos nuevamente a Jaldún, expone el criterio relativo a la difusión del dinero del Estado hacia el mercado en general, para hacerlo prosperar. Entonces, si el soberano observa que los tesoros que ha acumulado impiden la circulación, debe lanzarlos a ella en forma de incremento de tropas, apertura de caminos, contrucción de plazas, etc.; es decir, debe hacer circular el dinero por todo el territorio nacional.

El crédito

El crédito influye poderosamente en el florecimiento del comercio y el tráfico, y acelera la circulación del dinero. En él descansa la confianza de los hombres entre sí. Sobre esto, en lo cual Justi es parco y explícito, baste con lo brevemente señalado.

Otros medios para hacer florecer el orden económico

Justi señala que a mayor orden en el Estado, mayor orden en la economía. Al respecto se pueden hacer varias cosas: moderar el precio de las mercancías, exigir tributos moderados, hacer prosperar la agricultura, fijar la policía los precios de los artículos básicos, promover las artes y las ciencias, las gacetas y los periódicos; así como los montes de piedad para financiar a los artesanos.

Reglamentos necesarios para hacer florecer la economía

Hay obstáculos que impiden el desarrollo de la economía: "estos obstáculos son de dos especies: o desgracias públicas, o bien defectos de las leyes de policía".⁵⁹ Los primeros deben ser prevenidos por la "saga-

⁵⁹ *Ibid.*, p. 119.

cidad del gobierno"; pero ya ocurridos, débe el gobierno entonces atenuar sus efectos e incluso el soberano cooperar por medio de sus tesoros.

Una gran calamidad es la guerra, que debe ser evitada; de no ocurrir tal cosa, al menos aliviar sus rigores sobre la población, particularmente proveyéndola de víveres y asegurando el comercio. Justi habla, asimismo, de los incendios, con el especial matiz de definirlos como mermas sensibles a la actividad económica.

Finalmente, los obstáculos causados por la deficiente reglamentación de la policía han sido la causa de la holgazanería, los excesos, los juegos prohibidos y la mendicidad. Incluye en ellos a los monopolios y privilegios, la buhonería y otros similares. Finalmente, la policía, aunque no por fallas de su reglamentación, debe velar por aquejlos que son víctimas de la desgracia, tales como las viudas y los huérfanos.

Debemos subrayar como, en la idea de policía de von Justi, los incendios, la holgazanería, los juegos prohibidos y la mendicidad, que otros pensadores reclaman como parte de la moralidad de la sociedad, son para él motivos de la improductividad del Estado, como rémoras para el desarrollo sano de la vida material de los hombres, no como obstáculos a su debido comportamiento en el orden social.

LAS COSTUMBRES DE LOS SUBDITOS

Religión

Juan Enrique von Justi habla acerca que, además de "arreglar el interior de un Estado, a modo que todo concorra al bien público",⁶⁰ por medio de la cultura de las tierras y todo aquello que se relaciona con el orden público, la policía requiere que los súbditos desarrollan sus talentos y capacidades "necesarias para hacerles útiles a la sociedad". A ello, agrega, contribuye la religión porque hace que los súbditos cumplan sus deberes. Este es el motivo por el cual el soberano debe cuidar de la religión y sus ministros.

El asunto de la religión, pues, viene a ser materia importante y von Justi no la descuida, por lo que recomienda que los sentimientos íntimos de los hombres no deben ser violentados. Pero, y en esto hay que ser enfáticos, él distingue con claridad tales sentimientos y a la religión, como objeto de la policía: "los sentimientos interiores nada tienen en común con el fin que la República se propone".⁶¹ Por tanto, la

⁶⁰ *Ibid.*, p. 126.

⁶¹ *Ibid.*, p. 128.

atención que la policía debe tener con respecto a la religión se reduce a tres aspectos: 1) velar por las creencias de los súbditos, para que no sean perjudiciales al Estado; 2) “contener a los eclesiásticos en los límites y la dependencia que requieren”, y 3) regular el culto exterior según normas que se establezcan al efecto.

En fin, “debe impedirse que no se sirva de la capa de la religión para turbar al Estado, y reglar todo lo que conviene al culto exterior relativamente a este objeto”.⁶² Y Justi vuelve a insistir: ninguna religión debe trastornar la quietud del Estado y hace una clara distinción con relación al culto interno y las opiniones de los súbditos, que juzga algo ajeno al Estado. Pero la policía debe impedir la introducción al país de “mala doctrina”, por medio de la censura de los libros, tanto nacionales como extranjeros; pero esto, aclara, no debe tomarse en otro sentido: “yo estoy bien lejos de sentir que se perjudique la libertad de pensar, ni que se prohiba enteramente el comercio de librería”.⁶³ Los únicos libros que deben prohibirse, según él, son los que contienen ataques a la religión, al Estado y las buenas costumbres.

Asimismo, el Estado debe impedir la formación de sectas fanáticas que introduzcan doctrinas, dice nuestro autor, contra las buenas costumbres y existen a las revoluciones de los súbditos. Debe evitarse los conflictos entre los clérigos y así que el ministerio de la cátedra y el púlpito se enfrenten. “Para mantener contenta a las gentes de la iglesia en la subordinación que se requiere, la policía debe velar sobre sus costumbres y conducta”,⁶⁴ porque la mala conducta de los clérigos es el peor ejemplo para los súbditos.

“El soberano debe especialmente impedir que los eclesiásticos se aparten jamás de la sujeción y obediencia que le deben: obrar de otra manera sería pecar contra las reglas de la verdadera prudencia, la que no permite de modo alguno que un miembro de la sociedad se sustraiga jamás de la obediencia al que es cabeza del gobierno”.^{64 bis} Esto, remarca con énfasis Justi, no ha sido puesto en duda por ninguna religión, incluyendo a la cristiana. “También debe impedir que las gentes de la iglesia sean demasiado ricas y demasiado poderosas; porque independientemente de la autoridad que ellas usurpan sobre los demás estados, los bienes que están en su poder son enteramente perdidos por la sociedad. Asimismo debe impedir que sus súbditos, por una piedad mal en-

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, p. 130.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 131.

^{64 bis} *Ibid.*

tendida, dispongan de sus bienes a favor de los eclesiásticos, como sucede demasiado a menudo".⁶⁵

El Estado, por medio de la policía, debe velar por que los eclesiásticos no opriman a los súbditos por medio de "regalos, contribuciones y otras cosas semejantes". Sería mejor, en opinión de Justi, suprimir del todo estas formas de ingreso y en su lugar expensarlos al Estado, para que éste resuelva sus necesidades. La policía debe velar del culto exterior y las ceremonias religiosas, y prohibir que los días de fiesta se incrementen de forma tal que distraigan a los súbditos de sus ocupaciones. Como contraparte, debe obligar a los súbditos a que cumplan con sus deberes religiosos y con los días de descanso.

Sobre la conveniencia de expensar a los eclesiásticos en el Estado, Juan Enrique von Justi agrega: "al soberano toca proveer el mantenimiento de los eclesiásticos, de los templos, de las iglesias, en una palabra, todo lo que mira al culto exterior de la religión".⁶⁶ Así, teniendo la religión recursos para sobrevivir, deja de remitirse a la "liberalidad de los fieles". Toca al Estado uniformar los servicios religiosos en todo el territorio y definir el número de religiosos necesarios en él. Finalmente, es también su prerrogativa el seleccionar al clero e impedir que el "favor y el interés" influyan en ello, toda vez que habrá de escoger a los más virtuosos y mejores.

Disciplina de los súbditos

La religión, vista en forma tal por Justi, tiene un carácter instrumental: ayuda a que el Estado afirme y acreciente su poder. Pero la religión no es bastante; se requiere más, la policía debe procurar las costumbres del público en general. Justi habla acerca que no pocos pueblos han desaparecido por la corrupción a que llegaron, mucho porque el vicio y el desorden se apoderan de los hombres y éstos se convierten en enemigos del trabajo. "Es una cosa segura e incuestionable que cuanta más arregladas tiene las costumbres un pueblo, tiene mayor proporción para contribuir a la felicidad".⁶⁷ Por tanto, el soberano debe pugnar porque los súbditos sean virtuosos. Y en ello va que la policía castigue la calumnia, la ingratitud y la pereza, que tanto contribuyen a deteriorar las relaciones entre los hombres.

"Como la violencia de los deberes perfectos no mira sino al interior

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 135.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 138.

de la conciencia, la policía, tomando esta palabra en la significación limitada, no tiene derecho sino para castigar los crímenes que ponen a los hombres fuera del estado de cumplir los deberes que la sociedad exige de ellos, y que turban la quietud y la tranquilidad pública".⁶⁸ Entonces, la policía, hecho esto, está en posición de autorizar a los ciudadanos el goce de los "divertimientos inocentes" tales como el juego, danza, comedias y formas recreativas similares. "Estas diversiones son absolutamente necesarias en un Estado bien arreglado, y cuando están privados de ellos, van los súbditos a buscarlo en otra parte y abandonan sensiblemente el país".⁶⁹

La procuración de las costumbres se extiende, según la versión de von Justi, a la autorización por parte de la policía para que los ciudadanos realicen fiestas en sus domicilios particulares, pero en el entendido que no deben escandalizar. Inclusive la música es permitida en las calles, pero en los lugares públicos no se debe atraer a la juventud hacia los juegos de azar o con "muchachas de placer". En todo caso, sin embargo, está desautorizado el libertinaje y la embriaguez, porque los hombres dejan de cumplir con sus deberes hacia la sociedad, si bien la segunda es permisible en los domicilios particulares, nunca en la vía pública. Finalmente, la procuración de las costumbres de los súbditos incluye la prohibición de los juramentos y las blasfemias, aunque Justi siente tarea difícil, debido a las debilidades de la naturaleza humana.

EDUCACION EN GENERAL

Educación de la juventud

"La educación de la juventud es una cosa tan importante, que me parece un artículo aparte, atendido que sólo por este medio se le puede hacer capaz de servir útilmente a la República".⁷⁰ Así comienza von Justi el estudio de la educación, la cual juzga ligada con intimidad a las ciencias en general, por lo que agrega: "ellas influyen tan fuertemente sobre las costumbres de los hombres, que un pueblo que quiere ser feliz no puede abstenerse de ellas. Un pueblo ignorante está sujeto a cometer todos los días mil errores en el gobierno; y el orden económico, que saca tantos socorros de las ciencias, no puede estar en él sino

⁶⁸ *Ibid.*, p. 139.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 140.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 144.

en un malísimo estado".⁷¹ Las ciencias, entonces, son uno de los principales objetos de las atenciones del gobierno.

La policía está relacionada con la libertad del modo de pensar de los hombres, que debe respetar y garantizar, pero a la vez mantenerlo dentro de los límites de lo tolerable para que no abusen de ella. Se debe respetar a los sabios, premiar a quienes realizan descubrimientos, a quienes logran mejoras en la agricultura. En las provincias conviene que haya universidades, que deberán estar situadas en lugares cómodos y debidamente proveídos de alimentos abundantes y baratos; de lo que se desprende que las capitales no son buenos asientos para las instituciones académicas, porque la vida en ella es cara y son propias a la disipación.

Se habrá de tener gran cuidado en la elección de los profesores, cuya selección obedecerá a su sabiduría, también se impedirá que en ello medie el favor y la recomendación; en todo caso, para facilitar la enseñanza, Justi hace una recomendación que no se debe olvidar: los profesores no deben ser escogidos entre los hombres pedantes, sino entre los eruditos.

En las escuelas elementales se debe enseñar a leer y escribir, a contar y otras cosas necesarias; también lo relativo al comercio y otros menesteres útiles para la vida cotidiana. Por extensión, las artes deberán ser promovidas por medio de concursos, premiaciones y establecimientos de enseñanza de pintura, escultura, arquitectura y materias similares; Con esto concluye Justi su tratado de la educación de la juventud y damos paso al de don Valentín de Foronda.

Foronda aclara que debido a las persecuciones de que fue objeto en el año de 1814, había extraviado una carta, la VII, precisamente la que lleva el título de *Sobre los efectos productores de la educación*. Su autor la comienza comentando que de nada sirve lo que ha dicho en las cartas anteriores, si se desatiende la educación del pueblo, lo que va en contra de su felicidad. De ocurrir esto, los soberanos se ven presa de las potencias vecinas, como el sultán turco, ejemplifica Foronda. "La educación es el arte de hacer contraer a los hombres desde su niñez aquellos hábitos y opiniones que son favorables a la sociedad en que viven; es el arte de arreglar las pasiones de los hombres, y de dirigirlas hacia el bien de la sociedad; es el arte de llenar su entendimiento de verdades útiles".⁷²

La educación, en fin, concluye Foronda, hace a los hombres leales, fracos, industriosos, valientes, energéticos, y logra evitar en ellos tendencias que los llevan a la holgazanería, la mentira y la cobardía

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Foronda, *op. cit.*, p. 2.

Lujo y desperdicio

La atención del soberano acerca de todo aquello que hace a los súbditos ser “capaces de cumplir sus deberes de la vida civil”, está determinada por el uso de los bienes de la República y de los particulares. Justi cree que el lujo es parte de las comodidades de la vida, pero que la mayoría de los súbditos es incapaz de proporcionárselo. El lujo se define por la posición del Estado con relación “a los bienes y facultades de que goza”, de modo que un Estado pobre sentirá que las tapicerías son un lujo, en tanto que un rico no lo apreciará así.

Con relación al lujo, la policía debe actuar de tres maneras: a) el lujo no puede ser desterrado totalmente de un país, sin enervar con ello la actividad y la industria, y esto debe ser prevenido; b) el lujo debe ser definido con base en el conocimiento que se tenga de las facultades del Estado y de los particulares, y c) se debe prohibir lo que exagera en grado sumo las exigencias vitales de los súbditos, pero cuidando de no dañar a la economía.

Particularmente la policía debe reprimir todo lo que tiene un papel disolvente de las costumbres de los súbditos, lo que por extensión vulnera al Estado. Hay súbditos que por no parecer menos ricos que los que realmente lo son, hacen uso perjudicial de objetos del lujo, enervando con ello las fuerzas del Estado. Incluso un hombre que tenga con que darse lujos, señala Justi, debe ser obligado por el Estado a no hacerlo, para impedir que otros lo imiten, todo ello con la finalidad de consolidar al Estado. Hay por tanto lujos que enervan a la industria, a los que se debe agregar la ociosidad, el desperdicio de profesiones útiles y los regalos de los ricos en forma de limosnas.

“En fin, es falso que el lujo sea útil al orden económico”,⁷³ sentencia Juan Enrique von Justi. El Estado debe limitar y reglamentar el lujo y, con ello, lograr que no se convierta en un obstáculo a su desarrollo. “Lo que mejor puede hacer el gobierno para reprimir el lujo, es impedir que un falso punto de honor le haga pasar en habitud”.⁷⁴ Asimismo, se le puede disminuir por medio de pesadas tasas impositivas que frenen su expansión.

Sin embargo, no todo el lujo deberá ser abolido. No sólo debe conservarse, sino incluso incrementarse, el lujo impreso en el ornato de los edificios y jardines. Como sentencia Justi: “algunos autores que han escrito sobre policía han querido que se prohíba el lujo de los edificios,

⁷³ *Ibid.*, p. 136.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 158.

de los jardines, de los muebles, de las pinturas y otras obras de arte, lo que prueba el poco conocimiento que tienen de estas materias. Estas cosas contribuyen justamente a la hermosura del país, a atraer extranjeros, a perfeccionar las artes, a impulsar el gusto, que el gobierno debe ponerlo todo en uso para animarlos en vez de prohibirlos".⁷⁵

Combate a la ociosidad y la mendicidad

El destierro de la ociosidad, la mendicidad y otros abusos, piensa Justi, ayuda a que los súbditos cumplan con sus deberes hacia la sociedad. "Un Estado no debe florecer cuando el pueblo, en vez de trabajar, vive en una floja y blanda ociosidad".⁷⁶ Ayuda a combatir la ociosidad el que la policía reglamente el precio de las mercaderías y que los productos se vendan a su precio justo, así como que sus elaboradores reciban lo equitativo porque, de otro modo, se vuelven holgazanes. Por tanto, el Estado debe saber con cuantos súbditos cuenta y a qué se dedican, porque teniendo conocimiento de su situación alienta a quien vive del comercio y grava con pesadez a los que lo hacen de sus rentas provenientes de los bienes raíces.

Cuenta von Justi que los mendigos son un problema, sobre todo cuando heredan su condición a sus hijos. De aquí que el Estado debe velar por los ancianos y los enfermos, pero nunca por los mendigos; en todo caso, no prohíbe que se les dé limosna, pero sí a quienes la necesitan, por lo que no se les debe entregar a los jóvenes y fuertes, porque con ello se ayuda a la perpetuación de la mendicidad. Justi, en fin, juzga que la mayoría de los países han fallado al combatir la mendicidad, por lo que se ha optado por el establecimiento de asilos e instituciones similares, aunque no descarta que ante la negativa reiterada de los mendigos para emprender tareas productivas, se les debe encarcelar hasta que se decidan a hacerlo.

SEGURIDAD INTERIOR DEL ESTADO

Administración de justicia

El gobierno debe preservar el buen orden y la tranquilidad, y prevenir crímenes y violencias. En ello radica la seguridad interior del Estado, que Justi cree tan importante para la felicidad de la sociedad. "La segu-

⁷⁵ *Ibid.*, p. 160.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 161.

ridad interior del Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia".⁷⁷ Como la justicia arbitra las disputas entre los súbditos, ella afecta determinantemente en la felicidad de la sociedad; de manera opuesta, cuando hay corrupción e injusticia se perjudica al Estado y se desanima al público.

"Se debe tener por máxima general, que todas las leyes que hace el gobierno relativamente al orden económico, de nada sirven cuando la justicia está mal administrada".⁷⁸ La mala fe de los jueces empobrece a los súbditos, la dilación de los procesos judiciales hacen perder el tiempo a las partes e incluso convierten a familias opulentas en pobres. Surge la desconfianza, se extiende el tráfico y se entorpece la circulación de la moneda.

El soberano debe empeñarse en la administración de la justicia: "todas las leyes que hace a este objeto debe tener por fin afirmar y fortalecer al Estado, y no atender sino a la felicidad de los miembros que le componen".⁷⁹

Administración de justicia y policía

La policía hace observar las leyes, vela por la seguridad pública, decide disputas entre comunidades y gremios, y castiga la violación de los reglamentos. Pero su labor, aclara Justi, no queda en las leyes mismas de policía, sino que se extiende a las relativas al orden económico. Toca a la policía intervenir en las disputas entre comerciantes, artesanos e industriales, dar solución a ellas. "Su único fin debe ser hacer florecer el orden económico, y mantener la tranquilidad y el buen orden entre los ciudadanos; y cuando estas suertes de privilegios se oponen a él, debe examinarles y hacer en ellos las variaciones que juzgue necesarias".⁸⁰

Orden público

La administración de justicia tiene por objeto impedir las violencias que dividen a los ciudadanos, así como el mantener la tranquilidad en el interior del Estado. "Propiamente pertenece a la política mantener a los miembros que componen un Estado en el orden y rango que les conviene, respectivamente los unos a los otros, de sondear sus objetos y sus

⁷⁷ *Ibid.*, p. 167.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 168.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 170.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 172.

sentimientos respecto del gobierno; descubrir las conspiraciones que se forman y sofocarlas; en una palabra, de manejar las pasiones y los intereses particulares de los súbditos, de modo que todo concorra al bien del Estado. Esto no impide sin embargo, que la policía haga todo lo posible para mantener la tranquilidad y el orden entre los miembros que le componen. Ella es instrumento que sirve a la policía para poner sus leyes y sus reglamentos en ejecución; por consiguiente ella debe impedir las violencias, los atentados, los alborotos y las sediciones, en una palabra, todo lo que puede turbar la quietud pública".⁸¹

La policía debe evitar los tumultos que frecuentemente se convierten en duelos a muerte; aquí entra la buena administración de la justicia. Al mismo tiempo, para evitar los estragos que los tumultos hacen en la sociedad, opina Justi, toca a la policía tomar todas las providencias que juzga necesarias al efecto. "La policía debe por consiguiente tener siempre el ojo abierto sobre las facciones y las conspiraciones que se forman en el Reino, y dar luego aviso al soberano".⁸² Pero debe actuar con prudencia y no interpretar con desproporción las intenciones de los súbditos, aunque debe actuar con rapidez y de manera contundente contra los emisarios de países extranjeros que quieran introducir la zozobra al país.

Represión del hurto y la rapina

Cuando cunde la corrupción entre los súbditos del Estado, "no está lejos su caída", dice Justi. Por tanto, la corrupción debe ser combatida con todo vigor: en las aduanas no se debe permitir el paso a quienes no muestran pasaporte, a quienes por su vestido no muestran nada bueno, a charlatanes y jugadores. Se han de inspeccionar mesones y tabernas y por las noches detener a sospechosos. Se debe actuar, en fin, con rapidez y de manera imprevista para obtener resultados positivos, y no dejar de tomar todo tipo de providencias que eviten la posibilidad del hurto o del crimen.

He aquí, en toda su extensión, las materias otrora tratadas por las ciencias de la administración en el Estado absolutista y que ahora casi hemos olvidado.

⁸¹ *Ibid.*, p. 174.

⁸² *Ibid.*, p. 176.

EPILOGO

Con cierta frecuencia el investigador en ciencias sociales se identifica, por decirlo así, con el tema de su trabajo de investigación. Con más frecuencia todavía ocurre que la materia en estudio lo es, precisamente, por esa identificación. En lo general un objeto de investigación oscuro y enigmático recudece esa tendencia. La historia de las ideas administrativas es un tema de este tenor. Es difícil entrar a ellas sin sentirse fascinado.

Uno de los propósitos de esta obra es ilustrar en lo general sobre el contenido, origen y tendencias de las ciencias de la administración en el Estado absolutista. No pretende situarse en el gran público, poco familiarizado con estos temas, pero tampoco ser exclusivo de las minorías intelectuales de las instituciones de enseñanza. Su sitio es el punto intermedio del gran público y la minoría intelectual. Por tal motivo, el discurso del libro es desarrollado por los propios protagonistas, es decir, los cameralistas y los teóricos de la policía. Hemos procurado enlazar las ideas de ellos y darles orden para facilitar su comprensión.

I

Las ciencias camerales y la doctrina de la policía son disciplinas administrativas encerradas en su espacio-tiempo: el Estado absolutista. Su utilidad práctica, su función ideológica y sus finalidades teóricas sólo se comprenden en el seno de ese Estado. Pero, si consideramos que el Estado absolutista es la fase original del Estado capitalista, hoy vivo y actuante en su forma moderna, entonces debemos pensar que sus doctrinas administrativas pudieron sobrevivir en el curso del tiempo. Don Jesús Reyes Heroles ha dicho, con toda razón, que algunas ideas tienen

vida propia¹ y sobreviven a los hombres que las concibieron. Estas ideas, por tanto, hacen que algunos de esos hombres, por decirlo así, sean inmortales.

Sin embargo, las ideas no son independientes de los hechos que representan. Muchas categorías desaparecen cuando feneen los hechos que les dan origen. Pero algunas son entregadas a las generaciones posteriores como una herencia, que no se reciben como en su momento de origen, sino que se transforman al compás del tiempo en el que sobrevivirán. Todo esto ocurrió con las ciencias de la administración del Estado absolutista.

Las ciencias camerales perecieron como tales. Luego de 1848 dejaron de ser cultivadas. No obstante, la economía se había convertido en la economía política, o como las llamaban los estudiosos del siglo XIX en Alemania, "economía nacional". Algo similar ocurrió con las finanzas y el comercio; las primeras se asimilaron parcialmente a la economía política, en tanto que el segundo lo hizo en forma plena. Todas ellas dejaron de ser ciencias administrativas. La cameralística o cameraria, nuevamente con alta dosis de carácter financiero, se asimiló a una nueva disciplina inaugurada en el siglo XIX: la ciencia de la administración del Estado burgués de derecho. Pero el verdadero origen de esta disciplina no fue otro que la antigua ciencia de la policía.

La ciencia de la administración moderna, tal como lo pudimos constatar en una obra que recientemente publicamos sobre ella,² conserva la mayoría de las materias otrora tratadas por la ciencia de la policía y su idea de provocar, estimular y auspiciar el bienestar del Estado y la felicidad del pueblo, no difiere mucho de la concebida por los cameralistas. La ciencia de la policía produce dos efectos intelectuales distintos, uno alemán y otro francés. Debido a que las ciencias camerales eran todavía cultivadas en la primera mitad del siglo XIX, la moderna ciencia de la administración aparece tardíamente en Alemania en 1865, año en que Lorenzo Stein edita su monumental obra *La teoría de la administración*. En Francia, por motivo inmediato de la Revolución, la ciencia de la policía es sustituida tan luego el viejo edificio administrativo del

1 "Las ideas no se extinguén al igual que los hombres. En ocasiones se declaran muertas ideas que viven; su certificado de defunción es extendido por aquellos que se enfrentan a ellas. Mas las ideas son casi perennes: se resisten a ser enterradas o realizan el milagro de la resurrección, que viene a ser la imposibilidad de su muerte. Todo ello hace que la biografía de una idea sea radicalmente distinta a la de un hombre". Reyes Heroles, Jesús, *En busca de la razón de Estado*, p. 29.

2 *Introducción a la administración pública*. México, Harper and Row Latinoamericana. 1985.

Estado absolutista comienza a ser demolido. Ya en los inicios del siglo XIX, los *Principios de la administración pública* de Carlos Juan Bonnin, obra con que se inaugura la existencia de la moderna ciencia de la administración, eran leídos por los diputados de la Asamblea Nacional.

II

La elaboración de este libro no ha sido una tarea solitaria. Un grupo de hombres de academia mexicanos y españoles nos hemos acompañado en este empeño. Hoy día las ciencias camerales y la doctrina de la policía son disonantes al oído de los estudiosos de la administración pública. Pero, no por mucho tiempo será así; nadie, ni ahora y mucho menos mañana puede darse el lujo de ignorar a las ciencias de la administración en el Estado absolutista. Quizá ocurra que continúen silenciadas, no ignoradas.

Pronto se tendrá que elaborar la biblioteca óptima del administrador público. Escribimos *óptima*, no mínima, porque es cuestión cualitativa, no cuantitativa. Esta biblioteca comenzará, justamente, con aquellos que la comenzaron a formar en el siglo XVIII bajo el rubro de *Biblioteca Cameralista*, es decir, por los propios cameralistas. Ya no se podrá decir que la administración pública no tiene pasado, que no existe la historia de las ideas administrativas.

Los jóvenes estudiantes del presente podrán estar orgullosos de cursar una carrera cuyo ejercicio profesional, producto de la enseñanza universitaria, se remonta a los primeros años del siglo XVIII. Podrán saber que la enseñanza universitaria de la administración pública, absurdamente cuestionada todavía, fue un logro ancestral y secular. No tendrán, de ningún modo, el complejo de inferioridad por estar cultivando una disciplina de "segundo orden".

Los administradores públicos harán conjuros doctrinarios invocando, junto a Maquiavelo, Hobbes, Rousseau y Montesquieu, a los verdaderos profetas de las misteriosas ciencias de la administración, ahora develadas; nos referimos a Darjes, a Zincke, a Sonnenfels, a Justi y a los demás. Cambiará la nomenclatura del lenguaje; ya no se deberá hablar de "recursos escasos", porque significará que han sido producidos de tal modo. Habremos de hablar de cómo crear no pocos, sino muchos recursos, no sólo para mejorar a la organización administrativa, sino para empeñarnos a favor de la sociedad.

Si ocurre que quienes estamos interesados en la administración pública no sufrimos el influjo de los doctrinarios de las ciencias camerales,

es que estamos vacunados entonces irremediablemente contra el virus de la creatividad, la superación y el progreso. Si los cameralistas no entran al acervo de cultura administrativa de los interesados en la administración pública, nada se habrá perdido, pero tampoco nada se habrá conseguido. Pero si ocurriera que el Cameralismo fuera la primera disertación de el primer curso de administración enseñada y aprendida en las aulas; si fuera la primera página de un ensayo o un libro; o si fuera una simple palabra dicha ante un grupo de estudiantes, *lección y no información, sería el objetivo más importante logrado por este libro.*

EX CURSUS

LA ADMINISTRACION DICASTERIAL

Aunque el desarrollo del Cameralismo en Austria ha sido uno de los temas de interés en esta obra, nuestra preocupación se ha centrado propiamente en la versión germana de las ciencias camerales. Ciertamente, incluso, hemos resaltado el que von Justi y von Sonnenfels, los grandes catedráticos cameralistas de Viena, no fueron austriacos propiamente hablando. Tampoco hemos puesto nuestra atención en el desarrollo del Cameralismo en el Imperio austro-húngaro como tal, ni en los principados no germánicos. En suma, los países alemanes han sido nuestro objeto de estudio.

Sin embargo, el que nos hayamos centrado en el Cameralismo germánico nos obligó a dejar al margen un interesante fenómeno que se relaciona con él. Nos estamos refiriendo a la *administración dicasterial*, de la que hablaremos muy brevemente en estas páginas.

La administración dicasterial ha tenido mucho menos atención que la administración cameralista, aunque tienen un estrecho parentesco. Ella ha sido el tema de las reflexiones del profesor húngaro Carlos Eszlary, catedrático de la Universidad de Pecs y egresado de las universidades francesas. Eszlary ha estudiado a la administración dicasterial en dos trabajos,¹ verdaderos aportes no sólo a la misma, sino también para el Cameralismo.

¹ Eszlary es autor, como se ha dicho, de dos trabajos sobre esta forma de administración: "Le système administratif dicasteral de la monarchie des Habsbourg" y "Les administrations camérales de Brandembourg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs effets sur les administrations modernes". Ambos fueron publicados en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* en 1963 y 1964, respectivamente.

La administración dicasterial es el modo de administración que va asumiendo gradualmente el Estado absolutista, desde la aparición de sus gérmenes en la Edad Media. Eszlary dice que "la denominación *dicasteria* significa el conjunto de los órganos que se encuentran a la cabeza de la administración, y cada uno de estos órganos es un *dicasterium*. En consecuencia, la administración camerlal no es sino un detalle de la administración dicasterial".² Para aclarar su definición, Eszlary dice que la Cancillería es un dicasterio, pero no un órgano camerlal; al contrario, la Cámara es en sustancia un órgano camerlal y, asimismo, un dicasterio. De aquí, agrega, que toque a las "ciencias camerales" la administración en general, pero con el acento en las finanzas y en los derechos de la Corona.

Interpretando el planteamiento de Eszlary, debemos decir que la administración dicasterial es la forma de organización administrativa original del Estado absolutista en la mayoría de los países europeos, y que se caracteriza por el establecimiento de las instituciones administrativas que hoy día, evolucionadas al presente, hunden sus raíces en el pasado. Son tan antiguas las instituciones administrativas dicasteriales, que incluso anteceden a las instituciones camerlistas. De hecho, los pensadores camerlistas estudiaron a la administración dicasterial varios siglos después que había sido instaurada. Como lo aclara Eszlary, la administración dicasterial es un "sistema administrativo nuevo... que fue expuesto, explicado y criticado dos siglos más tarde por los camerlistas".³

Durante la Edad Media la administración establecida era la administración curial. A su cabeza se encuentra el Jefe del Estado y son los miembros de la corte los que realizan las actividades administrativas. Sus órganos son individuales y sus funciones las realizan gratuita y honorariamente. De este modo, su relación con el rey es personal y voluntaria. Este sistema —señala Eszlary— fue reemplazado durante el siglo XV por la administración dicasterial, en muchos de los países de la Europa de entonces. Sin embargo, los orígenes de esta administración se encuentran en el principado de Borgoña durante el siglo XIII, cuando este territorio formaba parte del Sacro Imperio Romano Germánico.

La nueva administración es diametralmente opuesta a la administración curial del medioevo. Ahora ya no existen particulares desempeñando cargos de la administración como negocio privado, sino funcionarios

² Eszlary, "Le système administratif dicasterial de la Monarchie Habsbourg" *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3, p. 253.

³ *Ibid.*

asalariados. No se adquieren los cargos por subasta, ni son vitalicios ni hereditarios, en fin, la relación personal ha desaparecido. Ahora los funcionarios son tales, sirven al Estado, y están agrupados en forma colegiada, no de manera individual. Otro elemento, finalmente, es que los servidores del Estado son nombrados y removidos libremente por el soberano.

La administración dicasterial, no obstante, nace en territorios que comparten condiciones históricas similares. Esto explica porqué también en el mundo eslavo se encuentran desarrollos dicasteriales de importancia, como en Hungría, donde inclusive se encuentran gérmenes dicasteriales en el siglo X. Cuenta Eszlary que en la época del primer rey de Hungría, San Etienne (997-1038), ya se había formado uno de los órganos dicasteriales típicos: el Consejo Real. Durante el reinado de Matías de Hunyad (1458-1490) la administración dicasterial se ha consolidado, esencialmente porque se implantó en ella la jerarquización entre sus órganos colegiados.

Austria adopta el sistema dicasterial de la experiencia en Hungría. Fue Maximiliano I (1493-1519) quien hace la adopción, tomando como base las ideas de Matías de Hunyad. La administración dicasterial es organizada de conformidad a dos planos, uno en el nivel del Imperio en su conjunto, otro en lo relativo a los países en lo particular, ya se tratara de Austria, Bohemia, Hungría o Lombardía.

La organización global del Imperio está integrada por los siguientes dicasterios: el Consejo Secreto, Cancillería, Cámara y Consejo de Guerra. El conjunto de estos órganos, de los cuales sólo la Cancillería no es un colegio, constituye el conjunto de la administración dicasterial.

En cuanto a los reinos que integran el Imperio austro-húngaro, el de Hungría es el que desarrolla a la administración dicasterial típica, formada por la Cancillería, el Consejo de Gobierno y la Cámara Real. De esta organización, como de la relativa a la del Imperio, sólo nos interesa la dicasterial relativá a la Cámara.

La Cámara de la corte imperial fue establecida en 1527, tan temprano como en Alemania en general y aun antes que en Brandemburgo, aunque la formalización de su organización y sus competencias ocurrió en 1537 por medio de un reglamento *ad hoc*. Estaba dividida en cuatro cámaras especiales, a saber, la Alta y la Baja correspondientes a Austria, y las relativas a Hungría y a Bohemia. La Cámara de la corte imperial tenía preminencia sobre las cámaras de los reinos que integran al Estado austro-húngaro, toda vez que le están subordinadas. La autoridad de la Cámara imperial se consolidó gracias a los reglamentos de 1637 y 1672. En éste último año fue puesta bajo su potestad a la Dirección de Finanzas hún-

gara. En 1686 fue creada la administración de la Cámara de Buda, cuyas competencias incluían la administración de impuestos, la administración de los territorios reconquistados a los turcos y la explotación económica de estos territorios.

Entre 1714 y 1717 la Cámara imperial incluyó en su organización a seis comités, con actividades diversas que nos recuerdan al Directorio General prusiano. Cuatro de ellos se dedicaban a la supervisión de las cámaras de Hungría, Transilvania y Eslavonia, el quinto asumía responsabilidades meramente técnicas y el sexto supervisaba a la Cámara del reino de Austria. Además, de acuerdo a su condición cameral, también asumía la dirección hacendaria del Imperio. La Cámara Imperial llegó a su máximo desarrollo en la época de la reina María Teresa (1740-1780) —aquella soberana con la que colaboraron Justi y Sonnenfels— cuando asumió en 1742 el título de Directorio Público y Cameral.

La Cámara real de Hungría, por su parte, atendía la administración de los dominios del reino, supervisaba la recabación y uso de los ingresos financieros, así como la vigilancia de la administración de las minas y los bosques patrimonio del príncipe. La Cámara húngara, como colegio que era, estaba integrada por cuatro consejeros y un Maestro en Cuentas. Ella dependía directamente del príncipe. En el año de 1531 asumió, como denominación oficial, el título de Administración de la Cámara.

La administración dicasterial austro-húngara fue un fenómeno histórico importante. Sin embargo, no fue motivo de la reflexión intelectual en el sentido dicasterial de su naturaleza, sino únicamente en su significado cameral. No obstante, el más grande jurista húngaro de siempre —dice Eszlary—, Etienne Werboczy, habla de la administración dicasterial en su obra *Tripartitum*, publicada en 1514. La administración dicasterial fue abolida en 1848, pero para entonces había dejado como herencia la tecnología del trabajo gubernamental sistematizado y racional, así como una administración de personal basada en el mérito, la competencia y la responsabilidad profesional.

Pero éstos no fueron, de ningún modo, los únicos legados dicasteriales a la administración pública moderna. Otra herencia debe ser aquí analizada, a saber, la de la administración, presupuestación y control de los ingresos y egresos estatales. Carlos Eszlary examina estos progresos de la tecnología administrativa, tanto en Austria como en el principado alemán de Brandemburgo. En lo relativo a la administración, no se podría agregar mucho a lo antes tratado en esta obra. La novedad dicasterial cameralista y no cameralista, la encontramos en la presupuestación y el control.

Ya en el lejano año de 1688 se formuló, por primera vez en Bran-

deimburgo, un presupuesto de ingresos y egresos. Naturalmente, en él no habían todos los componentes de un presupuesto moderno; pero se encontraban en su contenido los elementos originales que hoy día se contemplan como indispensables en un presupuesto: estimación de fuentes tributarias, destino del gasto y previsión de contingencias.

En Austria, el uso del presupuesto es anterior a Alemania. En 1546 era ya elaborado por la Cámara imperial, si bien en forma plena encontramos presupuestos formulados en la época de María Teresa, en la cual se utilizaban como una herramienta tecnológica decisiva en la ejecución de las tareas del Estado. Un dato a favor de lo dicho es que se había establecido una programación trimestral, pero no siguiendo al año natural, sino al año fiscal, de modo que la Cámara imperial estimaba los tiempos necesarios para la elaboración del presupuesto. Así, a partir de 1669 se ordena a las cámaras subalternas elaborar durante los tres primeros meses del año fiscal (octubre, noviembre y diciembre) el anteproyecto de presupuesto de cada una de ellas, para ser ejercido a partir de enero. Esta calendarización presupuestal sigue siendo utilizada hoy día.

Tanto en Brandemburgo, como en Austria, el presupuesto tenía una estructura similar. En ambos reinos existía un plan global y varios planes específicos. El de Brandemburgo es especialmente revelador: estaba dividido en el Plan Entero, que comprendo los programas generales, y los Planes en Detalle que los especificaban. El presupuesto estaba desglosado en dos grandes rubros: 1) Manutención ordinaria y 2) Manutención extraordinaria; a su vez, cada rubro se dividía doblemente en gastos e ingresos ordinarios y extraordinarios, según el caso. Eszlary encuentra elementos de interés indudables en materia presupuestal, que acredita a la administración dicasterial de la Cámara.

Eszlary explica que, en materia de control y contabilidad, el sistema medieval de la confianza en la persona del administrador, es sustituido por la tecnología. "La administración camerála inaugura un sistema de contabilidad que no solamente fue adoptado por la administración ministerial posterior, sino que, en nuestros días, sigue en uso".⁴

Comenta nuestro autor que en Europa, desde fines del siglo XV y en varios países a la vez, como en Alemania, Austria, Italia y España, se usó el sistema de contabilidad doble. En 1761 tal era la práctica contable usada en Austria por el Maestro en Cuentas de la Cámara, Jose Matías Puechberg, colaborador de María Teresa, quien con base en sus expe-

⁴ Eszlary, "Les administrations camérales de Brandenburg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs effets sur les administrations modernes", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2, p. 176.

riencias administrativas dejó a la posterioridad la obra titulada *Contabilidad cameral* (publicada en Viena en 1762). Otros varios trabajos sobre contabilidad, obra de cameralistas austriacos y alemanes, contribuyeron al progreso de la contabilidad pública dicasterial y dejaron testimonios de sabiduría que no debemos soslayar. Seguramente los especialistas en las materias contables de la actualidad, sabrán ocuparse de ellos; aquí únicamente hemos querido hacer breves reflexiones sobre la administración dicasterial, especialmente desde el ángulo cameralista, y que no podían ser dejadas de un lado por la importancia que revisten.

BIBLIOGRAFIA

- ABELLA, Fermín. *Manual de policía urbana*. Madrid. 1887.
- ANDERSON, Perry. *El Estado absolutista*. México, Siglo XXI Editores. 1980.
- ARISTÓTELES. *Política*. México, UNAM. 1963.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1968.
- BIEFELD, Jacobo Federico Barón de. *Instituciones Políticas*. [Traducción castellana de *Institutions politiques*, Paris, 1761-62]. Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Hernández. Dos volúmenes. 1768.
- BONNIN, Carlos Juan. *Compendio de los principios de administración*. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834.
- CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo. *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra, y para jueces de paz, eclesiásticos y seglares, y sus oficiales; para regidores y abogados, y del valor de los corregimientos y gobiernos realengos y de las órdenes*. Amberes, Juan Bautista Verdussen. 1704. Dos volúmenes. Versión facsímil del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
- CHEVALLIER, Jacques y Daniele Loschack. *Science administrative*. Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias. Dos volúmenes. 1978.
- DELAMARE, Nicolás. *Traité de la police*. Paris, chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes, 1622. (1705-1713).* [Hay una versión publicada en Amsterdam que data de 1729].
- ESZLARY, Charles. "Le système administratif dicastéral de la monarchie des Habsbourg". Bruselas, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXIX, núm. 3. 1963. pp. 252-260.

* El año entre paréntesis corresponde al de la edición original.

- "Les administrations camérales de Brandembourg et de la Monarquie Habsbourg et les effets sur les administrations modernes". Bruselas, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXX, núm. 2. 1964. pp. 171-178.
- FERRARI, J. *Histoire de la raison d'Etat*. Paris, Michel Levy Freres, Libraires-Editeurs. 1860.
- FORONDA, Valentín. *Cartas sobre la policía*. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820 (1801).
- FRONTIN (Julio Sexto). *Les aqueducts de la ville de Rome*. Paris, Société d'édition "Les Belles Lettres". 1944.
- FOUCAULT, Michel. "Dioses, hombres y pastores: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado". *Revista Siempre*. Sobretiro Cultural, Octubre 27 de 1982.
- GASCÓN Y MARÍN, José. "La ciencia de la policía". *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1961.
- GUERRERO, Omar. "Los espejos de los príncipes musulmanes: un programa de adiestramiento de alta jerarquía". México, Tlamatí, núm. 4. 1982, pp. 5-14.
- "Los consejos de los príncipes españoles: la pedagogía administrativa de la administración pública imperial". México, *Revista de Administración Pública*, núm. 54. 1983. pp. 521-546.
- HABERMAS, Jurgen. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili. 1981.
- HAMMOND'S HISTORICAL ATLAS. *Maplewood*, N. J. C. S. Hammond and Co. 1963.
- HEGEL, J.G.F. *La constitución alemana*. Madrid, Editorial Aguilar, 1972.
- *Filosofía del derecho*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1975.
- JALDÚN, Ibn. *Introducción a la historia universal*. México, Fondo de Cultura Económica. 1977.
- JORDANA DE POZAS, Luis. "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía". *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1944.
- JUSTI, Johann Heinrich Gottlob von. *Staatswirtschaft oder Systematische Habhandlung aller Oeconomischen und Kameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden* [Economía de Estado o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales para el gobierno de un país]. Leipzig, Berlegs Berhard Christoph Breitsops. Dos volúmenes, 1758 (1755).

- *Der Grundris einer Guten Regierung [Compendio del buen gobierno]*. Frankfurt und Leipzig, im Berlang Johann Gottlieb Garbe. 1759.
- *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder Ausführliche Vorstellung der Gesamten Polizeiwissenschaft [Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición detallada de toda la ciencia de la policía]*. Koningsberg und Leipzig, in Berlag feelingen Johann Heinrich Hartungs Erben. Dos volúmenes. 1760-1761.
- JUSTI, Jean Henri Gottlob de. *Elemens généraux de police*. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769. [Versión francesa de *Grundsätze der Polizeiwissenschaft* (1756)].
- JUSTI, Juan Enrique Gottlob de. *Elementos generales de policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784. [Versión castellana de *Grundsätze der Polizeiwissenschaft* (1755), obtenida de la edición francesa de 1769].
- KAUTILYA. "Arthasastra". México, *Revista de Administración Pública*, núm. 54, 1983. pp. 403-519.
- LADRÓN DE GUEVARA, Baltazar. *Discurso sobre la policía de la Ciudad de México*. Antología de textos sobre la Ciudad de México en el período de la Ilustración. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1982 (1788).
- LEPAWSKY, Albert. *Administración: el arte y la ciencia de la organización y la administración*. México, Compañía Editorial Continental. 1961 (1949).
- MARX, Carlos. *Critica de la filosofía del derecho de Hegel*. México, Edit. Grijalbo. 1968.
- "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte". En: Marx y Engels, *Obras Escogidas*, dos volúmenes. Moscú (sin año).
- "La sociedad, el Estado y la administración pública". México, *Revista de Administración Pública*, número conmemorativo del 25 Aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública. 1980, pp. 249-260.
- MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires, Editorial Depalma, dos volúmenes. 1949 (1895).
- MIJARES GAVITO, José Luis. *El Barón vom Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1965.
- MORO, Tomás. *Utopía*. Buenos Aires-México, Espasa-Calpe. 1966 (1516).

- NIETO, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962.
- PRÉLOT, Marcel. *La ciencia política*. Buenos Aires, EUDEBA. 1965.
- REYES HEROLES, Jesús. *En busca de la razón de Estado*. México, Miguel Angel Porrúa. 1982.
- RIDLEY, F.F. "Public administration: cause for discontent": London, *Public Administration*, vol. 50, ene-dic. 1972. pp. 65-77.
- ROMÁ Y ROSSELL, Francisco. *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*. Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle. 1768.
- SCHIERA, Pierangelo: *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968.
- _____. "Cameralismo". Diccionario de Política, A-J. Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. México, Siglo XXI Editores. 1981.
- _____. "Estado de policía". Diccionario de Política, K-Z. Dirigido por Bobbio y Matteucci.
- SCHUMPETER, Joseph. *Historia del análisis económico*. México, Fondo de Cultura Económica. Dos volúmenes, 1984 (1954).
- SILVA HERZOG, Jesús. *Antología del pensamiento económico y social*. México, Fondo de Cultura Económica. 1963.
- SMALL, Albion. *The cameralists: the pioners of german social polity*. New York, Burt Franklin. 1909.
- _____. *The cameralists: the pioners of german social polity*. The University of Chicago Press. 1909. [Edición idéntica a la anterior].
- SOFONEA, Traian. "J.H. Gottlob von Justi, il maggiore cameralista e l'assicurazione". Trieste, estratto dal Bollettino "Generali", IV. Serie núm. 49. (Nov.-dic., 1980).
- STEIN, Lorenz von. *Handbuch der Verwaltungslehre und der Verwaltungsrecht* [Manual de teoría de la administración y derechos administrativo]. Stuttgart, Berlang der F. G. Gotta'fchen Buchhandlung. 1870.
- STEIN, Lorenzo. *La scienza della pubblica amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. [Traducción italiana de *Handbuch der Verwaltungslehre und der Verwaltungsrecht* (1870)].
- TOCQUEVILLE, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Editorial Guadarrama. 1969 (1856).
- VALERIOLA, Tomás. *Idea general de policía o Tratado de la policía*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978. [Edición facsímil de la original (1798-1805)].
- VICENS-VIVES, J. *Atlas Histórico Universal*. Barcelona, Editorial Tesde. 1980.

VILLAROEL, Hipólito. "Tratado de varios ramos de policía". *Enfermedades políticas que sufre la capital de esta Nueva España*. México, Editorial Porrúa. 1980 (1787).