

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 sustanciosamente, 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 bosques, 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 entretajan 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 tratadistas 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 Zielenzier, 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 enfocó 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 acucioso 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 extinción 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 extinción 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.

El 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 estudioso más interesado en la antigua ciencia de la policía, fue sin duda uno de los grande 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 Bonnín 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. Bonnín, 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*, *politeia*, *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 cameral. 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 nacieron 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 príncipe 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 cameralista 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 alimenta 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 decimonónicos 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 brevísimo 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 quizá 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.